

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

BÁRBARA PINCOWSCA CARDOSO CAMPOS

**OS PARADOXOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS SENTENÇAS DA
CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS:
REFLEXÕES SOBRE O DEVER DE INVESTIGAR, PROCESSAR E
PUNIR E OS CASOS BRASILEIROS**

**BRASÍLIA
2014**

BÁRBARA PINCOWSCA CARDOSO CAMPOS

**Os paradoxos da implementação das sentenças da Corte
Interamericana de Direitos Humanos:**

**reflexões sobre o dever de investigar, processar e punir e os casos
brasileiros**

Dissertação apresentada como requisito necessário à obtenção do grau de Mestre em Direito, no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, área de concentração “Sistemas de Justiça, Direitos Humanos e Educação Jurídica”, realizada sob a orientação do Professor Doutor George Rodrigo Bandeira Galindo.

**Brasília
2014**

A meu avô Paulo, *in memoriam*, pela fonte de inspiração como espírito humanista.

AGRADECIMENTOS

A meu orientador, Professor George Rodrigo Bandeira Galindo, um agradecimento especial. Sou grata pela confiança, amizade, compreensão, pelas inúmeras lições acadêmicas e, principalmente, por estimular o meu senso crítico.

Ao grupo de pesquisa “Crítica & Direito Internacional”, pelos instigantes debates e por todo o aprendizado desse período.

Às colegas de pesquisa Bethânia Itagiba Aguiar Arifa e Carina Calabria, amigas que este mestrado me presenteou, por dividir comigo tantas reflexões e inquietações.

À Maria Beatriz Bonna Nogueira, à Ana Claudia de Sousa Freitas e à Luciana Peres, pelas ricas conversas que tivemos.

À Clara Solon, uma amiga tão especial, pelos valiosos comentários ao texto.

A João Guilherme Granja, agradeço a leitura e revisão atenciosa da versão final deste trabalho, com melhorias significativas ao texto.

Por fim, agradeço a meus pais, pelo imenso amor e pelo apoio em todas as etapas de minha vida. Ao Miguel, pela paciência e pela compreensão nos momentos mais difíceis. E à minha pequena Lia, por me ensinar, diariamente, o melhor da existência.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo compreender, à luz da experiência brasileira, os fatores relacionados à baixa implementação do dever de investigar, processar e punir os responsáveis por violações a direitos humanos, conforme a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Este estudo é baseado em achados normativos, institucionais e jurisprudenciais observados na atuação da Corte Interamericana e no comportamento do Estado brasileiro em matéria de cumprimento de sentenças. Também são discutidos o conteúdo do dever de investigar, processar e punir e os parâmetros usados pela Corte Interamericana para considerá-lo efetivamente cumprido pelos Estados. Esses elementos são aplicados aos quatro casos brasileiros já julgados para mostrar que o déficit de implementação se deve também à forma e ao entendimento que a Corte Interamericana tem a respeito do cumprimento dessa obrigação.

Palavras-chave: Corte Interamericana de Direitos Humanos; Implementação de sentenças; Dever de investigar, processar e punir.

ABSTRACT

This work aims at understanding, in the light of the Brazilian experience, the factors related to the low implementation of the duty to investigate, prosecute and punish those responsible for human rights violations, according to the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights. The study is based on normative, institutional and jurisprudential findings, taken from observation of the Inter-American Court and the State of Brazil behavior on the issue of compliance with sentences. The content of the duty to investigate, prosecute and punish is also discussed, as well as the parameters used by the Court to consider it effectively complied by States. These elements are applied to four Brazilian cases already sentenced in order to show that the deficit of implementation is also due to the way and understanding of the Inter-American Court regarding the compliance with this obligation.

Keywords: Inter-American Court of Human Rights, Compliance with sentences; Duty to investigate, prosecute and punish.

