

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

A IMPLEMENTAÇÃO DAS SENTENÇAS CONDENATÓRIAS PROFERIDAS PELA
CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

PAULO HENRIQUE LOPES VAZ DE MELO

Rio de Janeiro

2017/2

PAULO HENRIQUE LOPES VAZ DE MELO

A IMPLEMENTAÇÃO DAS SENTENÇAS CONDENATÓRIAS PROFERIDAS PELA
CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Luis Cláudio Martins de Araújo.

Rio de Janeiro

2017/2

PAULO HENRIQUE LOPES VAZ DE MELO

A IMPLEMENTAÇÃO DAS SENTENÇAS CONDENATÓRIAS PROFERIDAS PELA
CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Luis Cláudio Martins de Araújo.

Data da Aprovação ____/____/____

Banca Examinadora:

Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

Rio de Janeiro

2017/2

SUMÁRIO

Introdução	7
Capítulo 1 – Apontamentos acerca do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos	10
1.1 – A universalização dos Direitos Humanos e a formação do Sistema Interamericana	11
1.2 – A proteção internacional como mecanismo subsidiário e a regra do esgotamento de recursos internos	14
1.3 – O Brasil e o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos	14
1.4 – Mecanismos de monitoramento e proteção	21
1.4.1 – Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH ou Comissão Interamericana)	21
1.4.2 – Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte Interamericana ou Corte IDH)	25
1.4.3 – A supervisão interamericana do cumprimento das sentenças da Corte	32
Capítulo 2 - Responsabilidade Internacional Do Estado E A Proteção Dos Direitos Humanos	35
2.1 – A noção de responsabilidade internacional do Estado	35
2.2 – A responsabilidade internacional do Estado no Sistema Interamericano	38
2.2.1 – O dever de adequar disposições internas	42
2.2.2 – O dever de reparar	47
Capítulo 3 – A Implementação Das Sentenças Condenatórias Da Corte Interamericana De Direitos Humanos Pelo Brasil: Um Estudo De Casos	53
3.1 – Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil	56
3.2 – Caso Escher e outros Vs. Brasil	60
3.3 – Caso Sétimo Garibaldi Vs. Brasil	62
3.4 – Caso Gomes Lund (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil	67
3.5 – Comentários gerais sobre a prática brasileira na implementação as decisões da Corte Interamericana	73
Capítulo 4 – A Contribuição Do Direito Comparado E Os Projetos De Lei No Brasil Em Matéria De Implementação De Sentenças Interamericanas	76
4.1 – Argentina	77
4.2 – Colômbia	79
4.3 – Costa Rica	82
4.4 – O caso brasileiro: os projetos de lei em matéria de implementação das sentenças interamericanas	82
Conclusão	89
Referências	92

RESUMO

A proposta do presente trabalho é fazer uma análise da prática brasileira em matéria de implementação das sentenças condenatórias proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Para tanto, parte-se do pressuposto de que, conforme estabelecido na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, é dever do Estado garantir meios para adequar sua estrutura interna às obrigações internacionalmente contraídas. Mais que isso, entende-se que, uma vez declarada a responsabilidade internacional do Estado, surge o dever de reparar a violação perpetrada. Nesse sentido, demonstrar-se-á que no Brasil, ainda hoje, não há mecanismos legais ou qualquer outro procedimento claro e robusto para orientar a execução dos julgados. A implementação é casuística, o que dificulta o cumprimento integral e célere das medidas reparatorias estabelecidas na sentença e contribui para perpetuação das violações aos direitos humanos. Contudo, o Brasil ratificou a Convenção Americana e reconheceu a jurisdição contenciosa da Corte. Logo, a não implementação das sentenças é algo a ser combatido. O Estado contraiu para si obrigação de respeitar os direitos e garantias consagradas nos instrumentos internacionais, não pode, por questões internas, se esquivar da adequada proteção e promoção dos direitos humanos. Ao contrário disso, é dever do Estado brasileiro assegurar a efetividade das decisões interamericanas.

Palavras-chave: Corte Interamericana de Direitos Humanos, Direitos Humanos, Implementação de sentença, Efetividade.

ABSTRACT

The purpose of the present work is to analyze the Brazilian practice in terms of implementing legal sentences ruled by the Inter-American Court of Human Rights. To this end, it is assumed that it is the State's duty to guarantee the means to adjust its internal structure in relation to international activities undertaken, in accordance with the resolutions from the American Convention of Human Rights. Moreover, it is understood that, once the international responsibility of the State has been declared, It is subjected to the State to repair the breach perpetrated. In this sense, it will be shown how there are no legal mechanisms or any other clear and steady procedure to guide the verdicts of the defendants in Brazil. The implementation is subjected to case-by-case, which hampers the integral and direct fulfillment of the remedial measures, as well as the contributions to the perpetuation of human rights violations. However, Brazil has ratified the American Convention and recognized the Court's contentious jurisdiction. Therefore, a non-implementation of the sentences is something to be combated against. The State has embraced the obligation of respecting the rights and guarantees enshrined in international instruments, which led it not to be able to avoid the protection and promotion of human rights due to internal issues. On the contrary, it is the duty of the Brazilian State to ensure the effectiveness of inter-american decisions.

Keywords: Inter-American Court of Human Rights, Human Rights, Implementing legal decisions, Effectiveness,

INTRODUÇÃO

No que concerne à proteção e promoção dos direitos humanos, é inegável o impacto positivo que o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIPDH) exerce no continente em que foi construído. Tal sistema é bifásico, contando com dois órgãos distintos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH ou Corte Interamericana).

No Brasil, com a promulgação da Constituição da República de 1988, o país assumiu, em matéria de direitos humanos, uma postura progressista e uma posição democrática jamais experimentada em sua ordem jurídica e política. Assim, no final da década de 80, com o fim do governo militar, verifica-se que o Brasil intensificou seu comprometimento com a proteção dos direitos fundamentais, agenda que não recebia muitos esforços por parte dos governantes brasileiros até então.

Foi nesse contexto que, em 1992, o país se integrou ao Sistema Interamericano, ao ratificar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH ou Convenção Americana) e, seis anos depois, em dezembro de 1998, reconheceu a jurisdição da Corte IDH. A partir de então, depois de manifestar formalmente que se submete à competência contenciosa daquele órgão, o Estado passou a ser julgado e obrigado a cumprir as decisões proferidas pelo tribunal regional.

Apesar dos avanços ocorridos e das recíprocas interações entre o SIPDH e Sistemas Jurídicos Internos, a efetiva promoção e proteção dos direitos humanos ainda não se mostra plenamente satisfatória. Existem pontos positivos, os quais serão abordados neste trabalho. Contudo, há necessidade de aperfeiçoamento. Essa é uma constatação que se justifica quando se nota o inegável fato de que as decisões e as medidas de reparação determinadas pela Corte Interamericana possuem baixo nível de implementação na ordem interna dos Estados condenados, dentre os quais se inclui o Brasil. O problema é relevante e impõe desafios às instituições envolvidas em dar cumprimento às obrigações internacionais de direitos humanos.

Não é raro encontrar casos julgados pela Corte IDH em que os Estados deixam de cumprir o que é decidido ou cumprem apenas parcialmente o determinado. As

condenações são, recorrentemente, recebidas com receios. Porém, é necessário lembrar que os Estados, ainda que sejam dotados de soberania, possuem o dever de se conformarem internamente aos ditames e padrões internacionalmente acordados. Este artigo impõe aos Estados Partes da referida Convenção o dever de adotar “*medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos*” os direitos e liberdades consagrados no instrumento. Tal dispositivo deve ser lido e interpretado em conjunto com o disposto no artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (CVDT) de 1969, segundo o qual os Estados não podem alegar questões internas para se esquivar do cumprimento das obrigações internacionais, isto é, impedimentos de ordem doméstica não podem ser utilizados para justificar o descumprimento dessas obrigações.

Nesse sentido, tem-se que a Convenção Americana, uma vez incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro, impõe a fiscalização do cumprimento das obrigações contraídas não apenas aos órgãos do SIPDH, mas também aos poderes internos do Estado brasileiro, qualquer que seja o nível federativo.

Todavia, será demonstrado que existem desafios a serem superados a fim de se alcançar o cumprimento cabal e oportuno das sentenças interamericanas. O que se verifica, atualmente, é a inexistência de mecanismos e regras substantivas que guiem os envolvidos na implementação de tais decisões. Além disso, há falta de vontade política orientada para garantir que elas sejam executadas. Mas, para o bom cumprimento das medidas de reparação ordenadas pela Corte, é necessária uma articulação e cooperação de órgãos do Executivo federal, estadual e municipal, bem como o envolvimento dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Diante disso, uma conclusão é inevitável: a implementação das decisões do órgão jurisdicional do SIPDH depende de fatores nacionais que podem representar - e representam, como será demonstrado - um obstáculo ao devido cumprimento das sentenças. Na prática, fatores de ordem legal, estrutural, institucional, cultural etc, de fato, dificultam a execução. Logo, além da supervisão de cumprimento internacional, papel exercido pela Corte IDH, é preciso que os Estados mudem posturas e adotem procedimentos, em âmbito interno, visando garantir a devida execução das decisões proferidas pela Corte Interamericana. Isso porque deixar de cumpri-las acarreta na perpetuação das violações aos direitos humanos, comportamento que vai de encontro ao compromisso internacionalmente assumido pelos Estados de proteção dos indivíduos, de respeito aos direitos e garantias fundamentais.

Hodiernamente, no Brasil, o cumprimento das sentenças da Corte Interamericana é deficiente, eis que a sistemática atual não valoriza, como deveria, os direitos humanos. Tal hipótese será constatada mais detidamente no desenvolvimento deste trabalho, quando da análise da prática brasileira na implementação das sentenças condenatórias proferidas pelo tribunal, a ser feita no terceiro capítulo. De início, cabe apenas comentar que a implementação é casuística, uma vez que não existem mecanismos e padrões específicos e eficientes para executar as condenações. A forma como o país cumpre as decisões oriundas do Sistema Interamericano sofre, então, transformações a cada novo caso.

A proposta do trabalho é identificar, portanto, a maneira como Brasil tem cumprido as sentenças proferidas no âmbito do Sistema Interamericano, de modo a demonstrar como ela se constitui em um mecanismo de efetivação – insuficiente – dos direitos humanos, que, por sua vez, evidencia a existência de um cenário que demanda medidas mais efetivas e claras.

Para tanto, ao longo da monografia serão estudados, dentre outros instrumentos, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a Constituição de 1988. O primeiro capítulo será dedicado a um estudo do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, focando em suas características e sua estrutura. Já no segundo capítulo o objetivo é pesquisar o instituto da responsabilidade internacional do Estado, atentando-se para as regras regionais sobre a matéria. O terceiro capítulo, como explicado acima, traz um estudo da prática brasileira em matéria de implementação das sentenças interamericanas, oportunidade na qual que serão estudados quatro casos concretos. Por fim, no último capítulo será possível verificar as contribuições do Direito Comparado para a construção de novas ideias e práticas que visem a mudança da sistemática atual de implementação das decisões. Ao final, também serão abordados os projetos de lei apresentados ao Legislativo brasileiro com a finalidade de regulamentar a questão.

CAPÍTULO 1 – APONTAMENTOS ACERCA DO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

1.1 – A universalização dos Direitos Humanos e a formação do Sistema Interamericano

Após a II Guerra Mundial, a questão dos direitos humanos passou a ser tema de caráter prioritário na agenda internacional dos Estados, tornando-se o escopo de vários projetos de regulamentação elaborados no âmbito do Direito Internacional. As consequências devastadoras do conflito, as atrocidades praticadas pelos regimes totalitários e as violações graves e sistemáticas de direitos fundamentais mobilizaram a comunidade internacional, e os direitos humanos tornaram-se assunto premente e onipresente na atuação dos Estados. Resumindo o contexto da época, Flávia Piovesan afirma que, “[s]e a segunda guerra significou a ruptura dos direitos humanos, o pós-guerra deveria significar sua reconstrução” (2013, p. 192).

Segundo Thomas Buergenthal:

O moderno Direito Internacional dos Direitos Humanos é um fenômeno do pós-guerra. Seu desenvolvimento pode ser atribuído às monstruosas violações de direitos humanos da era Hitler e a crença de que parte destas violações poderiam ser prevenidas se um efetivo sistema de proteção internacional de direitos humanos existisse¹.

Na esteira desse processo de internacionalização dos direitos humanos, com celebração de convenções internacionais, surgiram também sistemas com instrumentos objetivos e órgãos projetados à promoção e proteção do indivíduo. Em nível global, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), foi constituído um sistema de normas, órgãos e mecanismos que desempenham papel relevante no reconhecimento e implementação de direitos humanos. Mas, para além desse sistema global, ao longo dos anos foram surgindo sistemas regionais, como o sistema europeu, o africano e o interamericano. Nos últimos anos, tem se falado de um sistema árabe, ainda sem uma delimitação muito clara, mas já em desenvolvimento, bem como da proposta de um sistema regional asiático².

¹ Thomas Buergenthal *apud* PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p.191.

² PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013; CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, **A Consolidação da Capacidade Processual dos Indivíduos na Evolução da Proteção Internacional dos Direitos Humanos: Quadro Atual e Perspectivas na Passagem do Século**, 1998, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br>> Acessado em: novembro de 2017.

Tais arranjos regionais estão localizados em determinadas partes do mundo e, dessa forma, reúnem apenas certos Estados. São sistemas construídos para fortalecer a estrutura internacional orientada para a proteção dos direitos humanos (PORTELA, 2015). Cada um possui uma normativa própria, mas eles são complementares, e neles se faz presente uma unidade básica de propósito, assente na preocupação com o bem-estar do ser humano e na internacionalização dos direitos humanos e fundamentais nos planos regionais.

Para os propósitos deste trabalho, importa tecer maiores considerações especificamente sobre o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIPDH).

Com efeito, não se pode tratar de tal sistema sem considerar as peculiaridades da região onde ele se desenvolveu. Isto é, não se pode entender a formação e o funcionamento do SIPDH sem considerar o contexto regional específico no qual se manifesta. Comparativamente ao sistema constituído no âmbito da Europa, o sistema Interamericano enfrentou maiores desafios para consolidar mecanismos de proteção dos direitos humanos. Isso porque o contexto político, social, econômico e cultural da América, local marcado pela colonização, por problemas profundos de desigualdade social, impunidade, governos ditatoriais e alto índice de violência, foi obstáculo à construção de mecanismos sólidos e efetivos para proteção dos indivíduos. (PIOVESAN, 2012).

O percurso histórico do sistema interamericano, sua formação e consolidação, está profundamente ligado às lutas emancipatórias por direitos e por justiça na região (SCHETTINI; FERREIRA, 2016). A preocupação com os direitos humanos no continente começou, de forma embrionária, ainda no século XX, vindo a consolidar-se com a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio da Carta da OEA, em 1948, que estabeleceu princípios norteadores da atividade a ser desempenhada pela entidade. Formalmente, atribui-se como marco inicial da construção do sistema interamericano a elaboração da Carta da OEA. Todavia, não se pode esquecer da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, também de 1948, mas celebrada poucos meses antes da aprovação da Carta da OEA. Esta é considerada a primeira declaração de direito humanos aprovada por organismos internacionais.

No SIPDH, o instrumento mais significativo é a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) de 1969³, aprovada na IX Conferência Interamericana. Também conhecida como “Pacto de San José da Costa Rica”, esse tratado estruturou de forma definitiva o Sistema Interamericano: previu a criação de uma Corte para julgar as violações de direitos ocorridas na região e atribuiu mais efetividade à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), já sugerida pela Carta da OEA e criada em 1959. Além disso, nos termos da Convenção, os Estados têm obrigação de respeitar os direitos e liberdades consagrados em seus dispositivos, bem como garantir o seu pleno exercício por parte de todos os indivíduos que vivem sob sua jurisdição, sem qualquer tipo de discriminação, independentemente da nacionalidade da vítima.

A Convenção Americana é, pois, o *tratado-regente* do sistema regional e estabelece uma série de direitos e garantias fundamentais. Nas palavras de Mazzuoli (2011), “é ela o grande *códex* dos direitos civis e políticos no Continente Americano”. De modo semelhante, Piovesan (2013) afirma que a Convenção é “um verdadeiro código interamericano de direitos humanos”. Nos dizeres de Cançado Trindade (2001) ela corresponde à institucionalização do Sistema Interamericano de Proteção. De todo modo, apesar de ter sido celebrada em 1969, a CADH entrou em vigor apenas em 18 de julho 1978, quando se atingiu as onze ratificações necessárias, nos termos do seu artigo 74. O tratado prevê e assegura, substancialmente, diversos direitos que se assemelham aqueles estabelecidos no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP)⁴, dentre os quais é possível citar o direito à vida, à liberdade, à proteção judicial e a um julgamento justo, o direito à liberdade de consciência e religião e liberdade de pensamento e expressão⁵.

³ O Estado brasileiro ratificou a Convenção em 1992. No mesmo ano, ela foi promulgada pelo Decreto 678, de 06/11/1992.

⁴ O referido Pacto tem amplitude mundial. Foi adotado no auge da Guerra Fria, 1966, pela Resolução nº 2.200^a, durante a realização da XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, mas entrou em vigor apenas em 1976. No Brasil, o Congresso Nacional aprovou o Pacto por meio do Decreto- Legislativo nº 226 de 12 de dezembro de 1991. Conforme explica André de Carvalho Ramos, o PIDCP “teve por finalidade tornar juridicamente vinculantes aos Estados vários direitos já contidos na Declaração Universal de 1948, *detalhando-os*, e criando *mecanismos* de monitoramento internacional de sua implementação pelos Estados Partes”. RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014. P. 139

⁵ Sylvia Steiner escreve que “a Convenção foi extremamente pródiga e minuciosa quantos aos direitos da pessoa em face do aparelho repressivo do Estado”. STEINER, Sylvia Helena de Figueiredo. **A Convenção Americana sobre Direitos Humanos e sua integração ao processo penal brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. P. 52.

Não obstante o vasto catálogo de direitos consagrados, a Convenção não dispõe, de forma específica, sobre direitos sociais, culturais e econômicos. Tal tarefa foi cumprida anos depois, em 1988, quando a Assembleia Geral da OEA adotou o Protocolo Adicional à Convenção, concernente aos direitos sociais, econômicos e culturais (Protocolo de São Salvador), que entrou em vigor em 1999. O novo texto supriu lacuna deixada pela Convenção, na medida em que consagra, expressamente, o direito ao trabalho em condições justas e favoráveis, o direito à seguridade social, à saúde, à educação, à cultura, dentre outros.

Como observa Mazuolli (2015):

O Protocolo de San Salvador parte do reconhecimento de que as diferentes dimensões dos direitos humanos ‘constituem um todo indissolúvel’, e de que o ideal do ser humano livre e isento de temor e da miséria será realizado não só com a concretização dos direitos civis e políticos, mas também ‘se forem criadas condições que permitam a cada pessoa gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais’.

Fortalecendo a proteção dos direitos humanos, além dos instrumentos mencionados, no contexto do Sistema Interamericano foram firmados outros tratados como, por exemplo, a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, de 1985, a Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, celebrada em 1994, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, também de 1994, e a Convenção Interamericana para a eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência, de 1996. Com escopos específicos, todos os instrumentos citados contribuem para a proteção dos indivíduos. Eles surgiram como consequência do processo de maturação do próprio SIPDH, que ao longo dos anos era chamado a proteger direitos e grupos vulneráveis não dispostos de maneira expressa e específica nos documentos iniciais.

Com todo o arcabouço institucional construído ao longo anos, o sistema regional desempenha papel de suma importância na proteção e garantia dos direitos fundamentais no continente. Ele representa um avanço em termos de democratização (SEITENFUS, 2012). Como observa Flávia Piovesan (2012), durante o período de transição dos regimes militares para governos democráticos na América Latina, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos desempenhou importante papel no combate aos governos ditatoriais, realizando investigações e denunciando, por meio de relatórios, as graves violações de direitos que ocorriam. Nos últimos anos, com a

consolidação de sistemas políticos democráticos na América, a atuação do SIPDH foi se adaptando às novas necessidades da sociedade. No novo contexto, verifica-se que a Corte Interamericana tem se debruçado sobre questões mais estruturais e endêmicas relativas à promoção e proteção dos direitos humanos e à preservação do estado de direito. Tudo sempre na busca de conferir proteção ampla aos indivíduos.

1.2 – A proteção internacional como mecanismo subsidiário e a regra do esgotamento de recursos internos

A proteção conferida pela Convenção Americana, assim como toda aquela viabilizada por sistemas internacionais de um modo geral tem caráter subsidiário. Trata-se de sistema complementar ao sistema jurídico interno dos Estados, uma vez que a busca pela proteção e garantia dos direitos humanos deve ocorrer, primeiramente, em âmbito doméstico. Dessa forma, apenas quando um Estado não cumpre com tarefa de proteger os direitos daqueles que estão sob sua jurisdição é que se pode recorrer ao Sistema Interamericano. Este, por conseguinte, não pode operar como substituto do aparato jurídico interno dos Estados. É, em verdade, um instrumento suplementar.

Nesse sentido, cabe aos mecanismos regionais atuar quando os sistemas internos dos Estados se mostram falhos, omissos ou inexistentes (PIOVESAN, 2013). Ou seja, quando o Estado fracassa, internamente, é possível recorrer à proteção internacional, que tem um caráter adicional, de reforço.

Como leciona Ramos (2012, p. 50), são vários os impactos da natureza subsidiária da jurisdição internacional dos direitos humanos:

Em primeiro lugar, fixa a responsabilidade primária dos Estados na proteção dos direitos humanos, não onerando em demasia o sistema internacional dos direitos humanos. Em segundo lugar, a regra do esgotamento dos recursos internos auxilia no *convencimento* dos líderes locais para a aceitação da jurisdição internacional de direitos humanos, pois o caráter subsidiário da jurisdição internacional e o seu papel preventivo (evitando a responsabilização internacional do Estado) da regra permitiram a adesão dos Estados aos tratados de direitos humanos, sem que o velho apelo à *soberania nacional* lograsse êxito. Em terceiro lugar, o esgotamento dos recursos internos pode também ser interpretado de modo a exigir dos Estados o dever de prover recursos *internos* aptos a reparar os danos porventura causados aos indivíduos. Assim, além de condenar o Estado pela violação de determinado direito protegido, o órgão internacional ainda o condena pelo descumprimento do dever de prover recursos internos adequados, o que incrementa a proteção do indivíduo. O aspecto fundamental dessa regra é, diante do Direito Internacional dos Direitos Humanos, *positivo*.

O que é interessante notar é que há uma interação entre o aparato jurídico internacional, com toda sua normatividade e tribunais, e a ordem jurídica interna dos Estados. Não há hierarquia entre as cortes internacionais e internas (CANÇADO TRINDADE, 2013). De um lado, as normas internacionais conferem ao âmbito interno a função primordial para tratar dos assuntos afetos aos direitos humanos, confirmando a subsidiariedade da esfera internacional. Em contrapartida, a normatividade internacional também exige dos atores internos o devido conhecimento, interpretação e aplicação dos tratados, de modo a concretizar, em nível nacional, as obrigações internacionais em matéria de direitos humanos.

Sob esse prisma, Araújo (2014), ao tratar do diálogo entre cortes constitucionais, traz o seguinte entendimento a respeito da necessidade de os tribunais internos observarem a atuação de cortes internacionais:

as decisões das cortes transnacionais devem ser levadas em consideração pelos tribunais no contexto de práticas institucionais locais, ampliando a legitimação das decisões domésticas, na projeção conceitual de um sistema internacional cosmopolita, em que a construção das decisões judiciais domésticas, deva operar a partir de um processo deliberativo⁴⁰ com as decisões transnacionais

Indo além, é possível constatar que regra da subsidiariedade está relacionada com um outro aspecto importante que deve ser compreendido. Ela fundamenta a exigência de esgotamento dos recursos internos para que se acione os mecanismos de proteção internacionais (CUNHA; MIRANDA, 2010). Na Convenção Americana, a regra foi consagrada no art. 46 e representa verdadeiro requisito de admissibilidade das denúncias levadas ao conhecimento do sistema regional. Em um primeiro momento, então, as vítimas devem buscar esgotar os meios internos de reparação que lhe são disponibilizados, quer judiciais, quer administrativos (RAMOS, 2012).

Assim sendo, os Estados têm a oportunidade de resolver a situação no âmbito de seu próprio sistema jurídico. Conforme explica Cançado Trindade (198), trata-se de um “princípio clássico do direito Internacional”. O autor prossegue afirmando que é somente após as devidas tentativas internas que se pode buscar a responsabilidade internacional por violação de direitos humanos no plano de sistemas jurídicos internacionais como, por exemplo, o Sistema Interamericano.

O esgotamento dos recursos internos é justamente um dos requisitos essenciais que devem ser observados para que se apresente uma denúncia perante a Comissão Interamericana. Contudo, a regra tem mitigações e deve ser analisada com parcimônia, porquanto os recursos que são colocados à disposição das vítimas devem ser adequados, úteis e devem possibilitar uma tutela justa e célere dos direitos humanos. Inclusive, o já citado art. 46 da CADH, que consagra o requisito em discussão, traz também exceções à regra: 1) não existir o devido processo legal para a proteção do direito violado; 2) não se houver permitido à vítima o acesso aos recursos da jurisdição interna, ou houver sido ele impedido de esgotá-los; e 3) houver demora injustificada na decisão sobre os mencionados recursos. De acordo com Ramos (2012), a jurisprudência da Corte IDH ainda agrega mais três hipóteses de dispensa do esgotamento dos recursos internos, quais sejam: o recurso disponível for inidôneo; o recurso for inútil, quando por exemplo, já há decisão da Suprema Corte local em sentido diverso; ou faltam defensores ou há obstáculos ao acesso à justiça.

Nesse sentido, por exemplo, mesmo que existam mecanismos internos objetivos para que a vítima reclame reparação pela violação de seu direito, quando a utilização dos recursos é ineficaz ou injustificadamente prolongada, entende-se que a regra de admissibilidade é dispensada⁶. Desse modo, tem-se que exigência do esgotamento prévio dos recursos internos deve ser interpretada no sentido de favorecer os indivíduos (RAMOS, 2012). A regra, em última análise, está relacionada com a obrigação geral dos Estados de respeitar os direitos humanos, de modo que não pode ser usada para afastar a responsabilidade internacional quando não se coloca à disposição dos indivíduos recursos eficazes (CANÇADO TRINDADE, 2003).

Um último ponto a ser considerado, é que, conforme entendimento da Corte Interamericana, o não esgotamento dos recursos internos deve ser alegado pelo Estado já no curso do procedimento perante a Comissão, como uma exceção preliminar. Quando nada alega, entende-se que houve desistência tácita em apresentar a objeção. Se a questão é suscitada apenas no curso da fase judicial, para a Corte se trata de alegação extemporânea, ante a preclusão dessa faculdade processual (RAMOS, 2012).