SUMÁRIO

Introdução.....	1
1 A implementação das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos: o estado da arte	5
1.1 As reparações ditadas pela Corte Interamericana como modelo centrado nas vítimas.....	11
1.2 Uma fotografia da implementação de reparações no sistema interamericano.....	19
1.3 A supervisão do cumprimento de sentenças: a resposta da Corte Interamericana	21
1.3.1 Reformas na Comissão Interamericana e seus impactos sobre a efetividade da supervisão de sentenças.....	24
1.3.2 Alcance, usos e desusos do artigo 65 da Convenção Americana	25
1.3.3 A prática das audiências	29
1.3.4 A invocação do controle de convencionalidade	31
1.3.5 Fragilidades da etapa de supervisão do cumprimento de sentenças.....	35
1.4 Reenquadrando as limitações: a continuidade do debate.....	41
2 A trajetória da implementação de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil	47
2.1 Um entendimento estabilizado: a natureza jurídica das sentenças da Corte.....	51
2.2 Encontrando um lugar para as sentenças da Corte.....	54
2.3 Arranjos institucionais: aprendizados, tensões e perspectivas.....	59
2.1.1 Como pagar?	60
2.1.2 Variedade e diversidade dos repertórios de medidas e de respostas.....	64
2.1.3 Por uma institucionalização definitiva e necessária.....	69
2.1.4 Relações inter-federativas e inter-poderes	73
3 O dever de investigar, processar e punir na jurisprudência da Corte e os casos brasileiros	78
3.1 O olhar da Corte: de uma obrigação genérica a um direito penal às avessas	81
3.2 Como cumprir? Uma (des)orientação.....	89
3.3 <i>Ximenes Lopes</i> e um desfecho (in)certo	93
3.4 <i>Escher e outros</i> : uma vitória?	97
3.5 <i>Sétimo Garibaldi</i> e a caminhada que está por vir	103
3.6 <i>Gomes Lund e outros</i> : (im)possibilidade de cumprimento?	106
CONCLUSÃO.....	115

REFERÊNCIAS	120
Referências bibliográficas.....	120
Referências jurisprudenciais	128
Referências legislativas.....	137

INTRODUÇÃO

O presente estudo é fruto de reflexões que tenho feito, nos últimos anos, sobre um dos mais importantes e complexos temas já tratados no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos: a responsabilidade internacional do Estado por violações a direitos humanos. Os dois primeiros capítulos desta dissertação retomam um debate já abordado em pesquisas anteriores: o momento do surgimento da responsabilidade do Estado no plano internacional e as consequências jurídicas daí decorrentes. Em ambas, a leitura partiu da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (“Corte”, “Corte Interamericana” ou “Tribunal”) e do projeto de artigos da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas sobre o tema. Na sequência, proponho-me a enfrentar o terceiro capítulo dessa discussão, talvez o mais desafiador: a implementação de decisões internacionais.

Quanto às decisões internacionais, optei por explorar, como primeiro recorte de meu objeto de estudo, as sentenças condenatórias proferidas pela Corte Interamericana em relação ao Brasil. De 1998 (quando se submeteu à jurisdição contenciosa do Tribunal), até a presente data, cinco casos já foram sentenciados, tendo havido quatro condenações.¹ Ao analisar essas sentenças, emerge um segundo recorte: o foco desse estudo está relacionado, especificamente, à implementação do dever de investigar, processar e punir indivíduos responsáveis por violações a direitos humanos, tal como determinado pela Corte Interamericana. Isso porque essa obrigação estatal, frequentemente ordenada pela Corte, é a campeã do “ranking” de não cumprimento dos Estados no sistema interamericano. De forma geral, a fotografia do sistema interamericano é marcada por um déficit de implementação das decisões da Corte. Como será abordado adiante, os Estados geralmente dão cumprimento àquelas reparações de natureza pecuniária, como o pagamento de indenizações às vítimas, mas as dificuldades começam a aparecer nos pontos das sentenças relativos a obrigações, não pecuniárias, de fazer e não fazer. Nesse campo, o dever de investigar, processar e punir ocupa posição de destaque.

A Corte Interamericana foi, aos poucos, desenvolvendo critérios e práticas para monitorar e auxiliar os Estados no cumprimento das reparações. No entanto, uma

¹ Portanto, não foram considerados o caso *Nogueira de Carvalho e Outro* (sentença de 28 de novembro de 2006) e medidas provisórias de proteção ordenadas pela Corte relativas ao Brasil.

análise crítica de sua jurisprudência na etapa de supervisão dos casos mostra que ainda lhe faltam critérios claros para avaliar o cumprimento de medidas reparatórias relacionadas ao dever de investigar, processar e punir. Se, por um lado, é certo que os Estados falham ou têm dificuldades em levar adiante investigações e processos penais para responsabilizar autores de violações a direitos humanos, por outro lado, não se pode descartar que esse retrato também se deve à forma e ao entendimento que a Corte tem a respeito do cumprimento dessa obrigação. As quatro sentenças condenatórias relativas ao Brasil, examinadas neste trabalho, servem de boa ilustração a esse respeito.