⁶ A título de exemplo, pode-se citar o caso *Damião Ximenes Lopes Vs. Brasil* (2006). Antes de procurar a Comissão Interamericana, a família de Damião ajuizou processo cível e criminal perante o Poder Judiciário brasileiro. Após sete anos sem uma resposta, a Comissão foi acionada e não houve rejeição da denúncia por não esgotamento de recursos internos.

1.3 – O Brasil e o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos

O envolvimento do Governo brasileiro com o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos não foi linear. Em verdade, o comprometimento do país para com os direitos humanos si, bem como sua atuação nos órgãos estabelecidos pelo sistema regional passou por diferentes fases no decorrer da história. Ainda assim, para usar as palavras do Chanceler Joao Neves de Fontoura, o Brasil é um “precursor histórico do sistema pan-americano”⁷, proposta que, em alguma medida, antecedeu o sistema fundado pela OEA. Nesse sentido, um fato importante que não pode ser ignorado é que o Brasil, já na ocasião da IX Conferência Internacional Interamericana, realizada em Bogotá, no ano de 1948, apresentou proposta para a criação de um órgão judicial destinado a promover os direitos humanos no continente. Naquele momento, porém, a proposta não vingou.

Nas décadas que sucederam a adoção da Carta da OEA e a celebração da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, à semelhança de outros países da América Latina, o Brasil esteve mergulhado em um regime ditatorial. O contexto interno afastava o debate voltado à discussão de políticas de promoção e proteção aos direitos consagrados internacionalmente. O comprometimento em relação ao SIPDH arrefeceu, ocasionando graves retrocessos às posições iniciais do país em matéria de direitos humanos. Entre a década de 1960 e 1980, o que se viu foi a violação maciça de direitos, com o Estado brasileiro desrespeitando as garantias recém-consagradas em documentos internacionais.

Com a promulgação da Constituição da República de 1988, o país assumiu, em matéria de direitos humanos, postura progressista e uma posição democrática jamais experimentada em sua ordem jurídica. Aos poucos, com o arrefecimento do período militar, o Brasil foi aos poucos se abrindo aos instrumentos normativos que estavam sendo firmados e à atuação dos mecanismos internacionais de proteção e supervisão.

No final da década de 80, notou-se que o Brasil buscou resgatar sua atuação em matéria de direitos humanos no continente e intensificou seu comprometimento com a

⁷ Discurso proferido em 1º/02/1951. Ver: VENTURA, Deisy e CETRA, Raísa Ortiz. O Brasil e o sistema interamericano de direitos humanos: de Maria da Penha à Belo Monte, *In* José Carlos Moreira da Silva Filho e Marcelo Torelly (orgs.). **Justiça de Transição nas Américas: olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação**. Belo Horizonte: Forum, 2013. Disponível em: <<http://www.conectas.org>> acesso: novembro de 2017.

proteção dos direitos e garantias fundamentais (VENTURA; ORTIZ, 2013). Em 1992, já superado o período de ditadura e estando o processo de construção democrática rumo à consolidação, o país ratificou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Contudo, foi somente seis anos depois, em dezembro de 1998, que o Brasil reconheceu a jurisdição da Corte IDH.

Ainda assim, na primeira década após a transição para o regime democrático, o país atribuía pouca importância à atuação dos órgãos regionais. Ora o Brasil estava mais alinhando e respeitoso em relação ao Sistema Interamericano, ora estava mais distante. Em outros termos, mesmo depois da ratificação da Convenção Americana e de outros documentos, o Estado não cumpria devidamente todas as obrigações internacionais que lhe eram impostas pelos tratados aos quais se vinculou. Recorrentemente, o Brasil desconsiderava recomendações, descumpria prazos, deixava de responder às solicitações realizadas pela Comissão ou pela Corte ou as respondia por meio manifestações genéricas (BERNARDES, 2011).

Progressivamente, o respeito ao sistema foi crescendo. Ao longo dos anos, rompendo com a postura reticente que vinha desempenhado até então, o país foi aderindo aos tratados e protocolos estabelecidos no âmbito do Sistema Interamericano. Atualmente, é possível verificar que o Brasil assinou e ratificou os instrumentos jurídicos mais importantes sobre a temática dos direitos humanos, firmados na região (GOMES; MAZZUOLI, 2015). Além disso, já se percebe que o Governo brasileiro responde de forma mais séria e qualificada às demandas dos órgãos regionais (SCHETTINI; FERREIRA, 2016). Tal postura denota, em alguma medida, a disposição do país orientada para a garantia e defesa da dignidade e integridade do ser humano, contribuindo, ainda, para o bom funcionamento do SIPDH.

Entretanto, não se pode deixar de mencionar postura mais uma vez controversa que o Governo brasileiro desempenhou, nos últimos anos, frente aos órgãos do SIPDH. Mais recentemente, o sistema regional sofreu ataques por parte de um grupo de países, dentre os quais se incluem a Bolívia, o Equador, a Nicarágua e a Venezuela; países estes que passaram a contestar abertamente medidas e decisões supranacionais. Foram críticas dirigidas, sobretudo, à atuação da Comissão Interamericana. Os ataques desencadearam uma crise institucional iniciada em 2011 e concluída em 2013, quando entrou em vigor a Reforma do Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. O discurso oficial era de que o sistema precisava ser melhorado. Porém, em muitos momentos o que

oficialmente foi denominado de ‘fortalecimento’ do sistema revelava ser um processo “de questionamento” e de reforma. (SALAZAR, 2014). Os problemas suscitados na época levantaram suspeitas sobre a credibilidade e legitimidade dos órgãos regionais (SCHETTINI; FERREIRA, 2016), revelando riscos de enfraquecimento do Sistema Interamericano em si, comprometendo, por conseguinte, o combate às violações de direitos humanos no continente.

De acordo com Ventura e Cetra (2013), mencionado cenário de crise teve como uma de suas causas, além das manifestações públicas dos países citados acima, justamente uma postura refratária do Governo brasileiro, que ocorreu na tramitação do caso Belo Monte. Em linhas gerais, o caso tratava da construção de uma usina hidrelétrica na bacia do Rio Xingu, no Pará, o que ocasionaria consequências drásticas para o meio ambiente, afetando a população indígena que vive no local. A questão foi levada à Comissão pelo Movimento Xingu Vivo para Sempre e 40 entidades de defesa das comunidades indígenas e da Bacia do Xingu. Em abril de 2010, ao entender que a obra representava risco à integridade pessoal e à vida dos beneficiários, o órgão interamericano outorgou a medida cautelar Comunidades Indígenas da Bacia do Xingu (MC 382/10)⁸, determinando a imediata suspensão do processo de licenciamento do projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

Em manifestação pública, por meio de nota oficial emitida pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE)⁹, o Governo respondeu de maneira fortemente simbólica, ao afirmar que estava perplexo com o posicionamento da Comissão. Na oportunidade, relembrou o caráter subsidiário do sistema, concluindo que as solicitações da CIDH eram “precipitadas e injustificáveis”.

Dessa forma, na esteira do caso Belo Monte e no contexto da crise institucional que atingiu o sistema regional, nota-se que o Brasil fazia coro com outros países do continente para rechaçar o SIPDH, defendendo propostas de mudanças estruturais que, na prática, limitariam a atuação da Comissão Interamericana (VENTURA; CETRA, 2013). Após o choque inicial entre o governo e a OEA, pode-se dizer que o Brasil participou ativamente das discussões para o aperfeiçoamento – ou reforma – do sistema.

⁸ CIDH, *MC 382/10 - Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu, Pará, Brasil*, disponível em <<http://cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>>.

⁹ Brasil. Ministério das Relações Exteriores. *Solicitação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA. Nota à imprensa n° 142*. Brasília, 5 de abril de 2011. Disponível em <www.itamaraty.gov.br>.

Segundo o Itamaraty, o país “contribuiu para que as posições extremadas fossem deixadas de lado e se pudesse chegar a um texto mais equilibrado” Em determinadas ocasiões, porém, a postura do governo se mostrou contrária aos rumos da atuação ampla do SIPDH, como já mencionado¹⁰.

Por fim, quanto à atuação do Brasil perante o Sistema Interamericano, é importante destacar a inexistência de regras bem definidas, internamente, que orientem a forma como será realizado tal trabalho. A participação nos órgãos regionais envolve questões diplomáticas, políticas, jurídicas e interesses de diversas outras ordens. Diante disso, faz-se necessária uma ação conjunta de alguns órgãos da Administração Pública. A prática atual demonstra que há atuação coordenada (i) da Advocacia-Geral da União, focada sobretudo na defesa brasileira nos casos em curso na Corte IDH; (ii) do Ministério das Relações Exteriores, que atua junto à Comissão Interamericana; e (iii) do Ministério dos Direitos Humanos, responsável pela articulação, no âmbito doméstico, dos responsáveis para cuidar dos desdobramentos das recomendações e decisões advindas do sistema regional. A coordenação para delinear a atuação do Brasil no SIPDH foi consequência do crescente número de petições enviadas ao sistema regional que continham denúncias contra o Estado brasileiro, o qual passou a se comprometer mais com os direitos humanos durante a tramitação dos casos (BERNARDES, 2011).

1.4 – Mecanismos de monitoramento e proteção

O sistema interamericano é bifásico, conforme delineado pela CADH, sendo formado por dois órgãos: Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

As funções desempenhadas por ambos tanto pela Corte quanto pela Comissão guardam papel estratégico na promoção e proteção dos direitos humanos no continente (PIOVESAN, 2013). Por meio da atividade de tais órgãos, o SIPDH atua no sentido de materializar os direitos e garantias previstos na Convenção Americana, chamando os

¹⁰ Internamente, deve-se destacar que o país parece não ter assumido uma posição tão clara e aberta de contrariedade ao sistema regional, nem de defesa à sua integridade. Muito se alegou sobre uma ausência de debate com a sociedade civil, não obstante as constantes críticas da academia e de organizações não governamentais, que solicitavam transparência por parte do Governo brasileiro e defendiam a necessidade de o país adotar uma postura clara de fortalecimento do sistema, que não ameaçasse sua existência e efetividade na proteção dos direitos humanos. Nesse sentido: CONECTAS, Dossiê OEA - Sistema sob ataque, publicado em 21/08/2012. Disponível em: <http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/dossie-oea>. Acessado em: novembro de 2017.

Estados à esfera internacional – regional, mais precisamente – para responder a denúncias de violações de direitos.

1.4.1 – Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH ou Comissão Interamericana)

Trata-se do primeiro órgão estabelecido no âmbito do sistema regional. A criação da Comissão já tinha sido prevista na Declaração Americana, mas foi com o advento da Carta da OEA, que bem estruturou de forma definitiva os mecanismos do SIPDH, que o referido órgão passou a atuar de forma mais efetiva e abrangente na defesa dos direitos humanos nas Américas.

A CIDH é órgão autônomo do Sistema Interamericano, sendo formada por sete membros (Comissários), os quais são eleitos a título pessoal, o que significa dizer que eles não representam seu Estado de origem e atuam de modo independente e imparcial em relação a este (RAMOS, 2014). Além disso, o mandato dos membros da Comissão tem duração de quatro anos, sendo permitida uma reeleição. Na escolha desses Comissários, é avaliada a alta autoridade moral, bem como os conhecimentos em matéria de direitos humanos.

Deve-se destacar que a função precípua da Comissão é a de promover a observância e a defesa dos direitos humanos nas Américas. Nesse sentido, é de responsabilidade da Comissão examinar denúncias em que se aleguem violações de direitos e garantias estabelecidas na Declaração Americana, na Convenção Americana e em outros instrumentos de direitos humanos firmados na região como, por exemplo, o “Protocolo de San Salvador”¹¹.

Nos termos do artigo 41 da Convenção Americana, são atribuições específicas da Comissão: a) estimular a consciência dos direitos humanos na região; b) formular recomendações aos Estados buscando fazer com que estes adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos; c) elaborar relatórios; d) solicitar dos Estados Partes informações acerca de medidas adotadas em matéria de direitos

¹¹ Portela chama a atenção para o fato de que, em relação ao referido Protocolo, nos casos de violação ao direito à educação e à liberdade sindical a Corte ou a Comissão podem se manifestar mediante apresentação de petições individuais, consoante o artigo 19 do documento. Por outro lado, tais órgãos, não podem apreciar petições individuais a respeito de outros direitos consagrados no “Protocolo de San Salvador”. PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**: incluindo noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

humanos; e) atender às consultas formuladas pelos Estados, bem como, na medida do possível, prestar-lhes o assessoramento e apoio solicitado; f) atuar com respeito ao examinar as petições e outras comunicações que lhe forem dirigidas; e g) apresentar relatório anual à Assembleia da OEA.

A Comissão Interamericana, órgão não jurisdicional, poderá, ainda, solicitar a tomada de medidas cautelares à Corte IDH ou outorgá-las diretamente aos Estados (arts. 25 e 74 do Regulamento da CIDH). Nos termos dos artigos 43 e 48, alínea “d”, da Convenção, entende-se que a CIDH também poderá fazer visitas de observação *in loco* nos Estados Partes para avaliar a proteção dos direitos humanos, de uma forma geral, ou para investigar uma situação particular. A esse respeito, cumpre dizer que o Brasil apresentou reserva interpretativa aos dispositivos citados, entendendo que a possibilidade de realizar visitas e inspeções no território nacional não é direito automático e depende de anuência expressa do Governo (PORTETELLA, 2015).

O acesso à Comissão ocorre por meio da apresentação de petições individuais¹² ou comunicações interestatais¹³. Enquanto estas são usadas pelos Estados que ratificaram a Convenção para denunciar violação de direitos humanos cometidas por parte de outro Estado, aquelas, as petições individuais, podem ser dirigidas à Comissão Interamericana por qualquer pessoa, grupo de pessoas, ou entidade não governamental, apresentando denúncias ou queixas de violação de direitos estabelecidos no Sistema Interamericano por um Estado Parte da Convenção.

Como observa PORTELLA (2015), “ a cláusula que prevê o direito de petição individual é obrigatória, ao passo que a cláusula de comunicações interestatais é facultativa”. Assim, para que um Estado apresente comunicação contra outro, é

¹² Em relação às petições individuais, o artigo 44, da CADH estabelece que: “Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização, pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta Convenção por um Estado Parte”.

¹³ Quanto ao sistema de comunicações interestatais, a codificação vem no artigo 45, que assim dispõe: “1. Todo Estado Parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece a competência da Comissão para receber e examinar as comunicações em que um Estado Parte alegue haver outro Estado Parte incorrido em violações dos direitos humanos estabelecidos nesta Convenção. 2. As comunicações feitas em virtude deste artigo só podem ser admitidas e examinadas se forem apresentadas por um Estado Parte que haja feito uma declaração pela qual reconheça a referida competência da Comissão. A Comissão não admitirá nenhuma comunicação contra um Estado Parte que não haja feito tal declaração”.

necessário que ambos tenham declarado que reconhecem a competência da CIDH para receber e analisar tais as comunicações.

Uma vez recebida a denúncia, em petição escrita, a Comissão faz uma análise dos requisitos formais para sua admissibilidade. Nos termos do artigo 46, da Convenção Americana, deve ser verificado: a) se houve esgotamento dos recursos da jurisdição interna, atentando-se para as hipóteses que afastam a aplicação deste requisito; b) se a comunicação ou petição foi apresentada em até seis meses após a notificação da decisão interna definitiva; e c) se a matéria objeto da petição ou comunicação não está pendente de apreciação em outro foro internacional, ou seja, deve-se constatar se não há litispendência internacional.

Após a fase de admissibilidade, há a tentativa de uma solução amistosa. A possibilidade de um acordo amigável entre as partes, contudo, não se restringe ao momento inicial, de modo que durante todo o processo é possível que se conclua um acordo com as partes, interrompendo assim o procedimento (PORTELA, 2015). Se do momento conciliatório advém uma solução, a Comissão elabora um relatório com os fatos e o acordo alcançado, o qual será encaminhado ao peticionário, aos Estados e ao Secretário-Geral da OEA. Por outro lado, se for superada a possibilidade de acordo sem que este tenha sido aceito, será realizada uma investigação dos fatos e é aberto prazo para que as partes - a vítima e o Estado - apresentem informações sobre o caso, quando é preciso. Já com as informações necessárias, a Comissão faz a análise do mérito da questão e decide se houve ou não a violação a alguma obrigação internacional constante em tratado do sistema regional ao qual o Estado se vinculou, ou a alguma norma cogente de direito internacional.

É necessário destacar que a violação tem que ser cometida por um ou mais Estados dentre aqueles que ratificaram o Pacto de São José, na medida em que a Comissão não possui competência para determinar responsabilidade individual. Caso se entenda que houve violação de direitos, a Comissão elabora um “Primeiro Relatório” ou “Primeiro Informe”, o qual será remetido ao Estado infrator. Este, por sua vez, terá um prazo de três meses para realizar as devidas reparações constantes do documento que recebeu. Na hipótese de o Estado não cumprir as medidas determinadas pela Comissão, o caso poderá ser submetido à apreciação da Corte Interamericana. Isso irá ocorrer quando a Comissão entender que tal medida se faz necessária para a proteção dos direitos humanos violados no caso concreto e se o Estado reconheceu a

competência contenciosa do órgão julgador. Nos casos em que a jurisdição da Corte IDH não tiver sido reconhecida, haverá a elaboração de um “Segundo Relatório” ou “Segundo Informe”. Ao final, quando o Estado não cumpre as medidas requeridas no prazo estabelecido pelo novo informe, resta à Comissão encaminhar a questão para Assembleia-Geral da OEA, fazendo constar a questão em seu relatório anual.

Ainda sobre a tramitação do caso na Comissão Interamericana, conforme destaca (RAMOS, 2014), se houver o arquivamento da petição - demanda inadmissível, ou quanto ao mérito, infundada -, não há recurso disponível à vítima.

Flávia Piovesan (2012), ao comentar a relação do Brasil com o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, afirma que os casos contra o país submetidos à Comissão em geral são encaminhados por entidades não governamentais de defesa dos direitos humanos. Segundo a autora, a violação de direitos por parte do aparato estatal é cometida sobretudo contra grupos socialmente vulneráveis, e a maior parte das denúncias envolve casos de violação de direito civis e políticos, havendo ainda poucos casos de ofensa a direitos sociais, econômicos ou culturais.

1.4.2 – Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte Interamericana ou Corte IDH)

A Corte Interamericana de Direitos Humanos é um órgão convencional, estabelecido pela Convenção Americana. De acordo com o Estatuto da Corte, trata-se de “instituição judiciária autônoma”, um órgão que integra o regime inaugurado pela CADH, mas que não pertence a OEA (RAMOS, 2012). Ela é, ainda, um órgão não permanente, uma vez que se reúne em sessões ordinárias e extraordinárias durante o ano, ou seja, temporariamente, para processar e julgar os casos que lhe são apresentados.

Em linhas gerais, o objetivo da Corte IDH é interpretar e aplicar a Convenção Americana e outros instrumentos normativos firmados no âmbito do sistema regional. Assim como a Comissão Interamericana, a Corte é formada por sete membros, que também são eleitos e atuam a título pessoal, sendo vedado, porém, a existência de dois juízes com mesma nacionalidade. Nos termos da Convenção, as atribuições do tribunal regional são divididas em três grupos. O órgão exerce função (i) consultiva, (ii) contenciosa e, ainda, (iii) possui faculdade para adotar medidas provisórias.

No exercício de sua função consultiva, a Corte IDH irá responder às consultas que lhe são dirigidas por seus órgãos ou pelos Estados membros da OEA, seja este signatário ou não da CADH. É por meio de tal função que a Corte tem desenvolvido análises para elucidação e melhor interpretação dos dispositivos da Convenção Americana e de outros tratados de direitos humanos firmados no continente. A Corte realiza não uma interpretação estática dos direitos humanos, mas, sim, uma interpretação dinâmica e evolutiva, permitindo a expansão dos direitos (PIOVESAN, 2013). Dentro da função consultiva, também cabe à Corte emitir pareceres acerca da compatibilidade entre normas do ordenamento jurídico interno dos Estados e os instrumentos do Sistema Interamericano. Ao realizar tal análise, a Corte está fazendo verdadeiro “controle de convencionalidade das leis” (MAZZUOLI, 2011; PIOVESAN, 2012).

Conforme dados do Relatório Anual da Corte Interamericana (2017), já foram emitidas vinte e duas opiniões consultivas. Apesar de não possuírem caráter vinculante, é inegável o impacto dos pareceres na atuação jurisdicional da Corte e na compreensão mais sólida do alcance dos direitos e garantias que devem ser respeitadas pelos Estados Americanos. A título de exemplo, é possível citar opiniões consultivas que interpretaram a regra de esgotamento de recursos internos para acessar o sistema regional, as restrições à adoção da pena de morte e o efeito das reservas sobre a entrada em vigor da Convenção (RAMOS, 2012).

Ademais, a Corte IDH detém competência contenciosa, por meio da qual poderá determinar a responsabilidade internacional de um Estado em razão da violação de algum direito consagrado na CADH ou em outros tratados do sistema regional. Conforme explica PORTELLA (2015, p. 923)

“Quando examina e julga um caso, a Corte Interamericana verifica a conformidade das ações dos órgãos estatais com as obrigações internacionais assumidas pelo respectivo Estado na matéria e, caso a decisão do Judiciário nacional não seja compatível com as normas do sistema interamericano de direitos humanos, pode determinar medidas voltadas a responsabilizar internacionalmente o ente estatal pela decisão e a proteger ou a reparar direito previsto (...)”

No exercício de sua jurisdição, a Corte emite sentenças obrigatórias, definitivas e inapeláveis¹⁴. Porém, para que o tribunal regional possa conhecer e examinar um caso, os Estados envolvidos devem ter aceitado, de maneira expressa, a jurisdição do órgão (art. 62, da CADH). Ou seja, como se trata de cláusula facultativa, não compulsória, é necessário que se reconheça previamente a competência da Corte para o julgamento, o que pode ser feito por meio de uma convenção especial (válida para apreciação de casos específicos), ou de uma declaração de submissão à competência da Corte (que obriga o Estado de forma geral a responder qualquer processo que contra si é submetido ao órgão). O Estado brasileiro reconheceu a competência jurisdicional da Corte IDH em 1998, por meio do Decreto Legislativo nº 89, de 3 de dezembro de 1998. A partir de então, o país passou a ser julgado por violações de direitos humanos pelo tribunal regional. A primeira condenação ocorreu em 2006, no *caso Ximenes Lopes*, que será estudado mais adiante.

É importante destacar que a Corte Interamericana não funciona como instância recursal ou corte de cassação dos tribunais que integram a jurisdição local dos Estados. Relativamente à competência contenciosa do órgão regional, Antônio Augusto Cançado Trindade (1996) ensina que:

“os tribunais internacionais de direitos humanos existentes - as Cortes Europeia, e Interamericana de Direitos Humanos - não "substituem" os tribunais internos, e tampouco operam como tribunais de recursos ou de cassação de decisões dos tribunais internos. Não obstante, os atos internos dos Estados podem vir a ser objeto de exame por parte dos órgãos de supervisão internacionais quando se trata de verificar a sua conformidade com as obrigações internacionais dos Estados em matéria de direitos humanos. Os atos internos dos Estados não se encontram isentos de verificação quanto ao seu valor de prova, porquanto podem não estar conformes as obrigações internacionais dos Estados”

O acesso à Corte IDH é restrito, consoante o disposto no artigo 61 da CADH. Somente os Estados Partes do referido tratado e a Comissão podem apresentar um caso de violação de direitos humanos para apreciação do órgão. Dessa forma, não se aceita que indivíduos ou grupos de indivíduos apresentem petições individuais diretamente à Corte. É necessário apresentá-las perante a Comissão, órgão que, como visto acima, atua como instância preliminar, definindo os casos que serão encaminhados à jurisdição da Corte Interamericana.

¹⁴ Tais sentenças são, fundamentalmente, de quatro tipo: exceções preliminares; de mérito; reparações e custas; e de interpretação de sentenças.

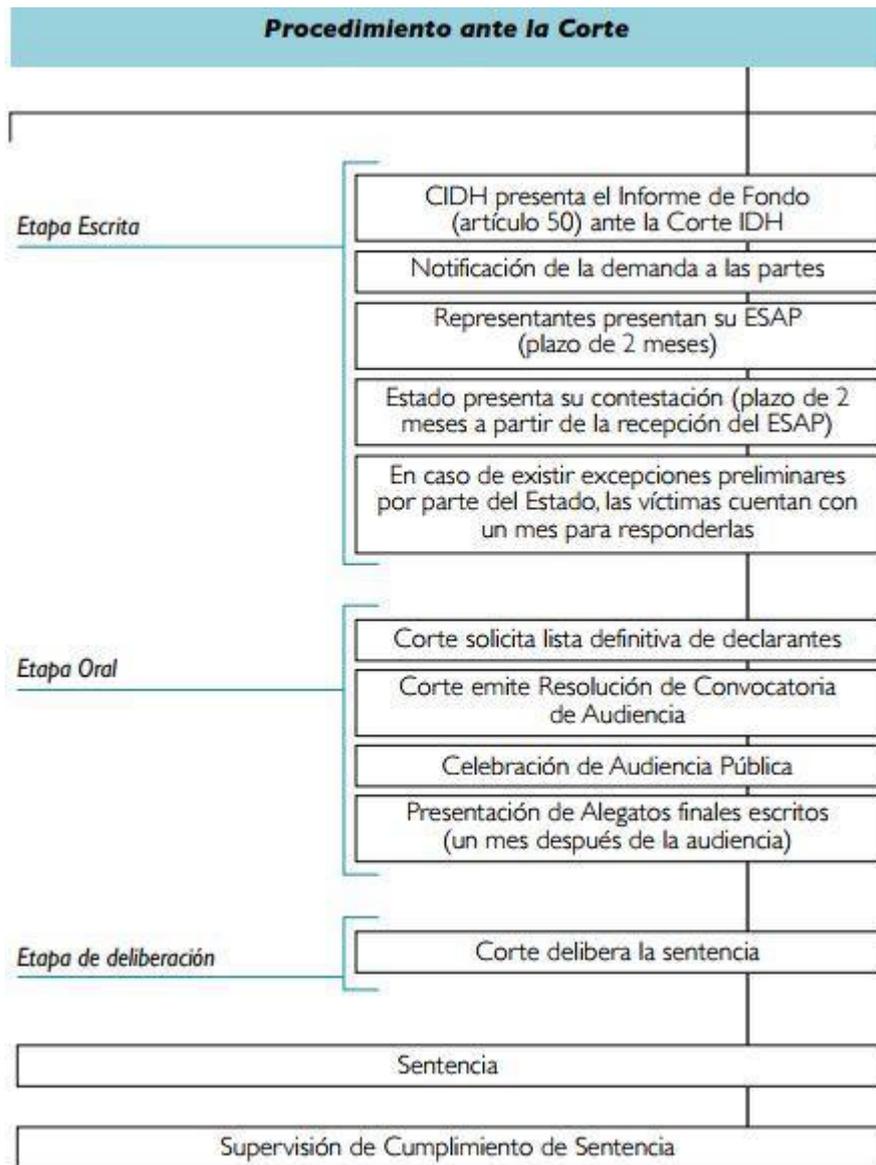
Embora se saiba que os indivíduos não possuem ainda capacidade para demandar diretamente à Corte Interamericana, alterações posteriores no Regulamento do tribunal conferiram às vítimas de violação direitos humanos ou seus representantes o direito de participação durante a tramitação do processo (*locus standi*). Não há direito a um acesso amplo à jurisdição da Corte, mas é permitido que indivíduos e ONG's participem, em alguma medida, quando já iniciada a tramitação do caso. Com as alterações nas regras de procedimento, abriu-se a possibilidade de se submeter à Corte, autonomamente, argumentos, arrazoados e provas (PIOVESAN, 2013).