No caso brasileiro, a execução das sentenças proferidas pela Corte, por ser uma experiência relativamente recente, traz uma série de desafios ao Estado. O tema fazia parte da agenda político-jurídica brasileira antes mesmo de o Brasil ter se tornado Estado Parte da Convenção. Explora-se, no decorrer desse trabalho, como alguns entraves parecem ter sido superados, a exemplo da viabilização do pagamento de indenizações. No entanto, ainda há necessidade de se costurar alguns arranjos para se construir um pano de fundo, do ponto de vista normativo e institucional, plenamente adequado ao cumprimento das sentenças. A definição de normas claras e específicas, que estabeleçam os procedimentos internos, as autoridades competentes, o envolvimento dos entes federados e suas respectivas responsabilidades, é tradicionalmente apontada como um dos caminhos que ainda falta ao Estado brasileiro percorrer. No plano jurídico, entra em cena também o entendimento dos tribunais brasileiros a respeito do cumprimento das sentenças da Corte, reflexo de uma tensão remanescente entre o Direito internacional e Direito interno. Esse caldeirão de fatores termina por influenciar a implementação das obrigações ditadas nas sentenças, o que me fez navegar por esses temas.

O primeiro capítulo deste trabalho está dedicado a situar a discussão sobre a implementação das sentenças da Corte Interamericana. É apresentado um panorama geral das reparações ordenadas pela Corte e de seu grau de implementação pelos Estados. Destaco a evolução normativa e jurisprudencial pela qual passou (e passa) a Corte Interamericana para cumprir a tarefa de supervisionar os casos, mencionando alguns obstáculos e limitações ainda a enfrentar. Termino essa parte do texto apontando os rumos e as perspectivas desse debate no sistema interamericano, com as principais propostas formuladas por acadêmicos, Estados, a própria Corte e outros atores envolvidos nessa temática.

O capítulo seguinte tem por objetivo apresentar a experiência brasileira relativa à implementação das sentenças, antes de abordar o cumprimento das reparações relativas ao dever de investigar, processar e punir, o que faço no terceiro capítulo. Na segunda parte do texto, pretendo mostrar como foi evoluindo o tratamento dessa matéria no Brasil, com destaque aos arranjos normativos e institucionais que foram criados para viabilizar o cumprimento das sentenças pelo Estado. Três questões-chave são levantadas: a natureza, o lugar das sentenças no ordenamento jurídico brasileiro, e os arranjos político-institucionais que foram construídos no decorrer dos anos para essa tarefa. São registrados não só os avanços, mas também os desafios que ainda permanecem na agenda do Estado brasileiro para completar o ambiente normativo-institucional favorável à implementação das sentenças.

O último capítulo desta dissertação procura debater o entendimento da Corte sobre o conteúdo do dever de investigar, processar e punir e os parâmetros que foram elaborados e usados para considerá-lo efetivamente cumprido por parte dos Estados. Esses elementos são, então, transpostos ou aplicados aos quatro casos brasileiros já julgados, buscando-se desafiar o estágio ou grau de implementação que a Corte lhes confere. Vale ressaltar que a crítica ao discurso punitivo da Corte e à forma com que tem sido abordado o cumprimento dessa obrigação não pretende descartar ou esvaziar esse tipo de reparação. Tampouco é meu propósito rever ou advogar por outra classificação quanto ao grau de cumprimento dos casos brasileiros nessa matéria. Além de uma análise crítica das atuais estratégias de supervisão, pretendo esclarecer que o déficit de cumprimento dessa reparação explica-se não apenas pela (in)ação dos Estados, mas também pelos contornos e estratégias da própria Corte Interamericana, de que são exemplos os casos brasileiros.