A questão da participação direta de indivíduos na Corte é complexa, mas o acesso amplo e independente, incluindo a capacidade para apresentar uma denúncia diretamente ao tribunal regional (*locus standi in judicio*), proporcionaria avanços na proteção e garantia dos direitos humanos. Trata-se de uma realização projetada para o futuro, mas já em desenvolvimento (CANÇADO TRINDADE, 2013). Há uma verdadeira linha de evolução que resgata a posição dos indivíduos como sujeitos de Direito Internacional dos Direitos Humanos, que aos poucos vão deixando de ser apenas objetos de proteção. Afinal, os indivíduos são as verdadeiras partes demandantes perante os tribunais. Nesse sentido, ensina Cançado Trindade (2013, p. 25/26) que:

Os tribunais internacionais de direitos humanos têm, muito compreensivelmente, buscado favorecer o acesso *direto* dos indivíduos a suas respectivas jurisdições. A Corte Europeia de Direitos Humanos já o logrou, a partir da entrada em vigor, em 10.11.1998, do Protocolo n. 11 à Convenção Europeia de Direitos Humanos. A Corte Interamericana de Direitos Humanos tem dado passos significativos neste sentido, sobretudo mediante as modificações introduzidas no seu quarto Regulamento – de que fui relator – da CtIADH (que entrou em vigor em 10.6.2001), contendo o avanço mais relevante da operação do mecanismo de proteção da Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 desde sua entrada em vigor em 1978. A nova Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos tem dado mostras de seguir adiante na mesma direção.

Em relação à tramitação do processo contencioso na Corte Interamericana, destaca-se que ele compreende seis etapas: (1) Etapa escrita inicial; (2) Etapa oral ou de audiência pública; (3) Etapa escrita de alegações e observações finais das partes e da Comissão; (4) Etapa de diligências probatórias; (5) Etapa de estudo e proferimento de sentenças, e (6) Etapa de solicitações de interpretação (CORTE IDH, 2017). Após tudo isso, há uma fase de supervisão de cumprimento de sentença, a qual será objeto de estudo em momento oportuno.

Figura 1: Fluxograma do procedimento contencioso perante a Corte Interamericana



Como se observa, o procedimento é iniciado com a apresentação do caso, com todas as informações necessárias, observando-se, para tanto, o disposto nos art. 35, do Regulamento da Corte. Ato subsequente, a Presidência do tribunal realiza uma análise preliminar, verificando se os requisitos essenciais para apresentação do caso foram respeitados. Quando cumpridos, a Secretaria notifica os envolvidos e o caso é designado a um juiz relator. Ainda na etapa escrita inicial, é concedido prazo improrrogável à vítima ou seus representantes para que apresentem um escrito de petições, provas e argumentos, incluindo pretensões referentes às reparações e custas. Após ter acesso ao escrito de petições, o Estado terá um prazo de dois meses para que possa apresentar sua contestação. Nesta, será possível indicar, dentre outras coisas, eventuais exceções preliminares, observações sobre os fatos, sobre as reparações e

custas solicitadas, ou, ainda, se há reconhecimento total ou parcialmente a responsabilidade.

Em um segundo momento, é proferida uma “Resolução Convocatória de Audiência”, as partes e a Comissão para que participem do ato público. Caso a Corte entenda ser oportuno, a audiência poderá ser parcial ou totalmente privada. Nesse sentido, por exemplo, pode a Corte receber declaração de testemunhas de forma reservada, o que ocorreu recentemente no julgamento do caso *Favela Nova Brasília Vs. Brasil* (CORTE IDH, 2017). Passada a etapa oral, as vítimas ou seus representantes, bem como o Estado demandado devem apresentar suas alegações finais escritas.

A quarta etapa se refere às diligências probatórias de ofício, que, ao contrário do que se pode supor, não se restringem a um momento específico. Nos termos do art. 58, do Regulamento da Corte, “em qualquer fase da causa”, o tribunal poderá, por exemplo, procurar provas e requerer aos envolvidos o fornecimento de qualquer explicação. Com base no mencionado dispositivo, a Corte pode determinar a realização de diligência judicial probatória em sua própria sede ou fora desta¹⁵.

Na quinta etapa do procedimento, o juiz relator, com base nas provas e nos argumentos das partes, apresenta um projeto de sentença ao plenário da Corte Interamericana. Tal projeto será discutido e aprovado pelos juízes. Em alguns casos, os juízes apresentam votos discordantes ou dissidentes. Com a finalização e aprovação da sentença, as partes serão notificadas. Como já dito, tais decisões são vinculantes, definitivas e inapeláveis.

Contudo, na sexta e última etapa, conforme prevê o art. 76 do Regulamento da Corte, o tribunal poderá, por iniciativa própria ou mediante pedido das partes, retificar erros notórios, de correção ou de cálculo. Às partes também é facultada a possibilidade de solicitar esclarecimentos sobre o sentido ou alcance da sentença, o que pode ser pedido em até noventa dias contados do momento da notificação da decisão.

Durante o processamento do Estado perante a Corte, a vítima da violação de direitos humanos pode contar com a figura do “Defensor Interamericano”, o qual

¹⁵ Apenas para citar um exemplo, é possível considerar a diligência realizada por juízes do tribunal interamericano no Brasil, durante o ano de 2016, para colher declarações e testemunhos de vítimas do caso *Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil*. CORTE IDH. **Relatório Anual 2016**, p. 18. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/informe2016/portugues.pdf>> Acessado em: novembro de 2017.

representa aqueles que não têm recursos para custear sua defesa técnica (art. 37 do Regulamento). Tal dispositivo foi fruto da reforma do Regulamento da Corte em 2009.

De acordo com Relatório Anual (2017), até o final de 2016 foram proferidas trezentas e nove sentenças. Especificamente em relação ao Brasil, a Corte já proferiu sentenças em seis casos, sendo que em uma decisão não restou demonstrada a responsabilidade internacional do Estado. Em outros cinco casos, porém, o Brasil foi condenado por violar direitos humanos. Recentemente, já em 2017, o Governo brasileiro sofreu mais uma condenação¹⁶. Ainda conforme o documento, no ano de 2016 a Corte Interamericana recebeu dezesseis novos casos, dentre os quais dois foram submetidos contra o Brasil¹⁷. A análise detalhada de alguns casos será feita no terceiro capítulo deste trabalho, motivo pelo qual nenhum deles será estudado neste tópico.

Por fim, também é uma das atribuições da Corte a adoção de medidas provisórias. Trata-se de mecanismo adotado em casos de extrema gravidade, urgência e para evitar danos irreparáveis às pessoas. Segundo os ensinamentos de RAMOS (2012, p. 152), “a melhor terminologia seria, naturalmente, medidas cautelares, cuja necessidade é evidente, pois em nada serviria o processo internacional se a Corte IDH não pudesse proteger, *in limine*, as pessoas de danos irreparáveis”.

Quando já há um caso submetido à jurisdição do tribunal, este poderá adotar medida provisória de ofício ou concedê-la após provocação da vítima ou de seus representantes. Por outro lado, em relação aos casos ainda não submetidos à sua apreciação, a Corte só poderá adotar tais medidas mediante solicitação da Comissão Interamericana. O cumprimento das medidas provisórias concedidas é objeto de supervisão posterior, o que é viabilizado pela apresentação de relatórios entregues pelos Estados, os quais devem conter, também, observações escritas pelos beneficiários ou por seus representantes. Com base no relatório apresentado, a Corte poderá avaliar o grau de implementação das medidas, assim como decidir sobre a necessidade de convocação de audiência.

¹⁶ Em fevereiro de 2017, a Corte proferiu sentença no *Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil*. GANDRA, Alana. O Brasil é condenado em corte da OEA por chacinas na favela Nova Brasília. **AGÊNCIA BRASIL**, Rio de Janeiro, 15 maio 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-05/estado-brasileiro-e-condenado-na-corte-idh-por-chacinas-na-favela>>. Acessado em: novembro de 2017. Cumpre esclarecer que essa condenação não entrou nas estatísticas mostradas no Relatório da Corte IDH de 2016.

¹⁷ Os dois casos apresentados à Corte contra o país em 2016 são: *Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil* e *Vladimir Herzog Vs. Brasil*.

O Relatório Anual da Corte Interamericana de Direitos Humanos (2017) informa que em relação ao Brasil havia, em 2016, três medidas provisórias cujo cumprimento estava sendo supervisionado, quais sejam: *Unidade de Internação Socioeducativa, Complexo Penitenciário de Curado Brasil e Complexo Penitenciário de Pedrinhas*.

1.4.3 – A supervisão interamericana do cumprimento das sentenças da Corte

Uma análise comparativa entre a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) permite concluir que o tratado firmado no continente americano foi influenciado por seu homólogo estabelecido no âmbito da Europa. Da CEDH, os Estados Americanos trouxeram o procedimento bifásico de proteção dos direitos humanos. No entanto, como explica Ramos (2012 p. 135):

a influência da CEDH foi imperfeita, pois não há órgão no sistema interamericano que desempenhe o papel original de supervisão e julgamento anômalo das violações que realizava o Comitê de Ministros do Conselho da Europa. Assim, o procedimento interamericano é bifásico, tal qual seu congênera europeu antes do Protocolo n. 11. Há uma etapa, *indispensável*, perante a Comissão e uma eventual segunda etapa perante a Corte IDH.

No sistema europeu, após emitida a sentença definitiva o Comitê de Ministros é o órgão responsável por zelar pelo seu cumprimento (art. 45, da CEDH). Com base nas informações apresentadas pelos Estados condenados, o Comitê irá avaliar se houve o pagamento de indenização pecuniária e se outras medidas foram tomadas para fazer cessar a violação pela qual o ente estatal foi condenado, bem como para evitar a ocorrência de novas violações. No Sistema Interamericano, inexistente órgão semelhante ao Comitê de Ministros, com atribuição específica para cuidar que os julgados sejam devidamente implementados.

Nota-se, dessa forma, existência de lacuna quanto à supervisão das decisões da Corte IDH (PIOVESAN, 2012). Por outro lado, como já dito, a sentença emitida pelo tribunal regional é obrigatória. O devido cumprimento das medidas de reparação estabelecidas pelo tribunal é um dos principais objetivos consagrados pelo Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. Nos termos do art. 68.1 da CADH, os Estados Partes da Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes. A esse respeito, a Corte já se manifestou, afirmando que

A obrigação de cumprir o disposto nas decisões do Tribunal corresponde a um princípio básico do direito da responsabilidade internacional do Estado,

respaldado pela jurisprudência internacional, segundo o qual os Estados devem acatar suas obrigações convencionais internacionais de boa-fé (*pacta sunt servanda*) [...]. (CORTE IDH, 1999)

Além disso, como bem lembrou Cançado Trindade (2013), a Corte Europeia, no caso *Hornsby vs. Grécia*, sentenciado em 1997, destacou a importância da execução da sentença para a própria efetividade do direito de acesso a um tribunal, de modo que não apenas o acesso formal ao sistema judicial, mas também as garantias do devido processo legal e a devida execução da sentença, integram o direito de acesso à justiça *latu sensu*. Nessa perspectiva, portanto, o cumprimento da sentença está relacionado com a boa administração da justiça.

No Sistema Interamericano, verifica-se que diante da inexistência de meios coercitivos para compelir os Estados a executarem os julgados da Corte e da ausência de um órgão específico com competência para realizar o monitoramento da execução destes, o próprio órgão jurisdicional tomou para si tal atribuição. O *leading case*, como destaca Cançado Trindade (2013), foi o caso *Baena Ricardo e outros Vs. Panamá*, sentenciado em 2001. Na ocasião a Corte entendeu que era tarefa sua supervisionar o cumprimento das sentenças emitidas com base na interpretação conjunta dos arts. 33.b, 62.1, 62.3 e 65 da Convenção Americana e do art. 30 do Estatuto.

Nesse ínterim, a Corte Interamericana, assumindo *motu proprio* a supervisão da execução de suas sentenças, assim determinou

(...) este Tribunal estima que, para satisfazer o direito de acesso à justiça, não é suficiente que com o respectivo processo ou recurso se emita uma decisão definitiva, na qual se declarem direitos e obrigações ou se proporcione proteção às pessoas. Ademais, é preciso que existam mecanismos eficazes para executar as decisões ou sentenças, de maneira que se protejam efetivamente os direitos declarados. A execução de tais decisões e sentenças deve ser considerada como parte integrante do direito de acesso à justiça, entendido este em sentido amplo, que abarque também o cumprimento pleno da decisão respectiva. O contrário supõe a negação deste direito. (CORTE IDH, 2003, p. 82) (tradução livre)

Destarte, uma vez proferida a sentença, esta é mantida em aberto, ficando sujeita a periódicos exercícios de supervisão que buscam avaliar o cumprimento das medidas de fixadas. Ao realizar tal tarefa, a Corte qualifica as ações do Estado, dividindo-as em categorias que dizem respeito ao grau de implementação das medidas (FRANCO, 2014). Tais categorias são: pendente de cumprimento, cumprimento total ou parcial. Após a

constatação de que houve cumprimento integral das medidas reparatórias, o caso é arquivado.

Não obstante a realização de tal tarefa pelo próprio tribunal regional, a prática demonstra que em muitos casos os entes estatais não realizam a execução das sentenças da forma devida. Muitas são implementadas parcialmente e apenas algumas das medidas fixadas são de fato obedecidas. Os cumprimentos parciais provocam a permanência de casos já julgados na lista de supervisão da Corte IDH por tempo indeterminado. A cada nova sessão, o tribunal realiza a supervisão do cumprimento da decisão de diversos casos, fazendo com que os Estados condenados vislumbrem a possibilidade de cumprimento gradual das medidas estabelecidas, o que, sem dúvidas, vai de encontro aos objetivos do Sistema Interamericano. Ademais, considerando a maneira como funciona a supervisão hoje – pela própria Corte IDH, a execução imediata das sentenças, além de garantir a rápida e eficaz proteção e restauração dos direitos violados, poderia reduzir o trabalho dos juízes da Corte, que não precisariam voltar a um caso já sentenciado e poderiam se debruçar sobre novas denúncias, agilizando a tramitação dos processos. Afinal, muitos deles permanecem anos na fase de supervisão e seu cumprimento é analisado mais de uma vez e em diversas sessões¹⁸.

Como observa Cançado Trindade, percebe-se que os Estados adotam uma postura de cunho pragmático ao dar cumprimento seletivo e parcial às sentenças da Corte. Defendendo uma posição contrária, opondo-se ao pragmatismo, o autor afirma a necessidade de se impor “uma questão principista, sobre questão de tamanha importância, que concerne à *ordre public* internacional, e ao *rule of law* (*prééminence du droit*) nos planos nacional e internacional” (CANÇADO TRINDADE, 2013, p. 64).

Diante desse cenário, outra alternativa possível para pressionar os Estados a cumprir as sentenças da Corte é a utilização do art. 65 da CADH. Todavia, a prática revela que o mecanismo previsto muitas vezes não é utilizado¹⁹. Com base no mencionado dispositivo, o tribunal poderá comunicar à Assembleia Geral da OEA os casos em que o

¹⁸ A título de exemplo, pode-se considerar o *caso Garrido e Baigorria Vs. Argentina*, cuja sentença foi proferida em 1998 e segue em etapa de supervisão. Em relação ao Brasil, há o *caso Ximenes Lopes*, sentenciado em 2006 e também ainda sob supervisão. CORTE IDH. **Relatório Anual 2016**, p. 99-106. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/informe2016/portugues.pdf>>Acessado em: novembro de 2017.

¹⁹ “A Corte finalizou o ano de 2016 com 182 casos contenciosos em etapa de supervisão de cumprimento de Sentença”. Dentre esses casos, 15 haviam sido informados à Assembleia Geral da OEA, seguindo a regra do art. 65 da CADH. CORTE IDH. **Relatório Anual 2016**, p. 99-106. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/informe2016/portugues.pdf>>Acessado em: novembro de 2017.

Estado não tenha dado cumprimento à sentença. A Assembleia poderá, então, adotar medidas políticas para constranger o Estado violador. Trata-se de um sistema de garantia coletiva que representa o interesse conjunto dos Estados que ratificaram a Convenção em garantir o funcionamento efetivo sistema de proteção no continente, evitando contar apenas com a boa-fé dos Estados, em suas esferas internas, para salvaguardar os direitos estabelecidos nos instrumentos interamericanos, visto que, pela ausência de coercibilidade, muitas vezes tais Estados demoram a cumprir as sentenças. A comunicação à OEA, dessa forma, visa preservar a integridade do próprio SIPDH. (Corte IDH, 2017). O recurso ao art. 65, vale dizer, foi utilizado com sucesso no caso *Hilaire e outros Vs. Trinidad e Tobago*.

O que é importante notar é que a supervisão da implementação das sentenças é etapa de suma importância para o sucesso do sistema regional e para a preservação da integridade da Convenção. De nada adianta o pronunciamento da Corte Interamericana responsabilizando internacionalmente determinado Estado, se não existirem mecanismos hábeis para garantir a execução das decisões. O art. 68 da CADH, para além de prever a obrigatoriedade dos julgados, como citado, também concede aos Estados uma margem de discricionariedade acerca da forma como eles serão implementados. Contudo, a existência de um padrão interno permanente que proporcione a execução das sentenças de forma mais fácil e com agilidade, não é a realidade de alguns países, inclusive do Brasil, onde a implementação das medidas reparatorias ocorre de modo casuístico, como será visto detalhadamente mais adiante, no terceiro capítulo. Fato é que, com ou sem mecanismo claro de implementação, persiste a obrigação dos Estados de cumprir devidamente os julgados Corte Interamericana de Direitos Humanos.

CAPÍTULO 2 - RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DO ESTADO E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

2.1 – A noção de responsabilidade internacional do Estado

Com efeito, antes de entrar na temática da responsabilidade internacional do Estado no âmbito do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, faz-se necessário um estudo de aspectos gerais do assunto.

Não raro uma das críticas recebidas pelo Direito Internacional Público diz respeito a uma suposta falta de coercibilidade e meios eficazes para compelir os Estados a cumprirem as normas internacionais, gerando, assim, resultados concretos.

De fato, a aplicação de tais normas tem peculiaridade própria. Todavia, afirmar que inexistência de eficácia é um tanto quanto exagerado. Isso porque é possível verificar a existência de mecanismos que possibilitam que os responsáveis pelo descumprimento de obrigações internacionais respondam devidamente pelas violações perpetradas, de modo a salvaguardar direitos e garantias fundamentais. É nesse sentido que surge a noção de responsabilidade internacional do Estado, em síntese entendida como uma reação do próprio Direito Internacional a fim de se preservar a ordem jurídica vigente (RAMOS, 2012; PORTELA, 2015).

Nesse ínterim, Mazzuoli explica que:

as normas internacionais detêm generalidade e abstração, emanam de uma autoridade conjunta, composta por atores internacionais juridicamente coordenados e em pé de igualdade, e ainda contêm variados meios de resposta ao descumprimento de seus comandos. Esta *resposta* que o Direito Internacional dá aos Estados que infringirem as suas regras - e que é elemento de sua eficácia como ramo jurídico - é representada fundamentalmente pelo instituto da *responsabilidade internacional*. (MAZZUOLI, 2011, p. 556)

Mencionado autor, usando como referência escritos de Hildebrando Accioly, prossegue afirmando que responsabilidade internacional do Estado é:

“o instituto jurídico que visa responsabilizar determinado Estado pela prática de um ato atentatório (ilícito) ao Direito Internacional perpetrado contra os direitos ou a dignidade de outro Estado, prevendo certa reparação a este último pelos prejuízos e gravames que injustamente sofreu. (ACCIOLY, *apud* 1982OLI, 2011, p. 557)

Na mesma linha Ramos (2012), que conceitua o instituto como “uma reação jurídica do direito internacional às violações de suas normas (...)”, bem como “(...) uma obrigação internacional de reparação dos danos causados pela violação prévia de uma norma internacional”. Ainda sob esse prisma, Sloboda (2016) assevera que “a responsabilidade internacional cria a obrigação de reparar integralmente eventuais danos e pode causar ao país [transgressor] o constrangimento de sofrer sanções de natureza política, comercial ou financeira”.

De acordo com *Shaw* (2008), a responsabilidade do Estado é um “princípio fundamental” do Direito Internacional, o qual decorre da própria natureza do sistema jurídico internacional. O autor, como outros também aborda o instituto sob a perspectiva do dever de reparar os danos causados por comportamentos que afrontam normas de direito das gentes.

Dessa forma, pode-se dizer que a responsabilidade surge do descumprimento de uma obrigação expressa ou tacitamente assumida pelo Estado e da consequente necessidade de se reparar eventual dano causado pelo descumprimento de tal compromisso. Há referência ao antigo princípio *neminem laedere*, que impõe um dever geral de não lesar. Na lição de Portela (2015, p. 380), isso fica claro: a responsabilidade internacional tem uma fundamentação baseada em dois pilares, quais sejam, “o dever de cumprir as obrigações internacionais livremente avençadas e a obrigação de não causar dano a outrem”. O Estado, portanto, precisa cumprir de boa-fé o pactuado, sob pena de ser-lhe atribuída a responsabilidade internacional por descumprimento voluntário de um acordo.

Contudo, deve-se considerar que responsabilizar internacionalmente um Estado não significa atribuir a ele uma punição, vez que a finalidade do instituto é garantir apenas a restauração do prejuízo (PORTELA, 2015). A questão penal fica a cargo do Direito Penal Internacional. Na responsabilidade ora em estudo não há que se falar em considerações de tal natureza, vez que a reparação do direito internacional não tem a ver com aquela do direito penal ou do direito interno – elas são independentes.

Para Cançado Trindade (2013, p. 110), a ideia da responsabilização está relacionada à noção de justiça, isto é, de combate à impunidade, de “um verdadeiro *droit au Droit* das pessoas vitimadas em quaisquer circunstâncias, inclusive em meio à mais completa adversidade”. Dessa maneira, ainda de acordo com o autor, os tribunais internacionais, como a Corte Interamericana, ao atribuir responsabilidade internacional a um Estado em razão da violação de uma norma, contribuem para estabelecer padrões mais elevados de comportamento estatal e permitem a realização efetiva do ideal de justiça em nível internacional.

É relevante notar que a responsabilidade internacional do Estado pode ser devida em razão de uma ação ou omissão. Além disso, pode ser consequência tanto da violação de uma regra convencional quanto da transgressão de uma norma costumeira. Admite-se, também, que um Estado seja responsabilizado por atos lícitos, o que se contrapõe à regra

geral de que a responsabilidade internacional depende sempre e necessariamente da ilicitude da conduta. Isso, não obstante, irá ocorrer excepcionalmente, em alguns casos específicos previstos objetivamente em convenção. Conforme explica Portela:

A responsabilidade internacional por atos lícitos também é chamada, pela Comissão de Direito Internacional da ONU, de ‘responsabilidade por atos não proibidos pelo Direito Internacional’. É um tipo de responsabilidade internacional objetiva, a partir da qual os Estado devem indenizar os prejuízos eventualmente causados por suas ações ou omissões, ainda que para tais danos não tenham concorrido. Refere-se especialmente aos atos relacionados ao uso da tecnologia nuclear, à exploração espacial, à poluição por petróleo e derivados e aos danos ao meio ambiente em geral (PORTELA, 2015, p. 384).

Ainda quanto ao estudo da responsabilidade, é importante abordar o projeto de artigos elaborados no âmbito da Comissão de Direito Internacional (CDI). Não se trata de uma fonte de direito internacional. Ao invés disso, o projeto não tem caráter vinculante, é mero *soft law* (SLOBODA, 2017). De qualquer forma, ainda que não seja um tratado, dotado de força obrigatória, o Esboço de Artigos apresenta conceitos que constam em textos convencionais e traz inovações importantes para o estudo da responsabilidade internacional do Estado. Foi no âmbito dos trabalhos da CDI, por exemplo, que surgiu a proposta para exclusão do dano como requisito essencial para configuração da responsabilidade (SLOBODA, 2016). Ademais, os arts. 1º e 2º do Projeto elaborado trazem a ideia de responsabilidade internacional tal como ela é considerada nos dias atuais²⁰.

Tradicionalmente, a responsabilização internacional era aplicada apenas nas relações entre Estados. Assim, o instituto tinha como finalidade a atribuição de responsabilidade a um Estado pela prática de ato atentatório a direito ou à dignidade de outro sujeito de direito internacional. Hodiernamente, seu uso não é restringido desta forma. Nesse sentido, Portela chama atenção para as recentes

possibilidades de a pessoa humana responsabilizar diretamente o ente estatal na ordem internacional. É o caso, por exemplo, dos mecanismos existentes dentro da União Europeia e da Organização dos Estados Americanos (OEA), que permitem que indivíduos pleiteiem as devidas reparações pelo descumprimento, por parte dos Estados, das normas internacionais de direitos humanos. (PORTELA, 2015, p. 381)

²⁰ “Art. 1º A responsabilidade do Estado por seus atos internacionalmente ilícitos. Todo ato internacionalmente ilícito de um Estado acarreta sua responsabilidade internacional”. “Art. 2º Elementos de um ato internacionalmente ilícito do Estado Há um ato internacionalmente ilícito do Estado quando a conduta, consistindo em uma ação ou omissão: a) é atribuível ao Estado consoante o Direito Internacional; e b) constitui uma violação de uma obrigação internacional do Estado”.

Diante disso, é possível perceber que o estudo da proteção dos direitos humanos está intrinsecamente ligado à noção de responsabilidade internacional dos Estados, eis que esta é importante, como dito, para garantir a juridicidade do conjunto de normas internacionais estabelecido e, indo além, para afirmação da dignidade humana. Desconsiderar a responsabilidade implica, por conseguinte, na negação do caráter jurídico, coercitivo da norma internacional (RAMOS, 2005). Por outro lado, a responsabilização fortalece a proteção e universalização das normas internacionais de direitos humanos, faz com que os sistemas de proteção deixem de ser apenas um conselho ou simples conjunto de obrigações morais, de normas meramente programáticas. A violação de tais normas representa, portanto, o desrespeito às obrigações internacionais com a consequente atribuição de responsabilidade do Estado infrator, densificando direitos.

2.2 – A responsabilidade internacional do Estado no Sistema Interamericano

Os tribunais internacionais de direitos humanos, como a Corte Interamericana, têm operado de modo a garantir a proteção dos indivíduos, de grupos minoritários e vulneráveis. São, nesse sentido, instrumentos efetivos no combate contra as situações de violência sistemática e generalizada (CANÇADO TRINDADAE, 2013). O trabalho da Corte é justamente o de avaliar casos de desrespeito às obrigações internacionais, buscando restaurar e proteger os direitos humanos e as garantias violadas. A declaração da responsabilidade está associada à imposição de fórmulas transnacionais cujo objetivo é compelir os Estados cuidarem de forma mais efetiva dos indivíduos e de seus direitos, os quais, por sua vez, apenas se materializam quando existem mecanismos eficazes para promover a devida responsabilização por violações, dando às obrigações internacionais um conteúdo real. Nas palavras de Franco (2014, p. 29)

Por meio de um processo de responsabilização internacional, os tribunais de direitos humanos, ao atuarem na apreciação das violações, na interpretação de tratados e na imposição de medidas de reparação aos danos evidenciados, acabam por criar padrões mínimos de conduta e suas sentenças podem influenciar muito além dos Estados que são partes em uma demanda.

A construção jurisprudencial dos tribunais tem fortalecido o estado de direito, a ideia de que as autoridades nacionais não estão acima da lei e de que a legislação interna

deve estar em conformidade com normas internacionais (CANÇADO TRINDADAE, 2013).

Sob a perspectiva positivista, a obrigação dos Estados de proteger e promover direitos fundamenta-se na ratificação de tratados e, via de consequência, no consagrado princípio *pacta sunt servanda* - firmado na Convenção Americana em seu art. 68(1). Não se pode esquecer, entretanto, que os Estados também devem respeitar princípios gerais de direito e regras costumeiras não codificadas em convenções.

No Sistema Interamericano, um marco positivista utilizado pela Corte IDH na apreciação das denúncias que recebe é a Convenção Americana, que em seu artigo 1.1²¹ prevê a obrigação geral de respeito e garantia aos direitos e liberdades consagradas no instrumento²². Em diversas oportunidades, o tribunal já assentou o entendimento de que tal regra deve ser aplicada a todas as disposições do tratado, como norma de caráter geral que é. Da interpretação do dispositivo, é possível compreender que a realização dos preceitos contidos da Convenção pressupõe a adoção de obrigações positivas – para promover direitos e garantias – e obrigações negativas – de respeitar, de não violar direitos consagrados. Isso mostra que a proteção ideal dos direitos humanos é viabilizada pela combinação tanto de medidas positivas quanto negativas, conforme a exigência do dispositivo e da situação concreta.

Além disso, segundo entende o tribunal regional, a obrigação geral do mencionado artigo deve ser aplicada “sem discriminação alguma”, na medida em que todo tratamento discriminatório é incompatível com a Convenção (CORTE IDH, 2017).

No ciclo de casos hondurenhos, julgados pela Corte Interamericana ainda em seus primeiros anos de atuação, o órgão estabeleceu a natureza e alcance das obrigações constantes no art. 1.1. Naquela ocasião, fixou-se o entendimento de que mesmo as violações aos direitos humanos perpetradas por particulares ou indivíduos que não

²¹ Art. 1.1: “Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social”.

²² Mencionado dispositivo traz a fórmula respeitar e garantir (*to respect and to ensure*), expressão já utilizada em outras convenções celebradas anteriormente à CADH. Dessa forma, não se trata de inovação proposta pelos Estados Americanos. O PDCP de 1966 também contém tal expressão em seu art. 2.1: “Os Estados Partes do presente pacto comprometem-se a respeitar e garantir a todos os indivíduos que se achem em seu território e que estejam sujeitos a sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer condição”.

possam ser identificados podem gerar para o Estado a responsabilidade. Especificamente em tais circunstâncias, a responsabilidade decorre da falta de diligência para prevenir a violação ou para tratá-la conforme o exigido pela CADH. Isso porque os entes estatais devem prevenir, investigar e sancionar as violações de direitos humanos. Na ausência dessas condutas, haverá responsabilidade internacional. Dessa forma, o simples apoio, aquiescência ou tolerância do Estado pode consubstanciar ato que viola obrigação internacional à qual ele se vinculou voluntariamente. Afinal, isso significa que foi descumprida uma obrigação de assegurar direitos.

Outro ponto a ser ressaltado e que já recebeu atenção da Corte Interamericana em diversos casos, é a noção de que as obrigações internacionais contraídas pelo Estado obrigam todos aqueles que executam funções estatais. Ramos (2014) explica que é o Estado como um todo que detém a personalidade jurídica de Direito Internacional, de modo que não se pode alegar questões de natureza interna para se eximir da responsabilidade. Todo ente do Estado, independentemente da função que exerça e do lugar que ocupa subdivisão interna, está passível de cometer violações. Ou seja, a conduta do Estado que tem condão de gerar reponsabilidade internacional não é apenas a praticada pela pessoa jurídica internacionalmente protegida, que efetivamente representa o Estado em suas relações exteriores.

Tal ideia, chamada de “cláusula federal”, encontra-se consagrada no art. 28 da Convenção Americana sobre Direitos Humanas. A esse respeito, Ramos (2014, p. 246) escreve que

quando se tratar de um Estado Parte constituído como Estado Federal, o governo nacional deve cumprir todas as disposições da Convenção, relacionadas com as matérias sobre as quais exerce competência legislativa e judicial. Para as disposições relativas a matérias cuja competência é atribuída a entidades componentes da federação, o governo nacional deve tomar imediatamente as medidas pertinentes, em conformidade com sua Constituição e com suas leis, para que as autoridades competentes de tais entidades possam adotar as disposições cabíveis para o cumprimento da Convenção.

Não é apenas o comportamento do Executivo federal que se mostra passível de responsabilização. Os atos ou omissões dos demais poderes do Estado (Legislativo e Judiciário), de qualquer que seja o ente federativo, quando contrários às obrigações internacionais, também implicam em responsabilidade, eis que a conduta praticada por eles é vista como um ato próprio do Estado ao qual pertencem, como sujeito único de

direito internacional que é (princípio da unicidade)²³. Não há que se falar em independência dos poderes para afastar responsabilidade, uma vez que se trata de princípio afeto a questões internas, sem relevância para o direito internacional (SLOBODA, 2016).

Nesse sentido, portanto, é possível falar em reponsabilidade internacional do Estado quando os legisladores adotam lei²⁴ que seja incompatível com deveres internacionais ou, ainda, quando se deixa de estabelecer lei necessária para a devida execução das obrigações assumidas. Mesmo leis compatíveis com a constituição não afastam a responsabilidade quando há violação de norma internacional (ACCIOLY, 2012). Quanto aos atos relativos às funções judiciárias, verifica-se ilícito internacional praticado por juízes e tribunais quando uma sentença proferida viola deveres internacionais do Estado ou quando há denegação de justiça. Logo, a demora indevida e injustificada na prestação do serviço judiciário é responsabilizada, pois impede o gozo devido desse direito²⁵. Relativamente aos atos do executivo, fala-se em reponsabilidade internacional, por exemplo, quando o Estado deixa de adotar medidas administrativas e outras necessárias para dar fiel aos deveres contraídos, isto é, quando há omissão no dever de promover os direitos humanos (CANÇADO TRINDADE, 1977 *apud* GUERRA, 2011).

Assim sendo, as obrigações contraídas em instrumentos internacionais obrigam, vinculam não apenas governos, mas o Estado em todas as suas esferas e poderes. O Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as unidades subnacionais (Estados da federação, municípios etc) devem respeitar as normas às quais o governo central se

²³ Conforme o art. 4 da CDI: “(1) A conduta de qualquer órgão do Estado deve ser considerada um ato do Estado de acordo com o direito internacional, se o órgão exerce funções legislativas, executivas ou judiciais ou qualquer outra função, qualquer posição que mantenha na organização do Estado, ou qualquer que seja seu caráter como órgão do governo central ou da unidade territorial do Estado (2) Um órgão inclui a pessoa ou entidade que possui esse status de acordo com a legislação nacional do Estado”.

²⁴ Para a CORTE Interamericana, lei é uma “uma norma jurídica de caráter geral, aderida ao bem comum, emanada de órgãos legislativos constitucionalmente previstos e democraticamente eleitos, elaborada segundo o procedimento estabelecido nas Constituições dos Estados-Partes para a formação de leis”. **Opinião Consultiva OC-6/86**. Corte IDH. § 38.

²⁵ Um caso emblemático julgado pela Corte acerca da responsabilidade internacional do Estado por atos do Judiciário foi *A Última Tentação de Cristo Vs. Chile* (2001). O tribunal responsabilizou o Estado chileno em razão de ato de sua Suprema Corte, que havia decidido internamente a questão antes do caso ser apresentado à Comissão e, posteriormente, à Corte IDH. No feito, entendeu-se que o Poder Judiciário do Chile violou dispositivo da CADH relativo à liberdade de expressão, por ter censurado a exibição de um filme. CORTE IDH. *Caso La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 05 de febrero de 2001. Serie C, nº 73. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_73_esp.pdf>. Acesso em: novembro de 2017

comprometeu, seja em razão de um tratado do qual o Estado é signatário ou de uma norma imperativa do direito internacional, sob pena de ser declarada a responsabilidade e, conseqüentemente, o dever de reparação.

Por fim, cabe mencionar que a reponsabilidade internacional do Estado não é voltada para responsabilizar indivíduos, mas sim o Estado (ACCYOLI, 2012), que está vinculado às obrigações internacionais assumidas voluntariamente, como expressão de sua soberania. Os casos de responsabilidade julgados por tribunais de direitos humanos como a Corte IDH não visam atribuir responsabilidade e dever de reparar a particulares.

2.2.1 – O dever de adequar disposições internas

A compreensão do significado e da amplitude do art. 1.1 da Convenção Americana trabalhado acima é de suma importância para se determinar a imputação de responsabilidade internacional ao Estado que viola normas do SIPDH e, por consequência, para a devida proteção dos direitos humanos (CORTE IDH, 1988). Não obstante, além da obrigação geral que consta do dispositivo – de respeitar e garantir direitos – e das obrigações específicas relativas a cada um dos direitos protegidos no instrumento, é relevante notar que existe uma obrigação de adoção de “medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades”.

Tal obrigação vem prevista no art. 2º da Convenção e pode ser entendida como a necessidade de se adotar todas as medidas de direito interno para permitir, de forma plena, o exercício e gozo do catálogo de direitos substantivos consagrados no texto convencional. Para a Corte Interamericana (2000), a devida observância do dispositivo implica na adoção de medidas de duas ordens distintas: de um lado, verifica-se a necessidade de se abolir normas e práticas que violem garantias previstas na CADH; por outro lado, exige-se a edição de normas e fortalecimento de práticas condizentes com tais garantias. Ainda segundo a jurisprudência do da Corte (1998) as medidas a serem adotadas devem ser eficazes, e o serão quando tiverem força o suficiente para constranger a sociedade a adaptar seu comportamento às normas da Convenção, e, se isso não ocorrer, quando as sanções previstas pela inobservância forem efetivamente aplicadas. Em suma, conforme expõe Cançado Trindade (2003), a finalidade da norma em discussão é a “de superar obstáculos e tomar as medidas cabíveis para assegurar a aplicação de todas as normas (inclusive as programáticas) da Convenção”.

É de se notar que o dispositivo em comento representa uma das diferenças entre o Sistema Europeu de Proteção dos Direitos Humanos e o constituído no continente americano (MAC-GREGOR; MÖLLR, 2014). Isso porque a CEDH não possui disposição análoga à consagrada no art. 2º da Convenção Americana. De modo contrário, verifica-se que há previsão de semelhante obrigação na Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, de 1981²⁶.

Com efeito, o descumprimento da necessidade de equipar-se internamente, que constitui um dos deveres convencionais de maior importância, pode por si só ensejar a violação da CADH: uma norma interna pode descumprir tal obrigação ainda que não venha a ser aplicada a uma situação concreta (MAC-GREGOR; MÖLLR, 2014). Nesse sentido, para que não sejam responsabilizados, os Estados devem sempre zelar pela harmonia entre o ordenamento jurídico local e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. A elaboração legislativa não pode violar a normatividade internacional de proteção nem ser contrária aos diversos direitos e liberdades consagradas em um tratado do qual o Estado em questão seja parte. Assim, o dever de manter a ordem interna em consonância com normas de direito internacional fortalece a proteção e promoção dos direitos humanos.

No âmbito do Sistema Interamericano, nota-se que tal regra não consta apenas na Convenção Americana. Outros tratados contam com obrigações similares que complementam o disposto no art. 2º da CADH. Como exemplo, é possível citar o “Protocolo de San Salvador” e a Convenção Interamericana para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas com Deficiência. Ambos os instrumentos também contam com a regra que impõe aos Estados a obrigação adotar disposições de direito interno²⁷.

²⁶ O artigo 1º estabelece que: “Os Estados membros da Organização da Unidade Africana, Partes na presente Carta, reconhecem os direitos, deveres e liberdades enunciados nesta Carta e comprometem-se a adotar medidas legislativas ou outras para os aplicar.”

²⁷ O “Protocolo de San Salvador”, em seu art. 2º prevê que: “Se o exercício dos direitos estabelecidos neste Protocolo ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com suas normas constitucionais e com as disposições deste Protocolo, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos esses direitos”. Por seu turno, a Convenção Interamericana para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas com Deficiência estabelece em seu artigo I que para os Estados alcançarem os objetivos previstos no texto eles devem: “Tomar as medidas de caráter legislativo, social, educacional, trabalhista, ou de qualquer outra natureza, que sejam necessárias para eliminar a discriminação contra as pessoas portadoras de deficiência e proporcionar a sua plena integração à sociedade, entre as quais as medidas abaixo enumeradas, que não devem ser consideradas exclusivas”.

É importante considerar, ainda, que os preceitos consagrados no art. 1.1 e aqueles do art. 2 da Convenção Americana não são excludentes. As obrigações dessas disposições se complementam, uma não substitui nem se sobrepõe à outra²⁸. Além disso, o dever de adequar as disposições do direito interno às obrigações estipuladas no tratado está em consonância com a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (CVDT) de 1969, que em seu art. 27 consagra a autoridade das convenções diante da lei nacional, ao prever expressamente que “uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado” (CORTE IDH, 2006)²⁹. A consequência lógica do citado dispositivo, cumpre dizer, é a impossibilidade de se condicionar a aplicação do Direito das Gentes à compatibilidade com a ordem jurídica interna (PORTELA, 2015). O direito local não poder ser invocado para se descumprir uma obrigação e não pode também ser utilizado para que o Estado se exima da responsabilidade internacional devida face as violações perpetradas.

O trabalho da Corte IDH na interpretação e aplicação do dever de adequar-se internamente tem produzido vasta jurisprudência, propiciando reformas legislativas e a adoção efetiva de outras medidas necessárias para salvaguardar direitos. Em diversas ocasiões, o tribunal reafirmou a necessidade de se adotar a legislação necessária para suprir eventuais lacunas no direito interno dos Estados ou harmonizar as disposições legais nacionais com os tratados internacionais, garantindo, então, a efetividade dos direitos e garantias consagradas no sistema regional.

Nessa perspectiva, a obrigação prevista no art. 2º da CADH foi utilizada pela Corte Interamericana para determinar a responsabilidade internacional do Estado peruano quando do julgamento do Caso Cinco Pensionistas (CORTE IDH, 2003). Na ocasião, entendeu-se que tal obrigação foi descumprida porque o Peru, que ratificou a Convenção em 1978, durante muito tempo deixou de adotar o conjunto de medidas necessárias para dar cumprimento às sentenças de seus órgãos judiciários, garantindo, via de consequência, a efetividade dos direitos previstos no tratado.

Para citar outro exemplo – um dos mais relevantes – relacionado à aplicação da obrigação de adequar o direito interno às normas internacionais, considere-se os casos

²⁸ Essa interpretação restou estabelecida na Opinião Consultiva OC-7/86, da Corte IDH.

²⁹ Previsão semelhante, que dispõe sobre a irrelevância da lei interna, também pode ser encontrada no Projeto da CDI sobre responsabilidade internacional do Estado, que em seu art. 32 estabelece, *in verbis*, que: “O Estado responsável não pode invocar as disposições de seu direito interno como justificativa pela falha em cumprir com as obrigações que lhe são incumbidas de acordo com esta Parte”.

que discutem a compatibilidade entre as leis de anistia e os parâmetros internacionais de proteção dos direitos humanos. (MAC-GREGOR; MÖLLER, 2014). Em casos dessa natureza, a Corte tem decidido pela incompatibilidade de tais leis com a Convenção Americana, sejam elas de anistia pura e simplesmente ou “autoanistia”, nos casos de graves violações de direitos humanos (tortura, execução sumária etc). Foi esse, inclusive, o entendimento manifestado na sentença do Caso *Gomes Lund e outros Vs. Brasil* (2010), que será analisado detidamente no próximo capítulo. No que concerne especificamente às leis de “autoanistia” o tribunal as considera por si só uma violação à CADH, por conter disposições manifestamente contrárias ao tratado, que perpetuam a impunidade e criam óbice ao devido acesso à justiça pelas vítimas e seus familiares (PIOVESAN, 2012)

O dever que os Estados têm de se adequar internamente faz perceber a existência de uma relação entre questões de ordem interna e internacional. Todo o aparato normativo doméstico deve estar em harmonia com o as obrigações estabelecidas no âmbito do Sistema Interamericano, como já visto. Além disso, os juízes e tribunais nacionais devem se adequar aos padrões normativos internacionais, devem cumpri-los de boa-fé, levando em consideração, inclusive, toda a construção jurisprudencial produzida pela Corte IDH, que desempenha função essencial na interpretação das obrigações convencionais. Não se fala aqui em submissão hierárquica da jurisdição interna a jurisdições internacionais, eis que o sistema regional não funciona como instância recursal ou superior das decisões proferidas pelos órgãos internos dos Estados³⁰. Contudo, há, necessariamente, um diálogo entre o internacional/regional e a esfera interna, que devem estabelecer uma relação harmônica. A atuação dos tribunais internacionais e nacionais representa um esforço das diferentes ordens jurídicas, as quais devem se guiar pela concretização do princípio *pro homine*, buscando a melhor efetivação dos direitos fundamentais, isto é, considerando que deve ser aplicada a um caso concreto sempre a norma mais favorável aos indivíduos.

³⁰ Nesse sentido, Ramos diz que “um órgão internacional não possui o poder de revisar uma sentença judicial interna, derrogar uma lei ou mesmo revogar um ato administrativo”. RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos: análise dos sistemas de apuração das violações de direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva. 2012, p. 223. De maneira correlata, Accioly assim se manifesta: “Ainda a propósito de sentença manifestamente injusta, é de se ter em vista que, se questão dessa natureza é submetida a juízo internacional, a função deste não deverá ser a de rever ou reformar a decisão incriminada, mas a de dizer se o caso importou em violação de alguma obrigação internacional e, eventualmente, determinar a reparação devida pela falta cometida”. ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento; CASELA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**, 5ª ed. São Paulo: Saraiva. 2012, p. 511/512.

Pois bem, é justamente no diálogo entre os sistemas jurídicos distintos que irá se refletir o que se adequou chamar de “controle de convencionalidade”

Do dever de adotar disposições de direito interno surge, portanto, a necessária convergência entre as disposições internas e os parâmetros consagrados na Convenção Americana especificamente, e, de modo geral, em todo o sistema jurídico interamericano. Mencionada obrigação, contida no art. 2º da CADH, é tida como o fundamento do controle de convencionalidade (MAC-GREGOR; MÖLLER, 2014). O surgimento da doutrina sobre o tema remonta ao *Caso Almonacid Arellano vs. Chile*, de 2006. Na ocasião, a Corte Interamericana de Direitos Humanos firmou o seguinte entendimento:

A Corte tem consciência de que os juízes e tribunais internos estão sujeitos ao império da lei e, por isso, são obrigados a aplicar as disposições vigentes no ordenamento jurídico. Mas quando um Estado ratifica um tratado internacional como a Convenção Americana, seus juízes, como parte do aparato estatal, também estão submetidos a ela, o que os obriga a velar para que os efeitos das disposições da Convenção não se vejam diminuídos pela aplicação de leis contrárias a seu objeto e a seu fim e que, desde o início, carecem de efeitos jurídicos. Em outras palavras, o Poder Judiciário deve exercer uma espécie de “controle de convencionalidade” entre as normas jurídicas internas aplicadas a casos concretos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Nesta tarefa, o Poder Judiciário deve levar em conta não apenas o tratado, mas também a interpretação que a Corte Interamericana, intérprete última da Convenção Americana, fez do mesmo (CORTE IDH, 2006, p. 126)

Em linhas gerais, então, o controle de convencionalidade implica na análise da compatibilidade entre normas internas em relação à normatividade internacional, o que é realizado de forma difusa, na medida em que constitui “função e tarefa de qualquer autoridade pública e não apenas do Poder Judicial” (CORTE IDH, 2011, p. 239). Trata-se de uma garantia aos direitos humanos, além daquela viabilizada pelo controle de constitucionalidade (RAMOS, 2014). Para que seja efetiva, deve haver um esforço amplo de todas as autoridades estatais, de todos os Poderes do Estado, garantindo assim a otimização da proteção dos direitos humanos. Porém, quando tal tarefa deixa de ser realizada com seriedade dá azo ao surgimento de violações, que quando não são corrigidas no âmbito interno dos Estados implicam na obrigação internacional de reparar, assunto que será estudado a seguir.

2.2.2 – O dever de reparar

O dever de reparar está intrinsecamente ligado à noção de responsabilidade internacional do Estado. É a consequência jurídica da própria responsabilização

(MAZZUOLI, 2011). Tal obrigação relaciona-se também com a necessidade de se proteger de forma efetiva os direitos humanos, eis que se assenta na ideia de que cada um deve reparar o dano para o qual lhe deu causa. Daí se entender que de nada adianta a celebração de tratados codificando os mais distintos direitos e estabelecendo sistemas robustos de proteção, se não existir um comprometimento real dos Estado com a obrigação de reparar as violações que comete. Da mesma forma, não terá muita serventia o direito de acesso à justiça se as decisões proferidas pelos tribunais não forem devidamente implementadas, por meio execução das medidas de reparação que nela são definidas.

Tal dever precisa ser entendido acima de tudo como o direito da vítima da violação de buscar a realização das medidas de reparação necessárias, afastando-se, assim, da concepção tradicional que entendia os Estados como sujeitos principais. A reparação não pode ser pensada como um mecanismo ligado exclusivamente à sanção a um Estado ou como a necessidade de cumprimento de determinadas medidas para se esquivar de represálias por parte da comunidade internacional. Afinal, há muito as vítimas das violações deixaram de ser apenas objetos de proteção; elas são vistas, sobretudo, como “verdadeiros sujeitos de direito” (CANÇADO TRINDADE, 2013, p. 26). Hoje, o Direito Internacional dos Direitos já reconhece ser direito das vítimas a busca pela reparação e ressarcimento junto aos sistemas jurídicos nacionais e internacionais (ACNUDH, 2008). Os indivíduos são os beneficiários últimos das normas de direitos humanos, de modo que são eles, com suas particularidades e necessidades, que devem nortear o estudo e aplicação do dever de reparação. Ninguém mais que eles próprios, seus familiares e representantes pode ter maior interesse numa efetiva e célere reparação dos danos sofridos.

Diante disso, a obrigação de reparar deve ser entendida como sendo o encargo de se restituir a vítima à esfera do seu direito que foi violado (SOLANO, 2007). O dever de realizar uma justa e devida reparação advém, portanto, como consequência da não observância de outras obrigações, previstas em normas substantivas consagradas nos instrumentos internacionais. E, cabe destacar, é o direito internacional que irá ditar os aspectos do dever de reparar como, por exemplo, sua natureza e seu alcance. Nesse sentido, são as palavras de Guerra (2012, p. 344):

[A] Corte Interamericana de Direitos Humanos já assentou que a especificidade da reparação devida por violação de norma da Convenção Americana é um procedimento internacional de reparação de graves violações

de direitos humanos, e não de uma simples ação de danos e prejuízos de direito civil interno.

Ademais, ainda em relação à definição do dever de reparar, Mazzuoli ensina (2011) o seguinte:

Considera-se, em geral, que na ideia de *reparação* está implícita a de dano material e a de restabelecimento das coisas no estado anterior ou em sua primitiva integridade (*restitutio naturalis* ou *restitutio in integrum*). Se tal restabelecimento não é possível ou só o é parcialmente, deverá intervir então uma indenização ou compensação equivalente.

No Sistema Interamericano, a base convencional que fundamenta a exigência de reparação das violações está contida no art. 63.1³¹. Na aplicação deste dispositivo, a Corte IDH tem entendido, em consonância com as lições de Mazzuoli transcritas acima, que quando a restituição plena da situação anterior à ocorrência da violação não for possível de ser restaurada, uma série de medidas extras devem ser fixadas com a finalidade de garantir o adequado respeito aos direitos humanos, de reparar as consequências da violação e determinar o pagamento de indenização pecuniária justa. Esta, cabe mencionar, deve abranger os danos, lucros cessantes, juros de mora etc. (PORTELA, 2015).

De qualquer forma, as reparações estabelecidas devem sempre ser adequadas e proporcionais ao direito e à gravidade da violação e devem, ainda, ser sensíveis às questões de gênero (ACNUDH, 2008; CORREA, 2014). Também é interessante notar que a Corte Interamericana considera as sentenças que profere como sendo por si só uma forma de reparação, entendimento que restou delineado, por exemplo, na decisão do *Caso Ximenes Lopes*. Por sua vez, Cançado Trindade (2013), juiz no Tribunal regional entre 1994 e 2008, escreve que um devido atendimento das vítimas de violações, para ouvir delas o que tenham a dizer sobre o dano causado a seu direito, deixando-as que se expressem livremente, também constitui uma forma de reparação. Para o autor, isso representa tratamento que valoriza a posição das vítimas como sujeitos de direitos. Também possibilita a reparação o cumprimento da obrigação de investigar, processar e, se for o caso, punir os responsáveis pelas violações.

³¹ Mencionado dispositivo estabelece o seguinte: “Quando decidir que houve violação de um direito ou liberdade protegidos nesta Convenção, a Corte determinará que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violados. Determinará também, se isso for procedente, que sejam reparadas as consequências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, bem como o pagamento de indenização justa à parte lesada”

Para além do citado, no estudo do dever de reparação, o qual é muito amplo, devem ser levados em consideração os Princípios e Diretrizes básicas sobre o direito a recurso e reparação para vítimas de violações flagrantes das normas internacionais De Direitos Humanos E De Violações Graves Do Direito Internacional Humanitário³², estabelecidos pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). O documento representa um marco na determinação do direito à reparação como uma forma de fazer justiça às vítimas e de combater a impunidade. Da leitura atenta das sentenças emitidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, é possível perceber que os juízes fixam as medidas reparatórias devidas no caso concreto em consonância com as disposições do referido instrumento, o que faz de sua leitura e compreensão uma peça importante no estudo do tema.

Em linhas gerais, a reparação possui dois sentidos distintos conforme tratamento que lhe é dado pelo Direito Internacional. De um lado, verifica-se a existência de uma dimensão substantiva, consistente na obrigação de reparar um dano por meio das mais diversas formas existentes para tanto - tal aspecto é tratado de forma expressa na Resolução 60/147 e será estudado a seguir. De outro lado, o direito em questão pressupõe uma dimensão de natureza processual, consistente na obrigação de viabilizar os recursos internos necessários à proteção dos direitos humanos. As violações humanas devem ser ouvidas e solucionadas, seja por um órgão judicial, administrativo ou qualquer outro (ACNUDH, 2008; SHELTON, 2005).