Antes de passar à discussão desses pontos, julgo necessário explicitar o material usado no decorrer desta pesquisa. Primeiro, a evolução da etapa de supervisão do cumprimento de sentenças foi construída, principalmente, a partir da análise das resoluções emitidas e publicadas pela Corte desde 2001, disponíveis em sua página web. Não se pretendeu analisá-las exaustivamente, mas contextualizar a forma com que a Corte passou a lidar com o cumprimento de sentenças pelos Estados. Da mesma forma, para se extrair o entendimento da Corte sobre o dever de investigar, processar e punir e os critérios usados na fase de supervisão, foram exploradas também algumas sentenças condenatórias proferidas pelo Tribunal. Para compreender como esse

entendimento foi alcançado, foi feita uma leitura flutuante dos julgados prolatados pela Corte até o caso *Aptiz Barbera y Otros* (CtDH, 2012d).

Ao abordar a trajetória do Estado brasileiro para viabilizar a execução das sentenças, embora inicialmente se tenha pensado em organizar uma pesquisa empírica, com entrevistas a atores-chaves sobre a implementação de cada caso, essa estratégia foi reavaliada no decorrer desse estudo, por não se mostrar necessária às reflexões que se pretendiam construir. A análise do segundo capítulo baseou-se, portanto, em referências bibliográficas, aliada a uma pesquisa jurisprudencial de decisões internas. Foram ainda examinados dispositivos da Constituição brasileira e do Código de Processo Civil, bem como os projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional envolvendo a matéria.

A discussão do estágio de implementação dos casos brasileiros, tema do último capítulo, foi feita com base nos relatórios enviados pelo Estado à Corte na etapa de supervisão de cumprimento dos casos. O acesso a esses relatórios deu-se a partir de solicitação enviada ao Ministério das Relações Exteriores via Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), à luz da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação.

Por fim, cabe uma ressalva conceitual. Os termos “implementação”, “execução” e “cumprimento”, embora sejam conceitos dotados de elasticidade (HATHAWAY, 2002), são usados nesse trabalho como sinônimos, referindo-se ao comportamento e aos esforços estatais para atingir as determinações da Corte, segundo os critérios do próprio sistema. Não se pretende, nos capítulos que se seguem, medir o cumprimento ou encontrar as razões que o justifiquem nos casos brasileiros. Tampouco é propósito desse estudo aferir a eficácia ou a efetividade derivadas do cumprimento, total ou parcial, de determinadas reparações ordenadas pela Corte em relação ao Brasil. O que inspirou essa pesquisa foi, por outro lado, o desafio de se compreender o déficit de cumprimento de medidas reparatórias relativas ao dever de investigar, processar e punir, em que se encaixam também os casos brasileiros. Essa análise é empreendida a partir da perspectiva tanto da Corte Interamericana, quanto do Estado brasileiro, considerando seus desenvolvimentos normativos, institucionais e jurisprudenciais.

1 A IMPLEMENTAÇÃO DAS SENTENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: O ESTADO DA ARTE

Ao se tornarem Partes em tratados internacionais de direitos humanos, os Estados contraem diversas obrigações, consagradas naqueles instrumentos, e o compromisso de que elas serão respeitadas e cumpridas de boa fé. Qualquer conduta atribuível ao Estado e que resulte em violação desses compromissos internacionais faz nascer a sua responsabilidade no plano internacional. A questão de porquê e quando os Estados assumem essas obrigações convencionais em matéria de direitos humanos, bem como as consequências daí decorrentes, é um dos capítulos mais importantes do Direito Internacional dos Direitos Humanos, que há décadas ocupa a agenda de estudiosos dos sistemas regionais e universal de proteção.

No âmbito do sistema regional interamericano, o papel de garantia do cumprimento das obrigações dos Estados está a cargo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (“CIDH, “Comissão” ou “Comissão Interamericana”) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos; a primeira, criada em 1959, e a segunda, em 1979, com a entrada em vigor da Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969.

A Comissão, nos seus primeiros anos de existência, tinha a atuação restrita à promoção dos direitos humanos. Foi, aos poucos, ampliando seu mandato, tornando-se órgão principal e autônomo da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1967, com a entrada em vigor do Protocolo de Buenos Aires (CANÇADO TRINDADE, 2003b). Hoje a Comissão tem o mandato estabelecido tanto pela Carta da OEA quanto pela Convenção Americana.² Exerce, resumidamente, um duplo papel: é um órgão de *promoção*, ao elaborar estudos e relatórios sobre a situação dos direitos humanos nos países da região, realizar visitas *in loco*, organizar seminários e conferências; e de *proteção*, por receber petições individuais em que se alegam violações de direitos humanos, à luz dos artigos 44 e 51 da Convenção.³