Relativamente às formas específicas de reparação, os Princípios e Diretrizes básicas trazem uma ampla categorização que as divide em cinco modalidades: (i) restituição do direito afetado; (ii) a indenização; (iii) a reabilitação médica, psicológica e social; (iv) as medidas de satisfação; e (v) as garantias de não repetição.

As medidas de restituição têm como finalidade devolver a vítima à situação anterior à violação das normas internacionais transgredidas. Trata-se da busca por um retorno ao *status quo ante*, ou seja, às circunstâncias e à realidade existente antes da ocorrência da violação. A título de exemplo, é possível citar o restabelecimento da liberdade, o efetivo gozo dos direitos humanos violados, a devolução de bens e a

³² O referido documento foi adotado e proclamado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em sua Resolução 60/147, de 16 de dezembro de 2005.

restituição ao emprego. A restituição não se esgota nas formas citadas, pelo contrário, há uma variedade delas, o que faz com que sejam medidas aplicadas em muitos casos.

A indenização pressupõe a compensação econômica (justa) dos prejuízos causados pela infração ou violação de direitos humanos que possam ser economicamente avaliáveis, como a perda de oportunidades, a perda de renda e, inclusive, prejuízos de cunho moral. A medida em questão, assim como a forma reparatória anterior, é bastante utilizada pela Corte IDH. No entanto, “a prevalência da compensação como recurso não deve diminuir a consideração da necessidade de outros tipos de reparação” (SHELTON, 2005, p. 21). É preciso se atentar que em muitos casos ela é insuficiente e demanda a conjugação com outras medidas. Isso porque há situações em que a reparação do direito violado demanda mudanças estruturais para, de fato, contribuir com a efetiva proteção dos direitos humanos, evitando a ocorrência de novos casos.

As medidas de reabilitação das vítimas de violação incluem atenção médica, psicológica, psiquiátrica, jurídica e social. O objetivo dessa medida é oferecer o suporte necessário para se cuidar dos traumas gerados pela violência sofrida, recuperando as condições físicas, mentais e sociais, contribuindo para melhorar a qualidade de vida das vítimas de violações e de seus familiares. Dentro deste tipo de medida de reparação, é possível citar como exemplo determinações que exigem o restabelecimento de passaportes e outros documentos, bem como aquelas voltadas a restabelecer o nome das vítimas por meio de uma declaração pública de sua inocência, reabilitando sua “condição cívica” (ACNUDH, 2008). Exemplo clássico de caso no qual a Corte IDH condena um Estado a executar medida com essas características é aquele que julga crimes cometidos durante ditaduras militares. A implementação das medidas de reabilitação mediante a prestação eficiente dos serviços necessários, todavia, não é tarefa fácil de ser alcançada, principalmente quando se trata de questões de saúde. Em muitos casos, o aparato público interno que deve executar tais medidas não está preparado para colocá-las em prática, e os serviços prestados não terão a qualidade adequada. Além disso, a variedade de traumas produzidos pela violência também pode ser fator que dificulta a reabilitação plena, na medida em que exige atenção específica conforme as condições do indivíduo.

As medidas de satisfação, por seu turno, visam a impor o fim das violações e a revelação da verdade, garantindo a preservação da memória e da justiça àqueles que tiveram seus direitos infringidos. Elas são formas de tentar recuperar a reputação das vítimas e possuem valor educativo para se evitar que violações de direitos humanos

semelhantes ocorram novamente³³. Nesse sentido, é possível citar como exemplos a realização de homenagens às vítimas, o reconhecimento e aplicação de sanções judiciais e administrativas contra os responsáveis pelas violações, a busca dos corpos das vítimas e sua entrega à família, a apuração e o esclarecimento público dos fatos etc. No *Caso Villagrán Morales Vs. Guatemala*³⁴, verifica-se que a Corte Interamericana condenou o Estado guatemalteco a implementar uma medida de satisfação, ao determinar, dentre outras coisas, que deveria ser construída uma escola em homenagem às vítimas das violações julgadas no caso.

Por fim, as medidas de não repetição são aquelas que visam a realização de mudanças estruturais, que buscam garantir a harmonia entre a ordem jurídica doméstica e a internacional. A medida de não repetição, cabe dizer, relaciona-se intimamente com a obrigação geral contida no art. 1.1 da Convenção Americana, que impõe aos Estados Partes o dever de respeitar e garantir o livre exercício e gozo dos direitos humanos. Trata-se de reparação que pressupõe a adoção de todos os mecanismos necessários para se evitar a repetição das violações, sejam eles de ordem jurídica, cultural, social, econômica, política ou qualquer outra. Dessa maneira, também é possível notar uma correlação entre tais mecanismos e o art. 2º do referido tratado, o qual estabelece, como já visto, justamente o dever de adotar as medidas para tornar efetivos os direitos e garantias consagradas na CADH. Como exemplos, cita-se a proteção dos defensores de direitos humanos, o estabelecimento de mecanismos de prevenção e monitoramento de conflitos sociais, o reforço da independência do Judiciário, a prestação de serviços de educação em matéria de direitos humanos, programas de capacitação e sensibilização dos agentes da justiça, revisão e alteração de leis, dentre outros (ACNUDH, 2008). É possível notar, com os exemplos citados, que todos demandam do aparato estatal esforços para a realização de alguma das seguintes medidas para dar efetividade às garantias de não repetição: a) reformas legislativas; b) capacitação devida daqueles que desempenham funções estatais; e c) implementação de políticas públicas voltadas à proteção dos direitos humanos. No

³³ O mote da Comissão Nacional da Verdade (CNV), instituída no Brasil para investigar violações de direitos humanos entre 1946 e 1988, resume bem essa característica das medidas de satisfação: “Para que não se esqueça, para que nunca mais aconteça”. A criação da referida Comissão, embora não seja consequência de uma condenação objetiva e expressa da Corte contra o Brasil, em alguma medida, está em consonância com a jurisprudência do órgão.

³⁴ Em suma, o caso em questão trata da detenção de cinco meninos de rua que foram brutalmente torturados e assassinados por policiais na Guatemala.

*Caso Barrios Altos Vs. Peru*³⁵, sentenciado em 2001, a Corte, valendo-se desse tipo medidas, condenou o Estado a derrogar ou tornar sem efeito as leis de anistia que existiam no país e que violavam flagrantemente os direitos humanos.

A finalidade da reparação é converter a lei em resultados, dissuadir as violações e restaurar o equilíbrio moral quando os erros são cometidos. O litigante dos direitos humanos normalmente procura que a conduta do governo seja declarada ilícita e tenha uma solução contra o Estado, mesmo quando o ato ou a omissão se baseie na vontade da maioria expressa em legislação (SHELDON, 2005, p. 20) (tradução livre).

O trecho transcrito acima vem frisar a ideia de que a obrigação de reparar aqui estudada em suas mais básicas e principais medidas obedece aos preceitos do Direito Internacional e não pode ser desobedecida nem modificada quando da sua execução no âmbito doméstico dos países (CORTE IDH, 2006). A jurisprudência do tribunal tem entendido, como já dito, que é defeso ao Estado invocar questões de direito interno para se esquivar da devida implementação das medidas de reparação. Por conseguinte, não há espaço para alegações como o não esgotamento de recursos, a soberania ou a organização federativa interna. Ainda assim, mesmo com a imposição obrigatória das sentenças da Corte (art. 68 da CADH), o que se verifica é que muitos países, incluindo o Brasil, não dão o devido cumprimento aos julgados e deixam de implementar de forma integral e imediata as medidas de reparação fixadas, contribuindo, portanto, para a perpetuação das violações de direitos humanos e fragilização do sistema de proteção construído no continente. E, sem o devido cumprimento das medidas, não há que se falar em proteção efetiva.

CAPÍTULO 3 – A IMPLEMENTAÇÃO DAS SENTENÇAS CONDENATÓRIAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS PELO BRASIL: UM ESTUDO DE CASOS

³⁵ O caso representou um marco na jurisprudência da Corte IDH, em matéria de lei de anistia, tendo sido citado em casos posteriores. Ainda, Piovesan destaca que a decisão proferida “apresentou um elevado impacto na anulação de leis de anistia e na consolidação do direito à verdade, pelo qual os familiares das vítimas e a sociedade como um todo têm o direito de ser informados das violações, realçando o dever do Estado de investigar, processar, punir e reparar violações aos direitos humanos”. PIOVESAN, Flavia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p.358.

Como visto neste trabalho, as sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos são obrigatórias e devem ser integralmente cumpridas. Uma vez proferida, cabe aos Estados condenados tomar as devidas providências para promover a adequada aplicabilidade e incorporação das decisões em âmbito interno. A implementação das medidas de reparação confere sentido real aos direitos humanos internacionalmente consagrados e é obrigação que vem expressamente prevista na Convenção Americana. O Brasil, como país que ratificou o tratado e reconheceu a competência jurisdicional da Corte, tem, então, o dever de envidar esforços necessários para realizar a execução dos julgados. Àqueles indivíduos que tiveram seus direitos violados viabiliza-se, dessa forma, uma proteção adicional para garantir o fim da violação e o livre exercício de seus direitos, para além da tutela que pode ser buscada no judiciário local dos Estados.

No âmbito interno brasileiro, foi visto no primeiro capítulo que com o processo de democratização houve uma incorporação, no ordenamento jurídico pátrio, das normas de Direitos Internacional dos Direitos Humanos, demonstrando o compromisso do país com a proteção e promoção integral dos direitos humanos. Nesse sentido, a obrigação de cumprir as sentenças e implementar os direitos e garantias reconhecidas na CADH tem amparo também no texto da Constituição da República, que em seu art. 5º §2º³⁶ confere proteção especial às disposições dos tratados internacionais dos quais o país seja parte. O §3º do mesmo artigo, incorporado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, deu ainda mais proteção aos tratados internacionais de direitos humanos, ao dispor que estes, quando “aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

Como expressamente estabelece o dispositivo, aos tratados de direitos humanos aprovados na forma de emenda é garantida equiparação hierárquica às próprias emendas constitucionais. Segundo entendimento da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), às convenções de direitos humanos que não forem aprovadas pelo procedimento qualificado ficou reservado o *status* de normal supralegal: abaixo da constituição, mas acima de qualquer lei. De todo modo, a reforma introduzida pela EC nº 45 ressaltou o caráter especial dos tratados de direitos humanos em relação às demais convenções.

³⁶ Art. 5º, § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Uma sentença da Corte Interamericana é título executivo de plena eficácia em âmbito doméstico e, após a devida notificação, o Estado deverá implementá-la, podendo seu cumprimento ser exigido pela vítima, seu representante legal ou pelo Ministério Público, tanto em caso de inércia ou demora injustificada da Administração Pública, quanto pela demora injustificada na prestação jurisdicional ou a denegação de justiça pelo Poder Judiciário. (MIRANDA; SANTOS, 2010. p. 85)

De forma complementar ao excerto acima colacionado, deve-se compreender que as decisões da Corte Interamericana não se confundem com sentenças proferidas por tribunais internos de outros países. Estas são chamadas de sentenças estrangeiras, aquelas, por seu turno, são sentenças internacionais. Daí se conclui a desnecessidade de homologação das sentenças da Corte para que possam ser executadas e para que tenham eficácia plena em âmbito doméstico. Isso porque a homologação é ato realizado para recepção de decisão de outro Estado, conferindo a eficácia necessária para que decisões judiciais estrangeiras possam produzir seus efeitos no Brasil. Conforme explica RAMOS:

[a] decisão de uma organização internacional não encontra identidade em uma sentença judicial oriunda de um Estado estrangeiro. Logo, não é necessário nem autorizado, pelo nosso ordenamento, a homologação da citada sentença internacional pelo Superior Tribunal de Justiça, sob pena de violarmos a própria Constituição brasileira que estabelece os limites da competência do STJ.

O esquema de reparação comumente utilizado pelo Sistema Interamericano é um dos mais extensos e progressivos, no qual é possível verificar medidas de diversas ordens, numa busca por abranger direitos com conteúdo distintos e indivíduos com necessidades que também se diferem (BALUARTE; DE VOS, 2010). Não obstante toda a estrutura de proteção construída no continente, um dos desafios enfrentados pelo Sistema Interamericano refere-se justamente à implementação de suas decisões, conferindo execução às medidas reparatórias e garantindo a concreta proteção aos indivíduos.

O que a experiência tem mostrado é que tal execução depende da vontade política, bem como de características da estrutura institucional e legal dos Estados (KRSTICEVIC, 2009), os quais em muitas situações não cumprem ou atrasam e deixam de cumprir as decisões da Corte IDH da maneira como deveriam.

A proposta do presente capítulo é analisar a prática brasileira no que concerne à implementação das sentenças condenatórias proferidas pelo tribunal regional, verificando o nível de cumprimento das medidas de reparação, constatando se há e quais são os

obstáculos que impedem ou dificultam a execução integral dos julgados. Para tanto, serão estudados todos os casos nos quais o Brasil foi condenado na Corte Interamericana desde a aceitação de sua jurisdição contenciosa, em 1998, até o ano de 2017, porém restringindo-se aqueles nos quais houve ao menos uma supervisão de cumprimento realizada pelo próprio órgão jurisdicional. A verificação das medidas que foram cumpridas integralmente e daquelas ainda pendente de cumprimento será realizada com base nos relatórios expedidos pela Corte IDH. Os casos contenciosos aqui analisados são: *Ximenes Lopes, Escher e outros, Garibaldi, Gomes Lund e outros* (“Guerrilha do Araguaia”).

Antes de prosseguir, é importante deixar claro que o caso *Nogueira de Carvalho Vs. Brasil*³⁷ não será estudado, tendo em vista que, diante do limitado conjunto de provas ao qual a Corte teve acesso, não se comprovou a alegada violação a direitos e garantias da Convenção Americana, e, por conseguinte, o tribunal não declarou a responsabilidade internacional do Brasil nem fixou medidas de reparação, tendo o caso sido arquivado ao final. Quanto às duas mais recentes condenações, nos casos *Fazenda Brasil Verde*³⁸ e *Favela Nova Brasília*³⁹, cumpre dizer que ainda não houve supervisão pela Corte IDH, motivo pelo qual não há como verificar o cumprimento das medidas de que foram ordenadas.

3.1 – Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil

³⁷ O caso se refere a uma presumida falta de devida diligência no processo de investigação dos fatos e punição dos responsáveis pela morte de Francisco Gilson Nogueira de Carvalho, bem como da ausência de um recurso efetivo. CORTE IDH. *Caso Nogueira de Carvalho e outros vs. Brasil*. Exceções Preliminares e Mérito. Sentença de 28 de novembro de 2006, Série C, nº 161.

³⁸ Trata-se de caso sobre a prática de trabalho forçado e servidão por dívidas na Fazenda Brasil Verde, localizada no Estado do Pará. Em 1998, o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (Cejil) e a Comissão Pastoral da Terra apresentaram petição à Comissão Interamericana, que submeteu o caso à Corte em 2015, que em outubro de 2016 preferiu sentença declarando a responsabilidade internacional do Brasil por violar direitos e garantias constantes da Convenção Americana. ARAS, Vladimir. Escravidão: Caso Fazenda Brasil Verde. *JOTA*. 26 dez. 2016. Disponível em: <<https://jota.info/colunas/pelo-mp/escravidao-o-caso-fazenda-brasil-verde-23122016>>. Acessado em novembro de 2017.

³⁹ O caso em questão se refere às falhas e atrasos na investigação e punição dos responsáveis pelas alegadas execuções extrajudiciais de 26 pessoas durante duas incursões realizadas pela Polícia Civil do Rio de Janeiro em 18 de outubro de 1994 e a 8 de maio de 1995 na Favela Nova Brasília, no Rio de Janeiro. Trata-se da primeira sentença na qual o Brasil é condenado por violência policial. O caso foi apresentado à CIDH pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional (Cejil) e o Instituto de Estudos da Religião (Iser), representantes das vítimas. Após quinze tramitando na Comissão, esta submeteu o caso à Corte IDH, que declarou a responsabilidade internacional do Brasil em sentença proferida em fevereiro de 2017. GANDRA, Alana. O Brasil é condenado em corte da OEA por chacinas na favela Nova Brasília. *AGÊNCIA BRASIL*, Rio de Janeiro, 15 maio 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-05/estado-brasileiro-e-condenado-na-corte-idh-por-chacinas-na-favela>>. Acessado em: novembro de 2017.

Em 1º de outubro de 2004, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos submeteu à Corte uma demanda contra a República Federativa do Brasil razão da morte de Damião Ximenes Lopes, portador de deficiência mental, e pelas supostas condições desumanas e degradantes da sua hospitalização, pelos alegados golpes e ataques contra a integridade pessoal de que se alega ter sido vítima por parte dos funcionários da Casa de Repouso Guararapes, um centro de atendimento psiquiátrico privado, que operava no âmbito do Sistema Único de Saúde do Brasil - SUS, no município de Sobral, Ceará. O senhor Damião Ximenes Lopes faleceu em 4 de outubro de 1999, no referido centro psiquiátrico, após três dias de internação.

A Corte chegou à decisão desfavorável ao Estado brasileiro após analisar os fatos, considerando ao final que ocorrera a violação dos artigos 4 (Direito à vida), 5 (Direito à integridade pessoal), 8 (Garantias judiciais) e 25 (Proteção judicial) em relação à obrigação de respeitar os direitos, como citado no artigo 1.1 da CADH. A sentença em questão foi a primeira que analisou violações de direitos de pessoas com doença mental. Nela, restou demonstrado que as pessoas com deficiência, pela vulnerabilidade que possuem, exigem do Estado um tratamento de maior zelo, bem como a implementação de prestações positivas para assegurar direitos tendo em consideração as particularidades que a proteção do indivíduo exige. Como medidas de reparação, o Estado deveria: (i) garantir em um prazo razoável que o processo interno destinado a investigar e sancionar os responsáveis pelos fatos do caso surta seus efeitos; (ii) publicar trechos da sentença no Diário Oficial ou outro jornal de ampla circulação; (iii) desenvolver um programa de formação e capacitação para o pessoal médico e de saúde, em especial sobre os princípios que devem reger o trato das pessoas portadoras de deficiência mental; (iv) pagar indenização às partes lesadas.

O cumprimento das medidas ordenadas pela Corte Interamericana no caso em tela foi verificado em três oportunidades: em 02/05/2008, 21/09/2009 e 17/05/2010. Já no primeiro relatório de supervisão o tribunal observou que havia sido cumprida a obrigação do Estado de publicar os fatos provados e a parte resolutiva da sentença no Diário Oficial em outro jornal de circulação nacional, o que foi realizado nos dias 12 e 13 de fevereiro de 2007, respectivamente, e reconhecido pelos representantes das vítimas. Também restou demonstrado que o Brasil cumpriu a obrigação de pagar indenizações por dano material e imaterial à família de Damião Ximenes e de ressarcir as custas e gastos

despendidos tanto em âmbito interno quanto no curso do processo internacional perante o SIPDH. O pagamento foi realizado por depósito bancário autorizado pelo Decreto nº 6.185, de 13 de agosto de 2007, no qual consta informação acerca da “existência de previsão orçamentária para pagamento de indenização a vítimas de violação das obrigações contraídas pela União por meio da adesão a tratados internacionais de proteção dos direitos humanos”. Ainda no Decreto, a autorização para promover o pagamento foi conferida à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, (SDH) que também ficou responsável em promover as gestões necessárias ao cumprimento de outras medidas de reparação.

Em relação à obrigação de garantir a investigação, em prazo razoável, e aplicar eventuais sanções aos responsáveis pela morte de Damião Ximenes, o Estado brasileiro informou à Corte IDH, em 28/11/2006, a existência de um Acordo de Cooperação Técnica entre o Ministério da Justiça, a SDH e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o qual foi estabelecido visando garantir mais celeridade à tramitação de processos sobre violações de direitos humanos em curso no Poder Judiciário que também se encontram sob análise de instâncias internacionais. Foi informado também que se solicitou ao CNJ, em 28/08/2007 – onze dias após o término do prazo para o cumprimento integral da sentença –, a adoção de medidas para agilizar a ação penal referente à morte de Damião Ximenes. A Corte reconheceu os esforços empreendidos pelo Estado brasileiro, porém concluiu que não foram apresentadas informações concretas e detalhadas sobre a situação processo que investigava a das violações de direitos humanos cometidas no caso levado à sua apreciação.

Posteriormente, num segundo momento de supervisão, demonstrou-se a existência de um esforço conjunto do Ministério da Justiça e da Secretaria Especial de Direitos Humanos que iniciaram no CNJ um procedimento com a finalidade de verificar se estavam ocorrendo dilações indevidas no tramite do processo penal relativo ao caso. Foi enviada uma petição ao Tribunal de Justiça do Ceará, o qual tinha competência para julgar a questão; em resposta, foi informado que a ação seguia seu curso de maneira regular, inexistindo prolongamento indevido do prazo de tramitação ou mesmo falhas na atuação funcional dos envolvidos no caos. Houve mobilização da Advocacia Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e da Secretaria Especial de Direitos Humanos, que realizaram reuniões com representantes do Poder Judiciário e do Ministério Público do Estado do Ceará, buscando construir um diálogo sobre a necessidade de dar cumprimento imediato à sentença da Corte Interamericana. Conforme consta do segundo relatório de supervisão, em 29 de junho de

2009, o Brasil informou a condenação, em processo cível, do diretor clínico, do diretor administrativo e do proprietário da Clínica Casa de Repouso Guararapes, que foram condenados a pagar indenização por danos morais à mãe da vítima. Também se informou ao tribunal regional que, em 29 de junho de 2009, foi proferida pela Terceira Vara da Comarca de Sobral/CE, sentença condenatória na ação penal nº. 2000.0172.9186-1, relacionada à morte de Damião Ximenes Lopes, condenando os envolvidos no caso pelo crime de maus tratos seguido de morte. A Comissão se manifestou ponderando o avanço no julgamento do caso (CORTE IDH, 2009, p. 11). A Corte não ignorou a sentença, mas destacou a possibilidade de interposição de recursos, já que o caso ainda estava tramitando em primeira instância. Considerou, assim, que existia óbice ao cumprimento integral da medida reparatória em questão e requereu informações atualizadas sobre recursos pendentes de julgamento (CORTE IDH, 2009, p. 13).

Em nova supervisão, foi constatada a realização de novas audiências entre o Ministério da Saúde, o MRE, a AGU e a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência, com o intuito de dar cumprimento cabal à sentença da Corte IDH. Houve novo diálogo com o Poder Judiciário e o Ministério Público do Estado do Ceará para reafirmar a necessidade de cumprimento da decisão, mas, fato é que ainda havia recurso pendente de julgamento antes de se alcançar a sentença definitiva na ação penal que discutiu a responsabilização dos envolvidos na agressão e morte de Damião Ximenes.

Quanto aos programas de capacitação e formação de pessoal vinculado à atenção da saúde mental, que deveriam ser desenvolvidos seguindo os padrões internacionais inerentes à questão, consta do primeiro relatório que o Brasil informou que estava realizando mudanças significativas em seu modelo de atenção à saúde mental desde 2002, destacando “um importante avanço no processo de desinstitucionalização das pessoas hospitalizadas por um longo tempo e o fechamento de hospitais psiquiátricos que estavam em péssimas condições”. (CORTE IDH, 2008, p. 16). O Estado brasileiro citou que, no contexto da nova política de saúde mental, foi criado o Programa Permanente de Formação de Recursos Humanos para a Reforma Psiquiátrica “que apoia e financia a implementação de centros de formação em saúde mental para a rede de saúde pública, através de acordos com instituições universidades educativas (especialmente universidades federais), municípios e estados” (CORTE IDH, 2008, p. 16). Foi relatada a existência de cursos de atualização e especialização para profissionais da atenção básica e dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), bem como o apoio do Ministério da Saúde

à realização de cursos de especialização e capacitação em saúde mental, álcool e drogas em diferentes estados da federação. Citou-se a existência de Residências Multiprofissionais e Saúde Mental na Bahia e no Rio Grande do Sul, e Residência em Psiquiatria no estado de São Paulo. É de se notar, contudo, uma centralização dos programas de formação em poucos Estados. Nesse sentido, verifica-se que não foram mencionados cursos realizados na localidade onde ocorreu o crime – Ceará. O Brasil ainda informou a criação do Programa de Qualificação dos CAPS, em 2005, o qual recebeu aumento do aporte financeiro entre 2006 e 2007.

No segundo relatório de supervisão, a Corte voltou sua análise para as medidas reparatórias que ainda não haviam sido cumpridas integralmente. Na oportunidade, restou consignada a consolidação dos cursos de Residência Multiprofissional em Saúde Mental nos locais onde ela já existia, e a criação da primeira residência jurídica em Sobral, no Ceará, local onde as violações foram perpetradas. Houve uma descentralização da capacitação promovida pelo Estado, que até então era realizada em poucas regiões. Além disso, o Estado brasileiro informou, e os representantes das vítimas reconheceram, os esforços voltados à realização de políticas públicas em saúde mental como, por exemplo, a criação do Programa Pro Saúde por meio de um convênio entre os Ministérios da Saúde e da Educação, com a finalidade de adequar os currículos das instituições de ensino superior aos propósitos da saúde pública; a inauguração da primeira Escola de Saúde Mental do Rio de Janeiro e a Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde (UnaSUS); e a criação, pelo Ministério da Saúde, do Programa de Emergência de Expansão do Acesso para a Atenção de Problemas relacionados com o álcool e outras drogas, no qual se inclui a realização de cursos de especialização e atualização em saúde mental. A Corte Interamericana reconheceu todas as iniciativas de caráter geral executadas pelo Brasil, mas exigiu a prestação de informações mais específicas e de acordo com o que foi concretamente determinado na sentença. O Brasil deveria apresentar dados sobre programas

A terceira e última supervisão do *Caso Ximenes Lopes* ocorreu em 2010. Na ocasião, tanto a medida de reparação relativa à investigação dos fatos quanto aquela que exigiu o desenvolvimento de programas formação e capacitação de pessoal vinculado à atenção da saúde mental foram deixadas em aberto. A Corte IDH conferiu a elas o *status* de parcialmente cumpridas, de modo que até o momento o caso ainda se encontra sob supervisão. Em relação à medida que exigiu a investigação e eventual sanção, o tribunal

entendeu que ainda havia recursos a serem julgados que poderiam reformar a sentença que condenou os envolvidos. Já acerca da medida relacionada às políticas públicas, considerou que ainda faltavam informações para julgar avaliar os efeitos das iniciativas tomadas pelo Estado.

3.2 – Caso Escher e outros Vs. Brasil

Em 20 de dezembro de 2007, a Comissão Interamericana submeteu à Corte nova demanda contra o Brasil. Trata-se de denúncia sobre uma série de interceptações telefônicas contra duas associações ligadas ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) em Querência do Norte, Paraná, feitas de maneira irregular pela polícia e pelo Judiciário. As informações resultantes dessa operação foram divulgadas à imprensa e, posteriormente, para o público. Segundo os peticionários, isso teria maculado a imagem das vítimas e do movimento social.

A Corte condenou o Brasil, pois considerou que ocorrera a violação dos artigos 1 (Obrigação de respeitar os direitos), 2 (Dever de adotar disposições de direito interno), 8 (Garantias judiciais), 11 (Direito à honra e dignidade), 16 (Direito a liberdade de associação) e 25 (Proteção judicial). Como medidas de reparação, o Estado deveria: (i) investigar os fatos que geraram as violações do caso, julgar, e, se for o caso, sancionar os responsáveis; (ii) publicar trechos da sentença; (iii) pagar indenização às partes lesadas.

A implementação das medidas de reparação determinadas no *Caso Escher e outros Vs. Brasil* foi avaliada pela primeira vez em 10/05/2010, aproximadamente um ano após a Corte Interamericana ter sentenciado o caso. O Brasil havia solicitado um procedimento de interpretação de sentença para esclarecer a extensão dos fatos que deveriam ser publicados, mas a Corte entendeu que a interpretação solicitada pelo Brasil era, na verdade, um pedido sobre retificação de possíveis erros na sentença. Diante disso, declarou a inexistência de erro e se limitou a esclarecer algumas questões sobre a sentença, indicando expressamente quais os trechos da decisão deveriam constar da publicação a ser realizada pelo Estado (CORTE IDH, 2010). Por ocasião da primeira supervisão, foi mantida em aberto a implementação de todas as medidas reparatórias.

Já na segunda supervisão, realizada em junho de 2012, o tribunal regional considerou que o Brasil cumpriu a obrigação de pagar indenização por dano moral às vítimas, bem como reembolsá-las quanto às custas e gastos. O pagamento foi realizado em 28 de abril e 19 de maio de 2010, após expedição do Decreto nº 7.158/10, que

autorizou a Secretaria Especial de Direitos Humanos a promovê-lo. Também restou demonstrado o cumprimento da obrigação de publicar trechos da sentença no Diário Oficial ou outro jornal de ampla circulação e sua íntegra nos *sites* oficiais da União e do Estado do Paraná. O Brasil informou que as partes pertinentes da decisão foram publicadas no jornal “O Globo” (em 23 de julho de 2010), no “Correio Paranaense” (em 10 de agosto de 2010) e no Diário Oficial (27 de setembro de 2010). A íntegra da sentença ainda foi veiculada nos *sites* da SDH, do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJ-PR), do Governo do Paraná e da Procuradoria-Geral de Justiça do Paraná.

No que concerne ao dever de investigar os fatos que geraram as violações de direitos humanos no *Caso Escher*, o Estado brasileiro informou que:

não foi era possível iniciar uma investigação sobre a divulgação de conversas telefônicas nem a entrega e divulgação das fitas com as conversas gravadas a um meio de comunicação uma vez que esses fatos já seriam prescritos de acordo com o artigo 10 da Lei n. 9.296 / 96 e artigo 109 do Código Penal Brasileiro (CORTE IHD, 2012, p. 13. Tradução livre)

Como se vê, foi alegada uma questão de direito interno – o instituto da prescrição penal – para afastar o cumprimento da medida reparatória ordenada pela Corte Interamericana. Como visto no decorrer deste trabalho, o direito interno é mero fato ante as normas de direito internacional, o que impede que os Estados sustentem norma de seu ordenamento pátrio para justificar a não proteção aos direitos e garantias internacionalmente consagradas ou o não cumprimento de decisões proferidas por tribunais internacionais.

Os representantes das vítimas observaram que a tramitação do caso perante o Sistema Interamericano já se estendia há mais de dez anos e que o Brasil informou o prazo de prescrição apenas em seu relatório de cumprimento. Com base nisso, sustentou que a alegação apresentada pelo Estado para não executar a medida reparatória, realizando as devidas investigações, deveria ser rechaçada. A Comissão Interamericana, que também solicitou que a alegação do Estado fosse desconsiderada, informou que o prazo de prescrição já havia sido ultrapassado antes mesmo da sentença ser proferida pelo tribunal e ainda chamou a atenção para o fato de que o caso “se originou na ausência de justiça gerada na esfera doméstica e que, como princípio geral da lei, ninguém pode reivindicar a seu favor algo que foi causado por seu próprio ato ou por negligência” (CORTE IDH, 2012, p. 15).

O entendimento jurisprudencial da Corte é de que a prescrição, que determina a extinção da pretensão punitiva em razão do transcurso de tempo, é inaplicável em determinados casos, mormente aqueles nos quais se discute violações graves aos direitos humanos, como o desaparecimento forçado e a tortura. Nesse ínterim, são inadmissíveis, para o tribunal, as disposições de prescrição, porquanto pretendem impedir a investigação e sanção dos responsáveis. Todavia, no presente caso a Corte interpretou que a prescrição alegada pelo Brasil não contraria tal entendimento. Entendeu, assim, que o *Caso Escher* não estaria revestido da gravidade necessária para afastar a aplicação da prescrição.

Diante disso, a Corte Interamericana considerou concluído o caso, finalizou a supervisão do seu cumprimento e determinou o arquivamento do expediente.

3.3 – Caso Sétimo Garibaldi Vs. Brasil

Em maio de 2003, a Comissão Interamericana submeteu à Corte uma demanda contra o Brasil, devido ao descumprimento, por parte do Estado, da obrigação de investigar e punir o homicídio do Senhor Sétimo Garibaldi, quando um grupo de aproximadamente vinte pistoleiros realizou uma operação extrajudicial de despejo das famílias de trabalhadores sem-terra que ocupavam uma fazenda no Município de Querência do Norte, Paraná. Os fatos foram denunciados à polícia, sendo instaurada uma investigação policial que, após uma série de irregularidades por parte das autoridades responsáveis, foi arquivada sem que tenham sido realizadas maiores investigações ou punido os culpados.

A sentença proferida pela Corte reconheceu a responsabilidade internacional do Estado brasileiro e considerou que ocorrera a violação dos artigos 1 (Obrigação de respeitar os direitos), 2 (Dever de adotar disposições de direito interno), 8 (Garantias judiciais), 11 (Direito à honra e dignidade), 16 (Direito a liberdade de associação) e 25 (Proteção judicial). Como medidas de reparação, o Estado deveria: (i) publicar no Diário Oficial ou em outro jornal de grande circulação nacional e em um jornal de grande circulação no Paraná, por uma vez, na capa de rosto, os Capítulos I, VI e VII, sem notas de rodapé, e a parte resoluta da sentença, assim como também deve publicar a resolução da sentença, pelo menos por um ano, em um site oficial apropriado do Governo federal e do estado do Paraná; (ii) conduzir de forma eficaz e dentro de um prazo razoável a Investigação e qualquer processo que seja aberto, como consequência, para identificar,

julgar e, eventualmente, punir os autores da morte do Sr. Garibaldi; (iii) indenizar as partes lesadas.

De acordo com os relatórios de supervisão, até o momento o Estado brasileiro cumpriu apenas as medidas relacionadas à publicação da sentença e ao pagamento de indenização às vítimas. Na primeira supervisão, em 22 de fevereiro de 2011, restou que a sentença foi publicada no Diário Oficial (em 10 de fevereiro de 2010) e em jornal de circulação nacional, qual seja, “O Globo” (em 16 de agosto de 2010). Da mesma forma, o Estado informou a devida publicação de trechos da sentença nos seguintes jornais de circulação local, no estado do Paraná: “Hora H”, de 7 a 9 de maio de 2010; “Umuarama Ilustrado”, “Diário Popular” (Curitiba), “Tribuna do Norte”, “Diário do Sudeste”, “Hoje Notícias”, “Gazeta do Paraná”, “Jornal da Manhã” e “Diário Oficial do Estado”, no dia 7 de maio 2010. Também foi constada a publicação da sentença nos *sites* da SDH, do Ministério Público do Paraná (MPPR) e do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

Sobre a obrigação de indenizar as vítimas por dano material e moral e restituir as custas e gastos com o processo, o Brasil informou a edição do Decreto No. 7.307 de 22 de setembro de 2010, o qual autorizou a SDH a cumprir a sentença condenatória, realizando o pagamento dos montantes devidos às vítimas. No entanto, este não foi feito de imediato. Na ocasião, o Brasil informou que não dispunha de recursos para efetuar o depósito dos valores e, por isso, aguardava a aprovação de lei para liberação de crédito suplementar para dar cumprimento à obrigação. Ocorre que, até o momento em que foi realizada a primeira supervisão, ainda não havia sido constatado o pagamento efetivo dos montantes que as vítimas deveriam receber. Por conta disso, a Corte Interamericana deixou em aberto esse ponto da sentença e registrou o fato de que o prazo para cumprimento do julgado já havia sido ultrapassado (CORTE IDH, 2011). O pagamento da indenização só veio a ser confirmado na segunda supervisão da sentença, em 20 de fevereiro de 2012. O Estado brasileiro informou que cumpriu a medida por meio de depósito bancário, realizado no dia 16 de março de 2011. A Corte, então, reconheceu a implementação da medida em questão e deu como cumprida a obrigação de pagar fixada em sua sentença (CORTE IDH, 2012).

Quanto ao dever de conduzir, em um prazo razoável, o inquérito para investigar e, em sendo o caso, punir os responsáveis pela morte do Sr. Garibaldi, o tribunal regional analisou as informações apresentadas pelo Brasil, mas entendeu que não houve o devido

cumprimento da medida reparatória. Mesmo ao final da última supervisão realizada, a Corte manteve como pendente de cumprimento tal ponto.

Em suma, o Estado brasileiro apresentou à Corte IDH informações sobre a investigação policial que estava sendo desenvolvida em âmbito interno para solucionar o fato criminal, seguindo os termos da condenação do tribunal regional. Mas, como ressalta GARCIA (2016), a condenação no âmbito do SIPDH impulsionou lentamente o trâmite do inquérito de nº 179/98, entre os anos de 2009 e 2010, sem produzir avanços concretos. Tal inquérito, cabe mencionar, havia sido arquivado anteriormente, em 2004, após homologação, pela juíza responsável, do pedido apresentado pelo Ministério Público Estadual. O seu desarquivamento ocorreu durante o julgamento do caso na Corte IDH, meses antes da condenação do Brasil perante o órgão, por requisição do próprio MPPR, que decidiu reabrir o inquérito “ao tomar ciência que algumas testemunhas que não foram ouvidas no inquérito policial estavam prestando depoimento perante a Corte” (VIEIRA, 2013, p. 47). Após prosseguir nas investigações o Ministério Público denunciou o senhor Morival Favoreto, um dos suspeitos do assassinato do senhor Garibaldi.

Na primeira supervisão, o Brasil informou que já haviam sido solicitadas diversas diligências para colher declarações de algumas pessoas, incluindo dois possíveis responsáveis pelo fato. Além disso, levou ao conhecimento do tribunal requerimento realizado pelo MPPR, no qual se solicitou urgência na conclusão da investigação então desarquivada. A Corte reconheceu os esforços do Governo brasileiro, mas recordou que a morte do senhor Garibaldi tinha ocorrido há mais de uma década, e os autores do fato ainda não tinham sido efetivamente identificados nem punidos. O tribunal pontuou, ainda, que as diligências requeridas pelo Ministério Público não tinham sido cumpridas em sua totalidade, isso mesmo dois anos após a realização do requerimento.

No segundo procedimento de supervisão do cumprimento da sentença, o Brasil informou a remessa dos autos do inquérito para o Ministério Público e para a juíza competente para julgar o caso. A denúncia contra um suposto responsável ocorreu em 30 de junho de 2011, e a audiência de instrução de julgamento foi marcada para o dia 22 de novembro de 2011. Em razão dessas medidas, a Corte reconheceu novamente a disposição do Estado brasileiro em prosseguir com o processo penal para apurar o caso, mas o instou a “continuar adotando as medidas e ações necessárias para o efetivo e total cumprimento desta medida de reparação” (CORTE IDH, 2012, p. 15). A respeito de falhas e omissões na conduta de autoridades ligadas à investigação penal para punição

dos responsáveis pela morte do senhor Garibaldi, foi informada a realização de procedimentos administrativos que chegaram a conclusões motivadas e determinaram seu arquivamento. Nenhuma autoridade policial ou judiciária chegou a ser punida por irregularidade nas investigações, e a Corte decidiu não continuar com a supervisão do cumprimento deste ponto. Desde 2012, portanto, quando a Corte deixou em aberto a conclusão do caso, não houve nova supervisão para verificar o cumprimento das medidas reparatórias.

O *Caso Sétimo Garibaldi* ganhou destaque na mídia recentemente, evidenciando contradições na tramitação da ação penal no judiciário interno. Isso porque após o desarquivamento da investigação policial – que, como visto acima, ocorreu por influência da atuação da Corte IDH -, a ação penal apresentada pelo MPPR foi trancada em virtude de concessão de *habeas corpus* pelo Tribunal de Justiça do Paraná, “a despeito de ter reconhecido explicitamente que o referido desarquivamento atendia à decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos” (VIEIRA, 2013, p. 47). De acordo com Garcia (2015), chama a atenção o fato de que o acórdão que acatou o pedido de trancamento da ação e concedeu *habeas corpus* ao denunciado não fez nenhuma referência à sentença condenatória proferida pela Corte Interamericana.

Com a interposição de recurso especial pelo MPPR⁴⁰, que buscou reverter a situação, o caso foi discutido no Superior Tribunal de Justiça (STJ), que proferiu decisão em 2016. A tese sustentada pelo *Parquet* amparava-se na violação de lei federal (Código de Processo Penal), assim como na violação do art. 68, §1º combinado com o artigo 28, §2º da Convenção Americana de Direitos Humanos, ante a necessidade de se cumprir devidamente a decisão da Corte (GARCIA, 2015). O STJ decidiu por conhecer apenas parcialmente o recurso especial, mas negou seu provimento, mantendo, dessa forma, a ação penal trancada. Prevaleceu o voto do relator do caso na 6ª Turma, o Ministro Ericson Maranhão, que de pronto rejeitou a alegação de violação à CADH, por ausência de prequestionamento – ainda que implícito –, e construiu toda a sua fundamentação no sentido de demonstrar ausência de desrespeito a dispositivos de direito interno, na espécie, o Código de Processo Penal brasileiro.

O estudo do *Caso Sétimo Garibaldi* é interessante porque, dentre outras coisas, indica um conflito entre a decisão tomada pela Corte Interamericana e as práticas adotadas

⁴⁰ Recurso Especial n.º 1.351.177-PR

pelas instituições judiciais internas, além de permitir visualizar a seletividade do sistema penal brasileiro⁴¹. O que se nota é que mesmo depois de tanto tempo não foram constatados avanços substanciais no esclarecimento dos fatos e punição dos responsáveis. Do estudo do caso é possível perceber a ausência de uma cultura jurídica orientada para a aplicação das normas de Direito Internacional dos Direitos Humanos e a consequente prevalência de normas de direito interno, ignorando a necessidade de se realizar um controle de convencionalidade (GARCIA, 2015). O caso demonstra, ainda, a dificuldade que as autoridades brasileiras têm na internalização das decisões da Corte Interamericana. Conforme é explicado por Vieira, o MPPR até se mostrou disposto a solucionar da melhor maneira possível a “investigação criminal relativa ao *Caso Sétimo Garibaldi*, em parte por convicção pessoal dos promotores envolvidos e em parte para diminuir o desgaste da imagem da instituição decorrente da divulgação dos fatos na mídia” (VIEIRA, 2013, p. 50). Apesar dos esforços, não se atingiu o cumprimento integral da sentença (CORTE IDH, .2012).

O fato que foi pano de fundo da denúncia e posterior condenação do Brasil no âmbito do Sistema Interamericano estava intrinsecamente relacionado com questões agrárias, como a alta concentração de terra nas mãos de poucos e a violência fundiária. Contudo, mesmo após a condenação da Corte não se verificou a realização de ações com enfoque estrutural ou preventivo, voltadas à construção de um ambiente diferente daquele que favoreceu e continua a favorecer a proliferação de conflitos no campo (VIEIRA, 2013).

3.4 – Caso Gomes Lund (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil

Trata-se de denúncia apresentada pelo *Human Rights Watch/Americas*, o Centro pela Justiça e Direito Internacional – CEJIL e o Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro, buscando a declaração de responsabilidade internacional do Brasil por violações de direitos políticos ocorridos no contexto da ditadura militar. Alegou-se a detenção ilegal e arbitrária, tortura e desaparecimento forçado de setenta pessoas, entre militantes do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e camponeses que integraram a Guerrilha do Araguaia entre os anos de 1972 e 1975, bem como a ausência de investigação dos atos

⁴¹ Nesse sentido: TERRA DE DIREITOS. **Caso Sétimo Garibaldi**: a seletividade penal brasileira em julgamento. Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/caso-setimo-garibaldi-a-seletividade-penal-brasileira-em-julgamento/19820>> Acessado em: novembro de 2017.

praticados. O caso tem relação com a lei n. 6683/79 conhecida como "Lei da Anistia", que teve forte influência na não investigação efetiva dos fatos.

A Corte chegou à decisão desfavorável ao Estado e considerou que ocorrera a violação dos artigos 1 (Obrigação de respeitar os direitos), 2 (Dever de adotar disposições de direito interno), 3 (Direito ao reconhecimento de pessoa jurídica), 5 (Direito a integridade pessoal), 7 (Direito a liberdade pessoal), 8 (garantias judiciais), 9 (Princípio da legalidade e de retroatividade), 13 (Liberdade de pensamento e expressão) e 25 (Proteção Judicial). Como medidas de reparação, foi estabelecido o dever do Estado de, em suma: (i) conduzir investigação criminal dos fatos para esclarecê-los, e, eventualmente, determinar as responsabilidades correspondentes e aplicar as sanções e as consequências que a lei prevê; (ii) tomar medidas de reabilitação satisfação e garantas de não repetição; (iii) pagar indenização e reintegrar custas e gastos; e (iv) realizar as publicações dispostas na sentença.

Em supervisão de cumprimento de sentença realizada em 2014, restou reconhecido o cumprimento da obrigação de abrir prazo para que as vítimas das violações pedissem indenização. Além disso, o Estado demonstrou ter dado publicidade à sentença condenatória proferida pela Corte IDH:

A esse respeito, informou que em, 15 de junho de 2011, foi publicada tanto a Sentença, com os nomes dos capítulos e subtítulos – sem as notas de rodapé-, e sua parte resolutive no Diário Oficial da União, e o resumo da mesma no jornal O Globo. Além disso, afirmou que a publicação da Sentença está disponível de forma íntegra no site da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, bem como em formato de livro eletrônico no site do Centro de Documentação Virtual que compreende o acervo digital da SDHPR (CORTE IDH, 2014, p. 49)

Os representantes das vítimas contestaram a publicação realizada pelo Governo brasileiro (CORTE IDH, 2014, p. 50), mas o tribunal reconheceu e valorou a postura do Estado e deu cumprimento total ao ponto resolutive em análise.

Outrossim, o Brasil informou que havia efetivado o pagamento de indenização para trinta e nove pessoas. Quanto às outras vítimas, que vieram a falecer no curso do processo, foi alegado que o não pagamento ocorreu pela necessidade de se aguardar o término de procedimentos sucessórios para cumprir a obrigação pagando-se o devido

valor aos herdeiros das vítimas. Diante disso, buscando solucionar a questão, uma alternativa colocada em prática pela AGU foi o ajuizamento de “Ação de Cumprimento de Obrigação Internacional”, perante a justiça federal, a fim de operacionalizar, antes mesmo da conclusão dos inventários, o depósito dos valores devidos a título de indenização, conforme fixado pela sentença da Corte. Nos casos em que já havia processo sucessório em curso, foi peticionado diretamente neles para realizar o depósito do valor da indenização (CORTE IDH, 2014, p. 95).

Em relação à medida que exigia a capacitação de membros das Forças Armadas, de forma permanente e obrigatória, o Brasil informou, em termos genéricos, as ações que estavam sendo desenvolvidas, como cursos de ética profissional e de capacitação em direitos humanos. A corte concluiu em sua resolução que o Estado não apresentou informações suficientes para que fosse possível avaliar de forma adequada o cumprimento deste ponto resolutivo e solicitou a apresentação de informação específica acerca dos cursos desenvolvidos no âmbito das Forças Armadas em todos os níveis hierárquicos (CORTE IDH, 2014, p. 67).

No que concerne à medida que exigia do Estado a realização de um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional pelas violações de direitos humanos cometidas na Guerrilha do Araguaia, houve solicitação dos familiares das vítimas para que se adiasse a data do ato - que deve ser em uma cerimônia pública, com presença de altas autoridades, previamente acordada com as vítimas e transmitida por meios de comunicação. O pedido de adiamento foi feito por receio de que o reconhecimento público da responsabilidade pudesse atrapalhar o cumprimento de outras medidas reparatórias. Nesse sentido, foi informado que os familiares das vítimas manifestaram temor de que a realização de tal ato sem o andamento das ações penais e o devido esclarecimento dos fatos pudesse fragilizar o compromisso do Estado em promover a verdade e a justiça (CORTE IDH, 2014, p. 54). A corte avaliou de maneira positiva o diálogo promovido entre o Estado e as vítimas e manifestou preocupação sobre o não cumprimento de outras medidas.

Quanto à obrigação de investigar o paradeiro das vítimas desaparecidas e, se necessário, identificar e entregar os restos mortais aos familiares, o Brasil levou ao

conhecimento do tribunal regional a criação do “Grupo de Trabalho Araguaia” (GTA)⁴², cujo objetivo é de coordenar e executar as atividades necessárias para a localização, recolecção, sistematização de informações e identificação dos mortos na Guerrilha do Araguaia. A Corte Interamericana reconheceu e valorou os esforços técnicos, institucionais e orçamentários empreendidos pelo Governo brasileiro para reparar as violações por meio da atuação do GTA, mas destacou algumas “deficiências e obstáculos” à atividade do Grupo que

vão além dos referidos pelo Estado -de caráter climático, geográfico, geológico e temporal- os quais embora esta Corte entenda que podem ter incidência na busca, coleta, preservação e identificação de restos, não são os únicos que impedem o avanço na localização e identificação dos restos das vítimas desaparecidas (CORTE IDH, 2014, p. 35)

Com base nisso e no fato de que já tinha transcorrido quase quatro anos desde a emissão da sentença sem que tenha ocorrido a apresentação de “resultados concretos que apontem para a determinação do paradeiro ou localização dos restos das vítimas do presente caso” (CORTE IDH, 2014, p. 36), a Corte solicitou do Estado brasileiro a realização de esforços necessários para implementar a sentença e deixou este ponto resolutivo como pendente de cumprimento.

Já acerca da medida de se continuar a busca, sistematização, publicação e acesso à informação sobre questões afetas à Guerrilha e às violações de direitos humanos durante o regime militar, o Estado mencionou o Projeto Memorial de Anistia Política no Brasil e a criação da Comissão Nacional da Verdade (Lei nº 12.528/2011)⁴³. Da mesma forma, foi levado ao conhecimento da Corte a “criação do *site* da Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos com o objetivo de sistematizar e garantir o acesso público à informação relacionada à Guerrilha do Araguaia” (CORTE IDH, 2014, p. 88), bem como

⁴² Referido Grupo foi criado por meio da Portaria Interministerial nº 1, de 5 de maio de 2011. A coordenação do GTA coube aos Ministérios da Defesa, da Justiça e à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, com acompanhamento do Ministério Público Federal e do Presidente da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos. PORTAL BRASIL. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2011/06/governo-federal-retoma-trabalho-de-campo-no-araguaia>> Acessado em: novembro de 2016.

⁴³ Sobre a Comissão Nacional da Verdade, Vieira ressalta o seguinte: “[o] fato de esta lei [que instituiu a CNV] ter sido promulgada depois da sentença da Corte IDH não significa necessariamente que a resolução do caso no SIDH foi determinante para a implementação da CNV. O processo de constituição de uma Comissão da Verdade teve início em 2002, quando da elaboração da segunda versão do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-2)”. VIEIRA, Oscar Vilhena (coord.) **Implementação das recomendações e decisões do sistema interamericano de direitos humanos no Brasil**: institucionalização e política. São Paulo: DIREITO GV, 2013.

as medidas implementadas pela Comissão da Anistia do Ministério da Justiça. De acordo com Vieira (2013, p. 34), “[a]inda com o objetivo de divulgação de informações a respeito da ‘Guerrilha do Araguaia’, foi lançado em maio de 2009 o arquivo Memórias Reveladas, sob a responsabilidade da Casa Civil”. O tribunal valorou todas essas iniciativas, reconhecendo a importância que possuem num cenário de combate às violações de direitos humanos, e concluiu que houve parcial cumprimento da medida de reparação.

Ademais, sobre o ponto resolutivo no qual se ordenou que o Estado deve oferecer atendimento médico e psicológico ou psiquiátrico, o Brasil informou à Corte IDH estar cumprindo parcialmente a medida imposta (CORTE IDH, 2014, p. 39)⁴⁴. Contudo, o próprio Estado reconheceu, em momento posterior, que os avanços alcançados não eram suficientes para dar como cumprido tal ponto, ainda que parcialmente. De todo modo, conforme consta da resolução de supervisão de cumprimento de sentença, foram realizadas ligações telefônicas e reuniões informais com as vítimas e seus familiares a fim de obter informações que permitissem ao Governo traçar um plano de atenção respeitando as necessidades das pessoas que seriam atendidas. Tal plano estava sendo construído por uma ação conjunta do Ministério da Saúde e da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência, e a atenção prestada às vítimas seria realizada sobretudo pelo Sistema Único de Saúde (SUS), sendo medida alternativa o uso de serviços privados. Ainda, o Brasil também informou a publicação da Portaria Interministerial nº. 93/2014, que cria o Grupo de Trabalho especializado e voltado à coordenação da oferta de atendimento médico às vítimas. A Corte Interamericana, por sua vez, tomou nota das ações realizadas pelo país, mas observou, com base nas informações apresentadas, que o Grupo não tinha realizado nenhuma ação concreta voltada ao tratamento especializado que as vítimas necessitavam. Por isso, instou a realização de trabalhos com a maior diligência e celeridade possível.

Um fato de bastante importância relacionado ao *Caso Gomes Lund*, é a manutenção da Lei federal nº 6.683/79 - conhecida como a “Lei da Anistia” - em vigor no ordenamento jurídico brasileiro, mesmo diante de claro entendimento da Corte

⁴⁴Nesse sentido: O Brasil diz que já cumpriu parte do determinado em sentença da OEA, **TERRA**, Brasil, 15 dez 2010. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/brasil-diz-que-ja-cumpriu-parte-do-determinado-em-sentenca-da-oea.c96e63fc8940b310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>> Acessado em: novembro de 2017.

contrário às disposições de anistia. Trata-se da principal reivindicação feita pelo órgão regional ao Brasil (VIEIRA, 2013).