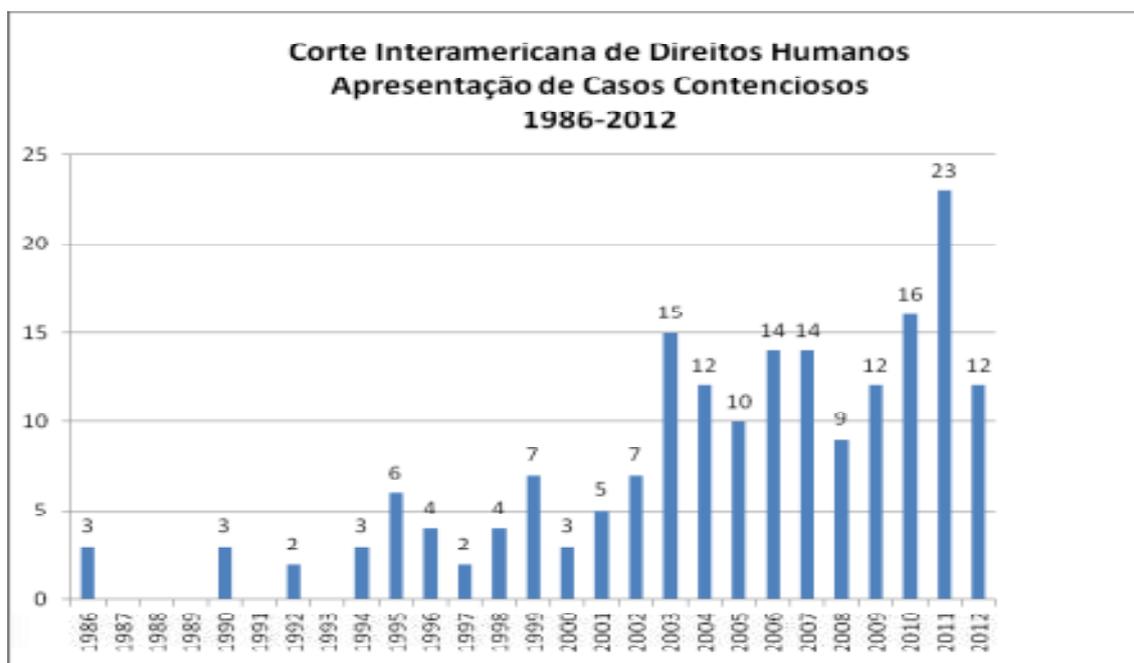
² Conforme os artigos 53, “e” e 106 da Carta da OEA e artigo 34 e seguintes da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

³ A Convenção Americana prevê ainda, no art. 45, a possibilidade de que sejam encaminhadas à Comissão Interamericana petições interestatais, em que um Estado Parte alegue haver outro Estado incorrido em violações. Nesses casos, é necessário que o Estado em causa reconheça a competência da Comissão para tanto.

A Convenção Americana, seguindo originalmente o sistema regional europeu, previu a criação de um órgão judicial autônomo, a Corte Interamericana.⁴ Segundo a Convenção, a Corte detém uma competência contenciosa e uma consultiva, e possui ainda a faculdade de ditar medidas provisórias.⁵ É no exercício da função contenciosa que, ao apreciar os casos que lhe são submetidos, a Corte determina a responsabilidade internacional de um Estado pela violação de algum direito protegido na Convenção ou em outros tratados de direitos humanos aplicáveis ao sistema interamericano.⁶ Nesses casos, o Tribunal dispõe as medidas necessárias para reparar as consequências decorrentes dessas violações e acompanha, como se verá na sequência, o seu cumprimento por parte dos Estados.

O significativo aumento de sentenças proferidas pela Corte Interamericana nos últimos anos e, conseqüentemente, os desafios relacionados à sua implementação pelos Estados possibilitou que o debate sobre a execução dessas decisões ganhasse destaque nos últimos anos. O gráfico abaixo, extraído do Relatório Anual da Corte em 2012, ilustra o aumento do número de casos submetidos ao Tribunal (CtDH, 2012e, p. 13):

Figural:



Fonte: Relatório Anual da Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2012.

⁴ A Corte Interamericana foi efetivamente instalada em 1979, após a entrada em vigor da Convenção Americana (1978), da definição da sede (San José da Costa Rica) e da eleição dos juizes pela Assembleia Geral em 1979.