Em 20 de abril de 2010, o STF julgou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 153, proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), na qual se buscava a revisão dos dispositivos da Lei mencionada acima, para se assegurar que o Estado promovesse a devida investigação e, se necessário, a punição dos responsáveis pelas violações de direitos humanos, neste caso fruto de uma “política de Estado defendida na esfera das razões públicas” (VIEIRA, 2013, p. 36). Assim, com ação citada pretendia a OAB evitar a impunidade. A Lei, no entanto, foi considerada válida pela Corte Suprema. Nas palavras de VIEIRA (2013, p. 36) "a manutenção da Lei de Anistia, de constitucionalidade confirmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ampara-se em um discurso de reconciliação nacional e superação do período ditatorial". Poucos meses após o julgamento da ADPF 153 pelo judiciário brasileiro, a Corte Interamericana proferiu a sentença no *Caso Gomes Lund*, rechaçando expressamente a validade da Lei, por entender que seus dispositivos são obstáculos à implementação da medida que ordenava a realização de investigações e constitui, por si só, uma violação aos direitos humanos⁴⁵. Conforme entendeu a Corte Interamericana, a forma como foi aplicada e interpretada a Lei de Anistia no Brasil:

afetou o dever internacional do Estado de investigar e punir as graves violações de direitos humanos, ao impedir que os familiares das vítimas no presente caso fossem ouvidos por um juiz, conforme estabelece o artigo 8.1 da Convenção Americana, e violou o direito à proteção judicial consagrado no artigo 25 do mesmo instrumento, precisamente pela falta de investigação, persecução, captura, julgamento e punição dos responsáveis pelos fatos, descumprindo também o artigo 1.1 da Convenção. Adicionalmente, ao aplicar a Lei de Anistia impedindo a investigação dos fatos e a identificação, julgamento e eventual sanção dos possíveis responsáveis por violações continuadas e permanentes, como os desaparecimentos forçados, o Estado descumpriu sua obrigação de adequar seu direito interno, consagrada no artigo 2 da Convenção Americana. (CORTE IDH, 2010, p. 172)

Em que pese a condenação pela Corte IDH tenha ocorrido em momento posterior ao julgamento interno da constitucionalidade da “Lei da Anistia”, é relevante notar que em casos anteriores, como o *Barrios Alto Vs. Peru* (2001) e *Almonacid Aere llano Vs.*

⁴⁵ Uma das reações internas à condenação do Brasil no *Caso Gomes Lund* pode ser verificada na seguinte afirmação do Ministro do Supremo Carlos Ayres Britto: “Isso é uma saia justa, um constrangimento para o País criado pelo poder que é o menos sujeito a esse tipo de vulnerabilidade”. In RECONDO, Felipe. Decisão da OEA abre debate sobre STF O ESTADO DE S. PAULO, São Paulo, 16 dez 2010. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,decisao-da-oea-abre-debate-sobre-stf-imp-,654303>> Acessado em: novembro de 2017

Chile (2006) o tribunal regional já tinha manifestado entendimento contrário às disposições de anistia, prescrição e excludente de responsabilidade. Assim, a anistia aos torturadores confirmada pelo Poder Judiciário brasileiro desconsidera entendimento jurisprudencial do tribunal regional reafirmado em diversas ocasiões e cria uma situação jurídica contraditória, que afeta a concretização de pontos resolutivo da sentença. Verifica-se situação que denota mais uma vez a falta de cultura em direitos humanos, bem como o desrespeito às condenações da Corte Interamericana, às quais, cabe frisar, o Brasil deve conferir o cumprimento integral.

No que tange à tipificação do crime de desaparecimento forçado, como garantia de não repetição das violações perpetradas pelo Estado na Guerrilha do Araguaia, informou-se a tramitação de projetos de leis no Legislativo brasileiro⁴⁶, os quais buscavam suprir a lacuna existente e implementar este ponto da medida reparatória. O Estado enfatizou que os esforços nesse sentido remontam a momento anterior à condenação pelo tribunal regional e afirmou que a ausência de tipificação do crime não cria óbice à persecução penal. A esse respeito, é importante lembrar que o Brasil ratificou a Convenção Interamericana de Desaparecimento forçado de Pessoas⁴⁷ após ser instada pela Corte. Diante das informações apresentadas, o órgão jurisdicional ressaltou o transcurso de quase quatro desde a notificação da sentença sem que tenha ocorrido a efetiva tipificação do crime. Lembrou, ainda, que não basta apenas a criação do tipo penal, é preciso que este esteja em consonância com os preceitos interamericanos sobre o tema. Ao final, declarou que esta medida ficaria pendente de cumprimento.

Por fim, ainda em relação ao *Caso Gomes Lund*, é interessante notar a existência de uma polarização, em âmbito interno, entre os órgãos responsáveis pelo cumprimento da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Enquanto a AGU se posicionou a favor da manutenção da Lei de Anistia perante o Supremo Tribunal Federal, a SDH se manifestava em defesa das vítimas. Diante desse cenário, coube a um terceiro

⁴⁶ Trata-se do Projeto de Lei do Senado nº 245, de 2011, que acrescenta no Código Penal o art. 149 – A, introduzindo na lei a figura do desaparecimento forçado de pessoas; e do Projeto de Lei do Senado nº 236, de 2012, que, por seu turno, reforma integralmente o Código Penal brasileiro.

⁴⁷ A Convenção foi firmada em Belém do Pará, em 1994. Em 03 de fevereiro de 2014, o Brasil depositou o instrumento de ratificação perante a Secretaria Geral da OEA. A finalização do processo de ratificação ocorreu em 11 de maio de 2016, com a expedição do Decreto Presidencial nº 8.766. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8766.htm> Acessado em: novembro de 2017

ator – o MRE – concentrar as manifestações brasileiras junto ao Sistema Interamericano, tarefa que cumpria em concerto com a Casa Civil (VIEIRA, 2013).

A conclusão final apresentada pela Corte Interamericana quando realizou o primeiro procedimento de supervisão de sentença, demonstra que até aquele momento o Brasil havia cumprido de forma total apenas duas obrigações, quais sejam, a de realizar a publicação da sentença e de abrir prazo para que as vítimas pudessem fazer suas solicitações de indenização. A Corte, então, requereu do Estado mais esforços para se adotar, com a maior brevidade e em caráter definitivo, todas as outras medidas reparatórias ordenadas (CORTE, 2014).

3.5 – Comentários gerais sobre a prática brasileira na implementação as decisões da Corte Interamericana

O problema da articulação interna para dar cumprimento às medidas condenatórias não é uma questão restrita ao Estado brasileiro. Trata-se de questão generalizada, que pode ser constatada em outros países do continente americano, já que a própria CADH confere aos Estado a possibilidade de escolher a forma pela qual serão executadas as decisões dentro do seu território (GONZÁLEZ-SALZBERG *apud* COIMBRA, 2013).

De fato, do estudo dos casos realizados neste capítulo, foi possível constatar que não existe um padrão claro e bem estabelecido para executar, em âmbito doméstico brasileiro, as sentenças condenatórias proferidas pela Corte Interamericano de Direitos Humanos. Inexistem mecanismos institucionais ou normativos específicos para este fim e, muitas vezes, isso se alia à falta disposição política para implementar as medidas reparatórias que são ordenadas, prejudicando sobremaneira o cumprimento das sentenças. Ocorre que, como visto ao longo deste trabalho, é obrigação do Estado dar cumprimento à sentença de forma cabal e célere. Nesse sentido, Nascimento (2014, p. 81) lembra que

qualquer condenação internacional que vise a reparação de violação de direitos humanos está em consonância com o Estado Democrático brasileiro e com as instituições nacionais, já que a defesa de direitos fundamentais transpira por todos os poros da Constituição atual.

A prática brasileira demonstra que a implementação dos julgados ocorre de forma casuística, e, a cada novo caso, o cumprimento da sentença interamericana fica

refém de decisões políticas, da capacidade de organização interna dos atores envolvidos, da boa vontade dos poderes estatais e, ainda, da influência exercida pela mídia (KRSTICEVIC, 2009). Isso porque a multiplicidade de obrigações que podem ser ordenadas, com as mais distintas características, pode dificultar a elaboração de um procedimento robusto para internalização e cumprimento das decisões (COIMBRA, 2013).

Conforme foi possível perceber, as medidas com maior grau de cumprimento e que foram efetivadas mais rapidamente, sem grandes percalços, são aquelas relacionadas à publicação da sentença e ao pagamento de indenizações⁴⁸. Por outro lado, também se verificou que aquelas medidas voltadas a produzir uma alteração substantiva no ordenamento interno, aquelas que visam mudanças mais estruturais e menos individualizadas, como as que buscam firmar garantias de não repetição, bem como aquelas relacionadas à obrigação de investigar, sancionar e punir responsáveis pelas violações, não foram integralmente atendidas pelo Estado e continuam, na maior parte dos casos, pendente de cumprimento.

Nessa linha, COIMBRA (2013) escreve que:

As medidas de não repetição, para além da publicação, são as de mais complexo cumprimento, tanto aquelas de investigação quanto as que exigem políticas públicas. E a razão para isso é a ausência de um mecanismo institucional interno capaz de densificar o conteúdo normativo do que seja reparação integral da violação de Direitos Humanos em cada obrigação imposta na sentença da Corte IDH. A consequência imediata é a necessidade de relativização das estruturas rigidamente hierárquicas, uma vez que elas não conseguem ser flexíveis a ponto de propiciarem a codeterminação. As medidas que exigem a formulação de políticas públicas, em especial, dependem, para serem efetivas, da articulação entre órgãos diferentes, tanto em suas competências quanto em sua organização e estrutura, e que variam de acordo com a política a ser implementada.

Foi constatado que a realidade evidencia a existência de um aparato policial e investigativo de pouca eficiência e um judiciário moroso. De uma forma geral, há, no Brasil, uma formação precária em direitos humanos.

⁴⁸ Não obstante relativa facilidade e rapidez no cumprimento de tais obrigações, mesmo ante uma baixa exigência em relação à capacidade institucional, não se pode desconsiderar que o cumprimento do dever de publicar pode ser alvo de ruídos. COIMBRA, Elisa Mara. Sistema interamericano de Direitos Humanos: desafios à implementação das decisões da Corte no Brasil. **Revista SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**. V. 10, N. 19. São Paulo: dez. 2013.

Na implementação das decisões, há grande problema em razão da estrutura federativa brasileira⁴⁹, do que se constata a desarticulação entre os diferentes órgãos internos, qualquer que seja sua posição dentro do Estado brasileiro. Há um “delicado equilíbrio das relações institucionais em nível federal (MRE, SDH e AGU), bem como das relações entre entes federativos” (VIEIRA, 2009, p. 52). Aqui, cabe lembrar que foi visto que Estado não pode alegar questões internas, como sua estrutura federativa, para se esquivar de cumprir obrigações internacionais. Mas, da denominada “cláusula federal”, constatou-se que o Executivo federal teve dificuldade em garantir ingerência doméstica sobre os entes federados para cumprir o exigido pela Corte. Em alguns casos, as competências envolvidas no cumprimento das medidas exigiam esforços locais, exclusivos dos Estados e Municípios, tornando o cumprimento das medidas mais imprevisível e exigindo maior esforço na construção de um diálogo entre os atores envolvidos na implementação das sentenças. O desafio, portanto, é criar um cenário no qual haja mais envolvimento entre todos os atores envolvidos no processo de cumprimento das sentenças, estabelecendo uma articulação coordenada de órgãos do Executivo federal, estadual e municipal, além da participação do Legislativo e Judiciário.

CAPÍTULO 4 – A CONTRIBUIÇÃO DO DIREITO COMPARADO E OS PROJETOS DE LEI NO BRASIL EM MATÉRIA DE IMPLEMENTAÇÃO DE SENTENÇAS INTERAMERICANAS

Conforme visto no Capítulo 1, o próprio Sistema Interamericano dispõe de um mecanismo para supervisionar a implementação de suas decisões, tarefa que é desenvolvida por seu órgão jurisdicional, quando este analisa os relatórios apresentados pelos Estados e emite uma resolução de cumprimento de sentença. Para além disso, também foi visto que a Convenção Americana impõe aos Estados membros do tratado o

⁴⁹ Vieira identifica quatro fatores que influenciam (favorecendo ou dificultando) a implementação brasileira das medidas estabelecidas no SIPDH: “(i) a existência de uma agenda política pública em andamento ao tempo da decisão; (ii) a dependência de poderes autônomos, como governos locais, Ministério Público e Judiciário; (iii) violações que decorrem de agendas políticas do Estado; e (iv) dificuldades em dar impacto coletivo a decisões altamente individualizadas proferidas pela Corte ou pela Comissão”. VIEIRA, Oscar Vilhena. Op. cit., p. 26-27.

dever fiscalizar, por meio de seus poderes internos, o cumprimento das obrigações internacionais.

No entanto, para que a estrutura de proteção construída seja de fato efetiva, faz-se necessário que os Estados, em âmbito interno, viabilizem mecanismos robustos para dar execução às medidas reparatorias ordenadas, evitando, assim, que circunstâncias institucionais, legais, culturais ou de qualquer outra natureza possam dificultar ou impedir que se realize a obrigação de dar cumprimento efetivo aos julgados. No caso do Brasil, essa tarefa se torna urgente quando se constata que diversas medidas reparatorias não foram cumpridas, por não haver um caminho bem definido para tanto, e, ainda, porque numa análise comparativa com outros países latino-americanos, é possível perceber que alguns, como a Argentina, o Peru e a Colômbia (KRSTICEVIC, 2009), já avançaram significativamente e instituíram mecanismos que orientam a implementação das sentenças da Corte, seja pela via legislativa, com a elaboração de normas, seja pela via judicial, com a construção de uma jurisprudência interna uniforme que reafirme a obrigatoriedade das decisões internacionais.

Ramos explica que a CADH consagra, em seu art. 68, duas regras de execução das sentenças da Corte:

A primeira regra inserida no artigo 68.1 do Pacto de San José estipula que a execução das sentenças da Corte *depende da normatividade interna*. Assim, cabe a cada Estado escolher a melhor forma, de acordo com seu Direito, de executar os comandos da Corte Interamericana de Direitos Humanos. A segunda regra firmada no artigo 68.2 da Convenção Americana de Direitos Humanos é *inovação* do sistema interamericano. Consiste na menção da utilização das regras internas de execução de sentenças nacionais contra o Estado para a execução da parte indenizatória da sentença da Corte. (RAMOS, 2012, p. 230)

Dessa forma, em relação às indenizações compensatórias, a decisão valerá como título executivo, em conformidade com os procedimentos internos sobre a execução de sentença contra do Estado⁵⁰. Para o estudo das demais medidas exigidas pela sentença judicial, é indispensável uma análise das leis de implementação que tramitam no Legislativo brasileiro, tendo em vista que, no concerne aos comandos extrajudiciais, o Estado tem liberdade para escolher os meios para sua completa execução. Trata-se de

⁵⁰ A esse respeito, Ramos diz que foi “superada a burocrática e anacrônica aprovação de lei federal específica para pagamento de indenização a vítimas de violação de direitos humanos”. RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p. 230.

uma preocupação crescente em muitos países, mas, como acima dito, o Brasil “*aparentemente, não atinou para tal ponto*” (RAMOS, 2012, p. 231).

Antes de entrar no estudo das proposições legislativas brasileiras sobre o tema, a parte inicial deste capítulo será dedicada a uma análise de aportes do direito comparado, com destaque para as práticas adotadas pela Argentina, Colômbia e Costa Rica em matéria de implementação de sentença da Corte IDH. O estudo comparado é interessante porque permitir verificar os acertos, falhas e limitações que outros Estados enfrentam, o que pode contribuir no estudo da prática brasileira. De maneira prévia, cabe dizer que, embora se verifiquem algumas mudanças, “pouco foi o avanço das legislações específicas, no contexto interamericano, de incorporação interna das decisões de responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos humanos” (RAMOS, 2012, p. 232).

4.1 – Argentina

A Argentina ratificou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos em 14 de agosto de 1984 e, em 5 de setembro do mesmo ano, reconheceu a competência contenciosa da Corte. Desde então, já sofreu quinze condenações perante o tribunal regional, nos quais se reconheceu a responsabilidade internacional do Estado argentino em casos de violações de direitos humanos, sendo que dois casos já foram arquivados ante o cumprimento das medidas de reparação determinadas (CORTE IDH, 2017).

A prática da Argentina em matéria de implementação de decisões da Corte interamericana remonta ao caso *Ekmekdjian c/ Sofovich* (1992), ocasião na qual a Corte Suprema de Justiça da Nação Argentina (CSJNA), adotando a tese monista, decidiu que a incorporação do direito internacional ao direito interno ocorre de maneira direta, automática, sendo desnecessário instrumento nacional para recepcionar uma norma internacional. Trata-se, nas palavras de Di Corleto (2009), do primeiro passo para diminuir a distância entre o judiciário interno argentino e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Posteriormente, em 1994, em nova manifestação positiva, a reforma constitucional realizada no país reconheceu a hierarquia constitucional de vários tratados de direitos humanos, dentre os quais se incluiu a Convenção Americana. No ano seguinte, em 1995, ao julgar a demanda *Giroldi H. s/recurso de casación*, a Corte Argentina fixou

parâmetro especial, reconhecendo a importância dos relatórios da Comissão Interamericana, bem como das decisões da Corte IDH. Sob esse prisma, a Corte Argentina:

assinalou a necessidade de seguir a jurisprudência da Corte Interamericana e estabeleceu que esta *deveria servir de guia para a interpretação* dos preceitos convencionais. Adicionalmente, reafirmou que é dever dos juízes aplicar os tratados internacionais, já que o contrário significaria incorrer em responsabilidade internacional (DI CORLETO, 2009, 107-108).

Ainda no mesmo sentido, no paradigmático *Caso Bulacio*, em pese não concordar com a decisão proferida pelo tribunal regional, a Corte Suprema argentina, considerou que a execução das medidas fixadas deveria ser concretizada, isso porque resulta da obrigatoriedade de cumprimento das sentenças emanadas por aquele órgão jurisdicional, sem exceções, sendo que a conduta contrária acarretaria em responsabilidade internacional do Estado (DI CORLETO, 2009). Em vários momentos, então, a CSJNA usou e seguiu os argumentos da Corte Interamericana para acatar as decisões proferidas por este tribunal e para proferir suas próprias decisões, no Judiciário local. Tal cenário demonstra “a abertura dos tribunais nacionais e a tendência de ‘estar atentos’ às necessidades identificadas pelos relatórios da Comissão e pela jurisprudência da Corte Interamericana” (DI CORLETO, 2009, p. 116).

Todavia, esse posicionamento argentino de aceitação da mencionada obrigatoriedade não foi contínuo. Em alguns casos, o Estado afastou-se de uma postura mais sensível à jurisprudência da Corte IDH e nem sempre a recepção dos parâmetros estabelecidos pelos órgãos regionais foi muito clara. Daí se explica a existência de um verdadeiro “vai e vem” na postura da Corte Suprema (DI CORLETO, 2009; GONZÁLEZ-SALZBERG, 2011), que oscilava entre uma conduta entusiasta em seguir os caminhos da Corte IDH e um comportamento que renega a interpretação do órgão regional. A esse respeito, conclui-se que:

Por meio de suas sentenças, a Corte Suprema de Justiça da Argentina tem transitado por um caminho de marchas e contramarchas, no que se refere ao valor atribuído às decisões emitidas no âmbito do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (KRSTICEVIC, 2009)

González-Salzberg (2011) explica que a postura da Corte Suprema de Justiça da Nação Argentina foi completamente oposta após a condenação do Estado no *Caso Bueno*

Alves, dado que negou o reconhecimento do caráter vinculante das obrigações internacionais, deixando de aplicar o entendimento emanado pelo tribunal, que estabeleceu a obrigação de investigar e punir os responsáveis por atos de tortura praticados em sede policial. Desconsiderando tal determinação, a Corte Suprema declarou prescrita a ação penal que constituiu o pano de fundo da denúncia realizada contra o Estado argentino perante o Sistema Interamericano, sem nem sequer fazer menção ao julgamento realizado pela Corte IDH.

Mesmo após os avanços proporcionados pela reforma constitucional que ocorreu em 1994, a Argentina não possui ainda um mecanismo legal específico para o cumprimento de sentença da Corte Interamericana. No país, o cumprimento desses julgados está longe de mostrar uma postura uniforme e homogênea (GONZÁLEZ-SALZBERG, 2011). Por conseguinte, a ausência de procedimento específico faz com que o Executivo federal tenha problemas em construir um diálogo com suas províncias a fim de dar seguimento à execução das sentenças interamericanas.

4.2 – Colômbia

A Colômbia, cuja adesão à Convenção Americana ocorreu em 28 de maio de 1973, aceitou a competência contenciosa da Corte IDH em 21 de junho de 1985. Desde então foi condenada pelo tribunal regional em dezessete casos, sendo que o cumprimento de todos eles permanece em etapa de supervisão, nenhum foi arquivado (CORTE IDH, 2017).

Nos anos setenta e oitenta a experiência colombiana mostrava uma jurisprudência conservadora e formalista. Com a promulgação da Constituição Política de 1991, inaugurou-se uma nova fase em relação à aplicação do Direito Internacional dos Direitos Humanos. No novo contexto, os tratados internacionais de direitos humanos passaram a receber tratamento especial e privilegiado⁵¹, o que representa uma das inovações mais

⁵¹ Uprimni ressalta que “Esse tratamento interno favorável aos tratados de direitos humanos permite, então, uma retroalimentação permanente e dinâmica entre o direito constitucional e o direito internacional no desenvolvimento dos direitos humanos. Assim, as constituições ficam, em certa medida, vinculadas, de forma quase automática, aos desenvolvimentos internacionais dos direitos humanos, pela referência que o texto constitucional faz ao direito internacional dos direitos humanos. Por essa razão, é previsível que os tribunais apliquem a jurisprudência internacional de direitos humanos de maneira crescente”. UPRINMI, Rodrigo. A força vinculante das decisões dos órgãos internacionais de direitos humanos na Colômbia: um exame da evolução da jurisprudência constitucional. *In* CEJIL. **Implementação das decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos**: jurisprudência, instrumentos normativos e experiências nacionais. Tradução de Rita Lamy Freund. Rio de Janeiro. Center for Justice and International Law – CEJIL, 2009, p. 130.

frutíferas no direito constitucional latino-americano (UPRIMNY, 2009). Com isso, facilitou-se a aplicação e o respeito aos direitos humanos por parte dos operadores do direito em âmbito nacional, evitando-se o complexo debate acerca da relação entre normas internacionais e normas de direito interno. Nesse ponto, merece transcrição uma parte do art. 93 da Constituição, utilizado para fundamentar a força e hierarquia constitucional aos principais tratados de direitos humanos ratificados pela Colômbia:

Os tratados e convenções internacionais ratificados pelo Congresso, que reconhecem os direitos humanos e proíbem sua limitação em estados de exceção, prevalecem na ordem interna.

Os direitos e deveres consagrados nesta Carta serão interpretados de acordo com os tratados internacionais sobre direitos humanos ratificados pela Colômbia. (COLOMBIA, 1991)

Outra inovação constitucional que também deve ser citada é aquela prevista o art. 94, que, como explica Uprimny (2009), incorpora cláusula de direitos não-denominados, ao dispor que “a enunciação dos direitos e garantias contidos na Constituição e nas convenções internacionais vigentes não deve ser entendida como negação de outros que, sendo inerentes à pessoa humana, neles não figurem expressamente”.

Para além disso, no caso colombiano, merece destaque o reconhecimento expresso, pela Corte Constitucional colombiana (CCC), de um bloco de constitucionalidade no ordenamento jurídico colombiano, por meio do qual se reafirma que as normas internacionais de direitos humanos e a constituição estão em mesmo nível hierárquico.

Em relação às sentenças da Corte Interamericana, a Corte Constitucional já manifestou entendimento que expressa o caráter vinculativo e obrigatório dos julgados, exigindo o devido cumprimento das medidas de reparação estabelecidas em face do Estado colombiano.

Quanto ao efeito da jurisprudência internacional de direitos humanos em âmbito nacional, a questão é mais complexa. Contudo, pode-se dizer que, em termos gerais, a CCC reconhece que ela possui força jurídica interna. Assim, não apenas os direitos que constam dos tratados internacionais têm eficácia dentro do Estado, mas também se exige respeito à interpretação destes direitos feita pelos órgãos do Sistema Interamericano, ao menos como guia e critério para realizar a interpretação de normas constitucionais (UPRIMNY, 2009). Trata-se de postura que, em alguma medida, confere força vinculante

também à jurisprudência internacional. E esse tratamento é considerado positivo, uma vez que a atuação da Corte Interamericana permite esclarecer conceitos abertos e indeterminados consagrados em instrumentos internacionais, o que facilita sua aplicação em casos concretos.

Ante todas essas alterações, é possível perceber que a mudança de comportamento na Colômbia, que favoreceu a recepção e respeito ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, foi fruto tanto de inovações no campo jurídico quanto de realizações políticas transcendentais. Às posturas jurídicas inovadoras, juntou-se um feito político de grande impacto – a promulgação da Constituição de 1991 –, favorecendo a abertura do Estado colombiano aos direitos humanos. Mas, além disso, teve grande importância também a cultura jurídica dos juízes na aplicação das normas constitucionais em harmonia com obrigações internacionais (UPRIMNY, 2009).

Por fim, no estudo das práticas adotadas pela Colômbia para conferir efetividade às decisões das transacionais, não se pode deixar de mencionar a adoção da Lei 288 de 1996, que

“estabelece um mecanismo para as indenizações às vítimas de violações de direitos humanos consoante o disposto por dois órgãos de proteção internacional, a Comissão interamericana de Direitos Humanos e o Comitê de Direitos Humanos sob o Pacto de Direitos Cívicos e Políticos” (CANÇADO TRINDADE, 1998).

A Lei supracitada cria um Comitê de Ministros para dar cumprimento às decisões de ambos os órgãos. Porém, é interessante notar que a norma, além de ser restrita às obrigações de dar quantia certa (RAMOS, 2012), nada dispõe, em termos expressos, acerca das decisões proferidas especificamente pela Corte Interamericana. Por conta disso, ainda hoje não se pode dizer que a prática colombiana em matéria de implementação de decisões interamericanas é perfeita. Mesmo assim, é inegável o fato de que o Estado possui um dos marcos legais mais desenvolvidos quando comparado com outros países da região.

4.3 – Costa Rica

Em relação à implementação das sentenças interamericanas à esfera jurídica interna da Costa Rica, é importante mencionar que no tratado de sede da Corte Interamericana, ficou estabelecido que as decisões deste tribunal possuem a mesma força

executiva que têm as decisões proferidas pelos tribunais do país⁵². Além disso, com a Lei 3.667 (*Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativo*), a Costa Rica resolveu o problema da ausência de previsão orçamentária para efetuar o pagamento de indenização compensatória ordenadas pela Corte IDH. O art. 77.2, da citada Lei determina a inclusão de previsão extraordinária em prazo máximo de até três meses após a notificação da sentença do tribunal regional. Já em seu art. 78 verifica-se que há prioridade para tal previsão orçamentária

Ainda no estudo da prática adotada na Costa Rica, é possível perceber que a atuação dos tribunais locais tem sido de suma importância à proteção das normas internacionais, ao mostrarem vigor em vincular o ordenamento nacional ao que estabelece os padrões internacionais de direitos humanos, isso apesar de o Estado possuir Constituição limitada em relação à recepção do Direito Internacional dos Direitos Humanos (UPRIMNY, 2009).