⁵ Conforme os artigos 62 (competência contenciosa), 63 (2) (medidas provisórias) e 64 (competência consultiva) da Convenção Americana.

⁶ Vale registrar que a competência contenciosa da Corte é limitada aos Estados Parte da Convenção que a tenham expressamente reconhecido (artigo 62 da Convenção).

O debate sobre o (des)cumprimento dos julgados do Tribunal pelos Estados reveste-se de importância por impactar diretamente na legitimidade da Corte, na autoridade de que goza e, em última análise, na efetividade do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. A verdadeira proteção regional traduz-se na implementação das decisões do sistema interamericano na esfera local, como já pontuou Sergio García Ramírez, ex-juiz da Corte Interamericana (RAMÍREZ, 2005, p. 264):

Las resoluciones de los tribunales deben ser puntualmente cumplidas: he aquí una regla del Estado de Derecho y de la división de poderes, que tiene proyección inmediata en los derechos de los individuos: el incumplimiento de una sentencia perjudica a quien fue favorecido por el fallo. Si esto ocurre, el acceso a la justicia deviene ilusorio: un triunfo moral que no se traduce en efectos jurídicos. Campana sin badajo, en fin de cuentas, que al cabo de poco tiempo desacredita la solución jurídica y alimenta el convencimiento de que la satisfacción de los intereses depende de la fuerza, no del Derecho. Nos hallaríamos en la frontera de la autojusticia: ley de la selva.

Além de ser um aspecto central do Estado de Direito, a implementação das decisões da Corte Interamericana é particularmente importante nos países dessa região por algumas razões. Em primeiro lugar, grande parte dos casos submetidos à Corte diz respeito a graves violações a direitos humanos. Esse universo corresponde, majoritariamente, a casos de execuções extrajudiciais e desaparecimentos forçados, reflexo dos regimes ditatoriais latino-americanos; a violações dos direitos de grupos vulneráveis, como povos indígenas, crianças, presos; e violações relativas ao acesso à justiça e à proteção judicial, a exemplo das decisões relacionadas ao combate à impunidade e às leis de anistia (PIOVESAN, 2013, p. 100-108). As decisões nesses casos, além de representar um ato de justiça às próprias vítimas, têm sido uma força propulsora de avanços no regime de direitos humanos dos países da região. Além disso, a jurisprudência da Corte em matéria de reparações, como se verá na sequência, não se limita a medidas individuais e de caráter indenizatório. Compreende também um conjunto de medidas de satisfação e garantias de não repetição que, além de buscar uma reparação integral às vítimas, tem um aspecto preventivo importante. A implementação dessas decisões, portanto, pode provocar importantes mudanças.

Outro fator central para a compreensão dessa dinâmica, como será explicado nesse capítulo, é que a Corte Interamericana mantém a jurisdição de um caso até que esteja completamente cumprido, o que pode significar, inclusive, anos de acompanhamento das medidas adotadas por um Estado. Assim, a implementação das

sentenças não é apenas um efeito que a Corte pode ter: é também o trabalho propriamente dito do Tribunal (HUNEEUS, 2011, p. 507).

Existe uma crescente literatura especializada no cumprimento das decisões dos órgãos do sistema interamericano de direitos humanos. De certa forma, *compliance* é tema que caminha por área interdisciplinar, ocupando espaços, com maior destaque, nos campos do direito, relações internacionais e ciência política. Boa parte dos estudos busca as razões que motivam Estados a cumprir tratados internacionais e normas de direitos humanos, o que ajuda a lançar luz também sobre o cumprimento de decisões proferidas por órgãos internacionais.

No caso específico do sistema interamericano, sem que se pretenda sistematizar a literatura existente ou diferenciar suas narrativas, parte dos autores dedicados a essa discussão afirma que o grau de cumprimento das decisões do sistema interamericano depende dos interesses político-institucionais, traduzidos como “vontade política”, e do peso ou da capacidade de um determinado ator. Embora a maioria entenda ser o Poder Executivo o propulsor do processo de implementação, também se discute essa centralidade.

Courtney Hillebrecht explora essa abordagem. A autora argumenta que o elemento chave para se compreender o cumprimento das sentenças é a política doméstica (*domestic politics*). Afirma que a implementação das decisões do sistema interamericano depende da vontade política do Poder Executivo, mas também de sua habilidade em construir coalizões com magistrados e legisladores, principalmente (HILLEBRECHT, 2012). Sua proposta parte de uma crítica às teorias cujo foco de análise são aspectos relativos ao Estado ou a relações entre Estados (chamada de *international e state-level approach*).⁷

Hillebrecht, com um viés mais sociológico, argumenta que só um exame profundo da política doméstica – da relação entre os atores domésticos, suas motivações, capacidades e forças institucionais – é capaz de explicar o cumprimento, por parte dos Estados, de sentenças de tribunais de direitos humanos. No âmbito do sistema interamericano, os casos que examina – Argentina, Brasil e Colômbia – sugerem que a questão da implementação é um processo fundamentalmente doméstico e

⁷ A autora argumenta que, embora possam explicar variações no tempo ou entre Estados, essas duas abordagens - *international e state-level* - falham ao não esclarecer os resultados divergentes que são encontrados quando se examina o cumprimento de sentenças por um mesmo Estado. Além disso, tampouco são capazes de explicar o *processo* relativo ao cumprimento de decisões pelos Estados (HILLEBRECHT, 2012, p. 963-964).

inerentemente político, em que o Poder Executivo tem papel primordial: *the more power the executive has, the more weigh this/her preferences regarding compliance hold* (HILLEBRECHT, 2012, p. 967).⁸

Embora reconheça o importante papel desempenhado pelo Executivo ao moldar uma agenda de direitos humanos, a autora afirma que a efetiva implementação das decisões só se alcança com uma base de apoio institucional mais ampla – ou coalizões pró-cumprimento (*pro-compliance coalition* na versão em inglês). Essas coalizões são importantes por uma simples razão: não se pode apostar que um único ator, mesmo um Poder Executivo forte, seja capaz de atender a todos os comandos contidos em uma sentença da Corte Interamericana. Assim, apesar de o Poder Executivo estar em uma posição privilegiada, o cumprimento depende do apoio de outras instituições domésticas, como o Judiciário e o Legislativo (HILLEBRECHT, 2012, p. 965).

Há um conjunto de estudiosos que, também em literatura recente, tem mudado o foco da discussão do Poder Executivo para outros atores estatais, especialmente para o papel desempenhado por juízes e promotores, por um lado, e não-estatais, como as organizações não-governamentais, por outro. Alexandra Huneus, por exemplo, argumenta que atores estatais locais, em especial do Poder Judiciário e do Ministério Público, são os que mais interferem no baixo grau de cumprimento das decisões do sistema interamericano. Ao contrário da maioria, entende que o não cumprimento das sentenças da Corte não se explica pela falta de vontade política do Poder Executivo. A autora mostra que, quando as reparações ordenadas nas sentenças da Corte envolvem atores do sistema de justiça, são menores as probabilidades de que sejam efetivamente executadas. Por isso, insiste que o Poder Judiciário e o Ministério Público têm que ser considerados como fatores separados e fundamentais para se explicar o desempenho de Estados quanto ao cumprimento de obrigações de direitos humanos (HUNEEUS, 2011, p. 513-517).

Seguindo outra linha, há os que apontam para o papel e a importância de atores não-governamentais para a efetividade do sistema interamericano. É o que destacam James L. Cavallaro e Stephanie E. Brewer (2008). Em sua avaliação, os avanços nas práticas de direitos humanos em vários países latino-americanos dependeram,

⁸ De acordo com a autora, há vários incentivos para que o Poder Executivo acolha e estimule o cumprimento das sentenças da Corte Interamericana. Pode-se, por exemplo, ter como pauta uma agenda específica de direitos humanos. Sentenças proferidas por tribunais internacionais são uma oportunidade para atrair atenção e recursos a essas agendas, legitimando as preferências do Executivo quanto a políticas em direitos humanos. O cumprimento, ao alavancar agendas de direitos humanos, pode ainda se traduzir ainda em importantes ganhos políticos e de reputação (HILLEBRECHT, 2012, p. 967-969).

historicamente, da habilidade de movimentos sociais, ativistas e estratégias de mídia que, ao pressionar governos, terminaram por provocar importantes reformas em matéria de direitos humanos. Argumentam que as cortes supranacionais alcançam maior impacto quando seus julgamentos são relevantes ou se encaixam nas estratégias dos grupos locais atuantes na agenda de direitos humanos (CAVALLARO; BREWER, 2008, p. 788-791). Margaret E. Keck e Kathryn Sikkink têm percepção semelhante, ao enfatizar o papel desempenhado pelo ativismo transnacional de direitos humanos (*transnational advocacy networks* na versão em inglês). As autoras mostram que a pressão exercida por essas redes transnacionais permitiram avanços nas práticas de direitos humanos em vários países, ao expor as violações cometidas e exigir respostas e mudanças por parte de Estados faltosos (KECK; SIKKINK, 1998, p. 201-209).