4.4 – O caso brasileiro: os projetos de lei em matéria de implementação das sentenças interamericanas

No Brasil, há um vazio legislativo quando assunto é a implementação das decisões da Corte IDH. Enquanto alguns países já trataram, ainda que limitadamente, de operacionalizar a implementação das decisões, foi visto no capítulo anterior que, no contexto brasileiro, a prática demonstra uma execução dos julgados de maneira casuística, sem seguir um procedimento claro, objetivo e bem desenhado, o que acaba por prejudicar o efetivo cumprimento das medidas reparatorias. Ao longo dos últimos anos, foram apresentados alguns projetos de lei no Executivo com o intuito de suprir a lacuna legislativa que existe. O último ponto deste trabalho será dedicado justamente ao estudo de tais proposições legislativas.

Com efeito, o primeiro projeto de lei a tratar da matéria foi o de nº 3.214 de 2000, de autoria do Deputado Federal Marcos Rolim. O texto dispunha exclusivamente sobre os efeitos jurídicos das decisões da Comissão e da Corte Interamericana, bem como estabelecia a aplicabilidade direta das deliberações interamericanas em âmbito interno.

⁵² “Artigo 27. As deliberações do Tribunal e, se for o caso, do seu Presidente, uma vez comunicado às autoridades administrativas ou judiciais correspondentes da república, terá a mesma força executiva e executória que as ditadas pela Tribunais da Costa Rica”. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/docs/otros/convenio.pdf>> Acessado em: novembro de 2017

Art. 1º [redação original] As decisões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, constituídas pela Convenção Americana de Direitos Humanos, cuja jurisdição foi reconhecida pelo Decreto Legislativo 678, de 6 de novembro de 1992, produzem efeitos jurídicos imediatos no âmbito do ordenamento interno brasileiro. (BRASIL, 2000)

É de se notar, também, que tal projeto de lei se preocupava especificamente com as medidas de caráter indenizatório, conferindo a estas natureza alimentícia e a possibilidade de execução direta contra a Fazenda Pública⁵³. Todavia, a proposta deixou de enfrentar todas as outras questões difíceis que se verificam no cumprimento de uma decisão internacional. Em outros termos, “[e]sse projeto ficou marcado por não mencionar a implementação das obrigações de fazer e não fazer quase sempre determinadas pelos órgãos internacionais de direitos humanos e foi arquivado” (RAMOS, 2012, p. 232). Afinal, a tarefa de uma lei de implementação deve ser criar parâmetros jurídicos não apenas para o pagamento de compensações. É preciso demonstrar preocupação em solucionar os problemas de execução das medidas de fazer e não fazer, que, aliás, foi visto que são as de cumprimento mais problemático, e, como consequência, representam as medidas menos cumpridas pelos Estados.

Antes de ser arquivado, o PL 3.214/2000 foi analisado Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN). Na ocasião, o deputado Pedro Valadares, que relatou o projeto, apresentou emenda substitutiva porque entendeu que as decisões da Corte Interamericana devem ser consideradas como sentenças estrangeiras, da qual se exige a devida homologação para que possam ter eficácia em território brasileiro (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2001). Ocorre que, como visto anteriormente neste trabalho, não há que se confundir sentenças estrangeiras – que são emanadas do Poder Judiciário de outro país – com aquelas proferidas pela Corte IDH, que são consideradas sentenças internacionais e detêm eficácia imediata. A discussão acerca da natureza da decisão da Corte e da necessidade ou não de homologação ainda gerou mais debates no Legislativo até que o projeto foi enfim arquivado ao término da legislatura, antes mesmo de ter sido colocado em pauta para votação.

Numa tentativa de resgate do projeto anterior (COIMBRA, 2013), em 2004 surgiu nova proposição legislativa, representada pelo Projeto de lei nº 4.667, de autoria do

⁵³ PL 3.214/2000 [redação original]. Art. 2º Quando as decisões forem de caráter indenizatório, constituir-se-ão em títulos executivos judiciais e estarão sujeitas à execução direta contra a Fazenda Pública.

Deputado Federal José Eduardo Martins Cardozo. Da mesma forma que o Projeto de lei nº 3.214/00, a nova proposição se limitava a estabelecer critérios para cumprimento de medidas indenizatórias, nada dispondo acerca de outras obrigações, como aquela que exige a implementação de medidas de não repetição (COIMBRA, 2013).

Na relatoria do projeto, realizada pelo Deputado Federal Orlando Fantazzini no âmbito da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) foram apresentadas várias alterações globais que modificaram a proposta originalmente apresentada ao crivo do Legislativo. Nesse sentido, foi proposto o estabelecimento de caráter vinculante das decisões e recomendações internacionais referentes aos direitos humanos⁵⁴. Em relação à indenização, o substitutivo do novo projeto de lei fixou prazo de sessenta dias para que o Estado realizasse o seu devido pagamento e estabeleceu permissão para propositura de ações de regresso, bem como o desconto, eventualmente, dos valores de indenização quando do repasse das receitas a Estados ou municípios que foram os responsáveis pela violação aos direitos humanos.

Além disso, conforme destaca Ramos (2012, p. 233) o texto substitutivo apresentado por Fantazzini previu a criação de um “órgão específico para acompanhar a implementação dessas decisões internacionais, o que levantou dúvidas sobre sua constitucionalidade (criação de estrutura administrativa em projeto de lei que não foi encaminhado pelo Poder Executivo)”. Este órgão seria composto por uma representação interministerial e da sociedade civil e era sua função, dentre outras, realizar o acompanhamento da negociação entre os entes federados envolvidos e os peticionários no momento de execução da sentença e acompanhar os trabalhos do Poder Judiciário, do Ministério Público e das Polícias, viando dar agilidade às investigações daqueles casos que estavam tramitando em órgãos internacionais.

Coimbra (2013), apesar de também ressaltar a existência de dúvidas acerca da constitucionalidade da alteração pretendida pela emenda, afirmou que a proposta de se criar órgão com as características e atribuições como as citadas foi a principal inovação da emenda substitutiva, na medida em que alargou o âmbito de aplicação da eventual lei

⁵⁴ A esse respeito, Ramos chama a atenção para a inusitada força vinculante dada às *recomendações* dos órgãos internacionais de direitos humanos, que, pela própria natureza, não a possuem nem no plano internacional. RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p. 233.

para além daquele restrito às decisões proferidas no Sistema Interamericano. Para a autora,

A inovação se faz presente no artigo 5º da emenda substitutiva, ao instituir a necessidade de notificação ao órgão competente para a execução da obrigação de fazer, prevista na decisão condenatória, a fim de que seja elaborado um plano de cumprimento com previsão de ações e identificação das autoridades responsáveis pela sua execução. Isso porque a identificação dos órgãos competentes pela execução poderia facilitar uma posterior identificação dos responsáveis pelo descumprimento da decisão internacional, inclusive com atribuição de penalidades aos culpados em ações regressivas.

O projeto, cumpre dizer, foi aprovado por unanimidade pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Também foi aprovado pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. No entanto, a emenda substitutiva foi rejeitada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (RAMOS, 2012). Em virtude disso, o projeto de lei 4.667 ficou parado na CCJ da Câmara até 2010, quando foi “aprovado outro substitutivo do Deputado Federal Luiz Couto, que acarretou a rejeição do substitutivo Fantazzini. Conseqüentemente, o projeto retornou, com algumas alterações, às feições de 2004, tendo sido aprovado na Câmara dos Deputados em 30 de julho de 2010” (RAMOS, 2012, p. 233-234).

Seguindo o trâmite constitucional, houve a remessa ao Senado Federal por meio do Ofício nº 805/2010. Ao chegar no Senado, a proposição foi renumerada e passou a Projeto de Lei da Câmara nº 170/2010, sendo incluída e retirada de pauta algumas vezes. Contudo, ao final da legislatura, foi arquivada.

Em 2016, o Legislativo brasileiro voltou a discutir a questão após a apresentação do Projeto de Lei do Senado nº 220/2016, encaminhado ao plenário pelo senador Randolfe Rodrigues. Conforme o disposto na explicação da ementa, a nova proposição

Estabelece que as decisões ou sentenças da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e as da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de natureza cautelar, de mérito, reparação ou solução amistosa, que versem sobre responsabilidade internacional fundada em tratado ratificado pela República Federativa do Brasil, produzem efeitos jurídicos imediatos no âmbito do ordenamento interno brasileiro (SENADO FEDERAL, 2016).

Nos termos do projeto, foi estabelecido, já em seu art. 1º, a obrigação de dar cumprimento imediato às sentenças da Corte IDH⁵⁵. Além disso, determinou-se que (i) a União deve possuir orçamento específico prévio para cumprir as sentenças; e (ii) que a implementação destas independe de homologação interna. Seguindo os modelos firmados nos projetos anteriores, o novo também estabeleceu que as decisões que possuem caráter indenizatório são títulos executivos judiciais, sendo o seu cumprimento possível de ser realizado por execução direta contra a Fazenda Pública Federal ou por execução direta administrativa⁵⁶. Além disso, o novo projeto também abarcou a possibilidade de direito de regresso⁵⁷.

Quando a medida reparatória não tiver caráter pecuniário, exige-se o fim imediato da situação que deu causa à violação de direitos humanos condenada pela Corte Interamericana, mas não há maiores determinações sobre o tema. Nesse sentido, o PLS nº 220 de 2016 prevê expressamente que:

Art. 8º Quando as decisões ou sentenças não forem de caráter indenizatório, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de acordo com suas competências, devem cessar imediatamente a situação que houver sido considerada violação aos direitos humanos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, adotando medidas administrativas, propugnando medidas judiciais ou propondo as alterações que se fizerem necessárias no ordenamento jurídico.

Uma inovação trazida pela proposta é a previsão de que o julgamento dos responsáveis pelas violações de direitos identificados pela CIDH ou pela Corte, pode ser objeto de incidente de descolamento para a competência da Justiça Federal⁵⁸.

A proposta prevê, ainda, a criação de um conselho deliberativo (arts. 11 e 12) com a tarefa de (i) coordenar as ações e estratégias para a defesa do Estado brasileiro no âmbito

⁵⁵ PLS nº 220 de 2016. Art. 1º As decisões ou sentenças da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e as da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de natureza cautelar, de mérito, reparação ou solução amistosa, que versem sobre responsabilidade internacional fundada em tratado ratificado pela República Federativa do Brasil, produzem efeitos jurídicos imediatos no âmbito do ordenamento interno brasileiro.

⁵⁶ PLS nº 220 de 2016. Art. 2º Quando as decisões ou sentenças forem de caráter indenizatório constituir-se-ão em títulos executivos judiciais e estarão sujeitas aos seguintes procedimentos para seu cumprimento: I. execução direta contra a Fazenda Pública Federal; e II. execução direta administrativa.

⁵⁷ PLS nº 220 de 2016. Art. 6º. A União terá direito de regresso: I – contra seus agentes, pessoas jurídicas de natureza pública ou privada que, por dolo ou culpa, causarem a violação de direitos humanos, ou não impedirem sua produção quando tinham dever jurídico de fazê-lo; II – contra qualquer pessoa jurídica de direito público ou privado, Estado, Município ou Distrito Federal, cujos agentes, nessa qualidade e independentemente de dolo ou culpa, causarem a violação de direitos humanos, ou não impedirem sua produção quando tinham o dever jurídico de fazê-lo.

⁵⁸ PLS nº 220 de 2016. Art. 9º O julgamento dos responsáveis por violações aos direitos humanos, identificados por decisão ou sentença da Comissão Interamericana de Direitos Humanos ou da Corte Interamericana de Direitos Humanos, é passível de ser objeto de incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal, nos termos do art. 109 da Constituição Federal

do Sistema Interamericano de Direitos Humanos; (ii) acompanhar o cumprimento das decisões ou sentenças da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e as da Corte Interamericana de Direitos Humanos; (iii) propor alterações legislativas para o aprimoramento das disposições contidas nesta lei; e (iv) emitir e tornar público relatórios sobre o cumprimento das decisões ou sentenças da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e as da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Tal conselho seria composto por representantes da AGU, da Defensoria Pública da União (DPU), do Ministério dos Direitos Humanos, do MPF, do MRE e de Organizações da sociedade civil que são ligadas aos Direitos Humanos.

É interessante notar que dentre as justificativas que acompanham o projeto de lei proposto em 2016, menciona-se a ausência de uma regra de implementação das sentenças da Corte Interamericana e a conseqüente necessidade de improvisação, a cada novo caso que surge, para dar cumprimento às obrigações internacionais.

Após ter sido apresentada ao Senado, a proposta foi enviada à CREDN. No âmbito da Comissão, o senador Antônio Anastasia apresentou relatório em 3 de maio de 2017, no qual sustentou algumas mudanças, como a necessidade de se expandir o escopo do projeto de lei, de modo a contemplar não apenas as decisões emanadas do SIPDH, como assim pretendeu a redação original. No substitutivo apresentado pelo relator, o art. 1º passaria a dispor o seguinte:

Art. 1º As decisões vinculantes de organismos internacionais de proteção aos direitos humanos e as decisões e sentenças proferidas por tribunais internacionais de direitos humanos, que versem sobre responsabilidade internacional fundada em tratado a que a República Federativa do Brasil esteja vinculada, produzem efeitos imediatos no ordenamento jurídico brasileiro.

Apesar das alterações que propôs, o relator conclui ser louvável o mérito do PLS nº 220 de 2016 e consignou não haver óbice constitucional ou de juridicidade em seus dispositivos. O parecer foi então a no dia 25 de maio de 2017 e seguiu para a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), onde, no dia 09 de junho de 2017, foi designado para a relatoria do senador Pedro Chaves. Posteriormente, será encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e, após a devida deliberação, será remetido à análise da Câmara dos Deputados.

CONCLUSÃO

Ao longo da elaboração do presente trabalho monográfico, foi possível constatar o impacto político-jurídico que o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos exerce sobre o Brasil. Restou evidenciado sobretudo o papel da Corte Interamericana, demonstrando como o sistema regional compõe, juntamente com o sistema global, estruturado no âmbito da ONU, um importante aparato para controle e proteção dos direitos e garantias fundamentais no plano interno dos Estados. Ambos complementam a tutela que deve ser subsidiada pela legislação pátria por meio da disponibilização, aos indivíduos, de recursos internos eficazes.

Como exposto, ficou evidente também a inexistência de procedimento sólido que possibilite operacionalizar as sentenças proferidas pela Corte no Estado brasileiro. Tal lacuna acaba por prejudicar a salvaguarda dos direitos humanos, e, em última análise, fere a integridade e o devido funcionamento do SIPDH. Não obstante o impacto que os seus órgãos causam na estrutura normativa de seus membros, muitas decisões não são cumpridas em sua integralidade. A prática verificada no Brasil, especificamente, não mostra uma realidade muito diferente.

Nesse sentido, como exposto logo no primeiro capítulo, é inevitável não perceber a falta de congruência na postura que o Governo brasileiro vem desempenhando nos últimos anos. No momento da construção do Sistema Interamericano, foi a delegação diplomática brasileira que propôs a criação de um órgão judicial regional com papel de julgar violações de direitos humanos no continente. Assim, é no mínimo curioso o fato de que o Brasil tem deixado de cumprir, de forma cabal e célere, as decisões emanadas do tribunal cuja criação foi resultado de sugestão apresentada pelo próprio país.

Já no segundo capítulo, dedicado instituto da responsabilidade internacional, foi pontuado que as obrigações internacionais contraídas pelos Estados vinculam todos os atores internos, de todos os poderes estatais e entes subnacionais. Viu-se que a responsabilidade internacional do Estado pode ser declarada em virtude tanto de uma ação quanto de uma omissão e que mesmo as violações perpetradas por particulares também geram responsabilidade ao Estado. Dessa forma, uma das obrigações estudadas é aquela que impõe o dever equipar-se internamente. Porém, uma vez violado um direito ou garantia consagrada em tratado internacional do qual o

Estado seja parte, surge para ele o dever de reparar, adotando as medidas reparatorias estabelecidas para tanto.

Seguindo a metodologia adotada no trabalho, por meio da análise dos casos realizada no terceiro capítulo, constatou-se que o Estado brasileiro não tem dado execução integral às decisões que emanam da Corte IDH quando responsabilizam o Estado por violação de algum direito ou garantia prevista nos instrumentos firmados na região. Dentre as condenações proferidas contra o Brasil, apenas um caso – *Escher e outros* – foi arquivado ante o cumprimento das medidas reparatorias ordenadas. Em alguma medida, esse cenário negativo pode ser resultado da ausência de um processo objetivo e claro de implementação das decisões interamericanas. Não obstante, é preciso considerar também a falta de vontade política orientada para dar o devido cumprimento às ordens do tribunal.

Nota-se que, a despeito dos avanços ocorridos, a implementação das sentenças da Corte Interamericana no Brasil é processo complexo que sofre transformações a cada novo caso em que o país é condenado, o que, por conseguinte, afasta do procedimento de execução das sentenças padrões mínimos que garantiriam sua eficácia, prejudicando, assim, sua devida implementação em âmbito doméstico.

O contexto atual, como se viu, não favorece os direitos humanos, pelo contrário, o que se verifica é que, mesmo após a condenação pelo tribunal regional, o Brasil não age com a diligência necessária para salvaguardar os direitos humanos infringidos. Isso porque, como foi identificado, muitas das medidas reparatorias ordenadas não são cumpridas, o que contribuiu para a perpetuação das violações. Mas isso também evidencia a necessidade de se desenhar um procedimento claro.

O estudo comparado realizado no último capítulo permitiu perceber que nos países em que existe uma prática mais avançada de implementação de sentenças, estas são recebidas pelos países e executadas de maneira mais satisfatória do que no Brasil. Isso conduz a uma conclusão: é bem provável que a saída para o problema seja a elaboração de lei que defina um procedimento claro para a execução das decisões internamente. Contudo, viu-se também que não há disposição política suficiente para tanto. Nas duas últimas décadas, três projetos de lei foram propostos no Legislativo federal, dos quais dois já foram arquivados. Num sopro de esperança, no início deste ano foi apresentado o terceiro projeto, que segue em tramitação Senado Federal.

A questão ganhou novamente destaque e retornou à pauta de discussão do Poder Legislativo, que tem nova oportunidade para fixar padrões objetivos que possibilitem realizar a internalização dos julgados interamericanos sem tanta complexidade e morosidade. Hoje, ainda se verifica um descompasso entre normas internacionais e a ausência de mecanismos capazes de assegurar sua efetivação, mas uma lei bem desenhada pode suprir a lacuna que existe atualmente. Todavia, fazendo uma análise crítica à ideia de que uma lei resolveria o problema, é preciso levar em consideração que apenas proposições legislativas não têm o condão de mudar comportamentos. A esse respeito, restou consolidado no trabalho que o problema da (não)implementação das decisões da Corte Interamericana tem várias facetas, de cunho político, institucional, cultural etc.

Logo, para além da edição de normativa, é preciso uma mudança cultural assente na ideia de conferir maior proteção aos direitos humanos. É necessário haver uma mudança institucional, que demonstre o respeito amplo ao Direito Internacional dos Direitos Humanos por parte de todos os atores envolvidos na implementação das sentenças condenatórias proferidas pela Corte Interamericana.

REFERENCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento; CASELA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**, 5ª ed. São Paulo: Saraiva. 2012

BALUARTE, David C.; DE VOS, Christian M. **From Judgment to Justice: Implementing International and Regional Human Rights Decisions**. Open Society Foundations. 2010. Disponível em: <www.soros.org/initiatives/justice/focus/international_justice/articles_publications/publications/from-judgment-to-justice20101122>. Acessado em: novembro de 2017.

BERNARDES, Marcia Nina. Sistema Interamericano de Direitos Humanos como esfera pública transnacional: aspectos jurídicos e políticos da implementação de decisões internacionais. **Revista SUR – Rede Universitária de Direitos Humanos**, v. 8, nº 15. São Paulo: dezembro, 2008

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Vol. I. Porto Alegre: Safe, 2001

_____, **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Vol. III. Porto Alegre: Safe, 2003

_____, **Os Tribunais Internacionais Contemporâneos**. Brasília, FUNAG, 2013

_____, Antônio Augusto. **A evolução do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: avaliação crítica**. Revista de informação legislativa, v. 19, n. 73, p. 107-120, jan./mar. 1982. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181368>> Acessado em: novembro de 2017.

CORTE IDH. **Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Série C, nº 154.

_____. **Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 02 de febrero de 2001. Serie C, nº 72.

_____. **Caso Barrios Altos vs. Peru**. Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2001. Serie C, nº 87.

_____. **Caso Escher e outros vs. Brasil.** Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, de 06 de julho de 2009. Série C, nº 200.

_____. **Caso Garibaldi vs. Brasil.** Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de setembro de 2009. Série C, nº 203.

_____. **Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil.** Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, nº 219.

_____. **Caso La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 05 de febrero de 2001. Serie C, nº 73.

_____. **Caso Nogueira de Carvalho e outros vs. Brasil.** Exceções Preliminares e Mérito. Sentença de 28 de novembro de 2006, Série C, nº 161.

_____. **Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras.** Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C, nº 4.

_____. **Caso Ximenes Lopes vs. Brasil.** Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 04 de julho de 2006, Série C, nº 149.

_____. **Caso Ximenes Lopes vs. Brasil.** Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução de 17 de maio 2010.

_____. **El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. Opinión Consultiva OC-16/99,** de 1 de octubre de 1999. Serie A. Nº 16.

_____. **Informe Anual 2016.** Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/informe2016/portugues.pdf>> Acessado em: novembro de 2017

DI CORLETO, Julieta. O reconhecimento das decisões da Comissão e da Corte Interamericanas nas sentenças da Corte Suprema de Justiça da Argentina. In: **Implementação das decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos:** jurisprudência, instrumentos normativos e experiências nacionais. Organização: Centro pela Justiça e o Direito Internacional – CEJIL. Tradução: Rita Lamy Freund. Rio de Janeiro: CEJIL, 2009, p. 105-116

FRANCO, Thalita Leme. **Efetividade das decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos:** identificação dos marcos teóricos e análise da

conduta do Estado brasileiro. Universidade de São Paulo, Instituto de Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. São Paulo, 2014

GONZÁLEZ-SALZBERG, Damián. A implementação das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos na Argentina: uma análise do vaivém jurisprudencial da Corte Suprema de Justiça da Nação. **Revista SUR – Rede Universitária de Direitos Humanos**, v. 8, nº 15. São Paulo: dezembro, 2011, p. 117-135

GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI; Valério de Oliveira. **O Brasil e o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15290-15291-1-PB.pdf>. Acessado em: novembro de 2017

GUERRA, Sidney Cesar Silva. **A responsabilidade internacional do Estado e a Corte interamericana de Direitos Humanos**. Revista de Direito Brasileira, v. 1, p. 335-357, 2011

KRSTICEVIC, Viviana. Reflexões sobre a execução das decisões do Sistema Interamericano de proteção dos Direitos Humanos. In: **Implementação das decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: jurisprudência, instrumentos normativos e experiências nacionais**. Organização: Centro pela Justiça e o Direito Internacional – CEJIL. Tradução: Rita Lamy Freund. Rio de Janeiro: CEJIL, 2009.

MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer; MÖLLER, Carlos Maria Pelayo. In STEINER, Christian; URIBE, Patricia. **Convención Americana de Derechos Humanos Comentada**. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación ; Bogotá, Colombia : Fundación Konrad Adenauer, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, 2014.

MARTINS DE ARAÚJO, Luis Cláudio. **O Diálogo Institucional entre Cortes Constitucionais: Uma Nova Racionalidade Argumentativa da Jurisdição Constitucional pelos Diálogos Institucionais Transnacionais**. Revista da AGU, v. 143, p. 225-252, 2014

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 5ª ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MIRANDA, Mariana Almeida Picanço; SANTOS, Fabiana de Almeida Maia. **STF E A PROTEÇÃO DOS DIREITO HUMANOS NO BRASIL: uma análise da ADPF 153 e do caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia)**. Conpedi, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=eae6b5d089d0b287>. Acessado em: novembro de 2017

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado: incluindo noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário**. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012

_____. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14ª ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____, **Processo Internacional de Direitos Humanos: análise dos sistemas de apuração de violações dos direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2012

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Corte Interamericana de Direitos Humanos. Júlia Gomes Lund e Outros ('Guerrilha do Araguaia') vs. Brasil**. Relatório de cumprimento da sentença. Brasília, 2011. Disponível em: <http://2ccr.pgr.mpf.mp.br/coordenacao/grupos-detrabalho/justica-de-transicao/relatorios-1/Escrito%2014%20de%20dezembro%20de%202011.pdf>. Acessado em: novembro de 2017.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 153/DF**. Relator: Ministro Eros Grau. Julgamento: 29/04/2010. Dje nº 145. Divulgação: 05/08/2010. Publicação: 06/08/2010. Ementário nº 2409- 1. PP. 1-266.

SCHETTINI, Andrea Bandeira de Mello; FERREIRA, Natalia Damazio Pinto. **Uma Introdução Ao Sistema Interamericano De Proteção Dos Direitos Humanos: Reflexões Sobre Sua História, Estrutura E O Recente Posicionamento Do Estado Brasileiro**, 2016.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das organizações internacionais**. 5ª ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SHAW, Malcolm N. **International Law**. 8ª ed. Londres: Cambridge, 2008.

SHELTON, Dinah L. **Remedies In International Human Rights Law**. 1ª ed. Oxford. Oxford University Press, 2005

SLOBODA, Pedro Muniz Pinto. A Responsabilidade Internacional do Estado por Ato do Poder Judiciário. In MENEZES, Wagner. **Direito Internacional em Expansão**. Volume VII. Belo Horizonte: Arraes, 2016. PP. 235-246.

_____. A Responsabilidade Internacional dos Estados após a “Revolução Ago”. *In* MENEZES, Wagner. **Direito Internacional em Expansão**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017. Vol. XI, pp. 444-462.

UPRIMNY, Rodrigo. A força vinculante das decisões dos órgãos internacionais de direitos humanos na Colômbia: um exame da evolução da jurisprudência constitucional. *In*: **Implementação das decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: jurisprudência, instrumentos normativos e experiências nacionais**. Organização: Centro pela Justiça e o Direito Internacional – CEJIL. Tradução: Rita Lamy Freund. Rio de Janeiro: CEJIL, 2009, p. 117-132.

VENTURA, Deisy; CETRA, Raísa Ortiz. O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: de Maria da Penha à Belo Monte. *In* José Carlos Moreira da Silva Filho e Marcelo Torelly (orgs.). **Justiça de Transição nas Américas: olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação**. Belo Horizonte: Forum, 2013.

VIEIRA, Oscar Vilhena. (coord.). **Implementação das recomendações e decisões do sistema interamericano de direitos humanos no Brasil: institucionalização e política**. São Paulo: DIREITO GV, 2013.