Por fim, o grau de implementação também pode ser analisado não com base nos interesses ou na capacidade de certos atores (estatais ou não-estatais), mas, sim, do ponto de vista normativo. Nessa perspectiva, o que se enfatiza é a necessidade de criação de mecanismos específicos internos para o cumprimento das decisões, com destaque às chamadas *enabling legislation*, leis nacionais de implementação ou leis-ponte. A ideia chave é a de que a não implementação ou o baixo grau de cumprimento das decisões emanadas de instâncias internacionais é explicada pela falta de uma legislação específica que esclareça como essas decisões são incorporadas e implementadas, identificando-se as responsabilidades de cada um dos atores envolvidos. No Brasil, diversos estudiosos, ao apontar os desafios relativos ao cumprimento das sentenças da Corte no país, chamam a atenção para esse aspecto (RAMOS, 2012, p. 357-361; SANTOS, 2011, p. 287-288; GIUNCHETTI, 2010, p. 29, COELHO, 2008, p. 184-188). De fato, a existência de mecanismos ou normas específicas pode facilitar o cumprimento de decisões internacionais em âmbito doméstico, mas não é elemento-chave capaz de interferir no comportamento dos Estados a favor ou em desfavor do cumprimento.

Essas abordagens não são, necessariamente, excludentes. Explorar a forma como interagem esses diferentes atores subnacionais, sua capacidade de ação, peso e interesses em jogo ajuda a compreender a constelação de fatores que giram em torno do cumprimento. No caso do sistema interamericano e do Estado brasileiro, em especial, essa pesquisa revelou, na linha do apontado por Hillebrecht (2014), que o cumprimento das decisões da Corte Interamericana situa-se, essencialmente, no *domestic politics*,

dependente de vontade política de instituições (do Poder Executivo, em especial) com incentivos a fazê-lo, apoiada por uma coalizão de atores domésticos.

Quando se trata da obrigação de investigar, processar e punir, a leitura dessa dinâmica (em que se destaca o Poder Executivo) deve ser feita em sintonia com outro ator: os sistemas nacionais de justiça. Dialogando com Huneus (2011), os casos brasileiros mostram que a vontade política e institucional de atores do sistema judicial é um motor tão relevante quanto o Poder Executivo para o cumprimento. Ainda que o papel de liderança esteja nas mãos do Executivo, não há movimentos no sentido pró-cumprimento sem o apoio e a iniciativa de tribunais nacionais e Ministério Público. Esses atores têm um papel importante em *pro-compliance coalition*, como bem captado por Huneus.

O presente capítulo está dividido em quatro seções. A primeira expõe brevemente a temática das reparações ordenadas pela Corte para, na parte seguinte, mostrar, de maneira geral, o grau de cumprimento das referidas medidas reparatórias pelos países na região. Na terceira seção, será analisado como a questão do cumprimento das sentenças da Corte tem-se desenvolvido à luz da Convenção Americana, dos Regulamentos e da jurisprudência do Tribunal, apontando-se, na última parte, algumas perspectivas e tendências nesse debate.

1.1 As reparações ditadas pela Corte Interamericana como modelo centrado nas vítimas

É importante analisar as reparações ordenadas pela Corte Interamericana para se compreender os desafios que enfrentam os Estados ao cumprir o disposto nas sentenças e nas resoluções do Tribunal. As medidas reparatórias ditadas pela Corte são consideradas, por muitos, como uma das mais abrangentes e progressivas no campo do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Aliás, como destaquei em estudo anterior, esse tema é um dos aspectos que mais se desenvolveu na jurisprudência do Tribunal (CAMPOS, 2013a). Essa evolução pode ser observada, sobretudo, nas sentenças da Corte a partir do caso *Aloeboetoe y otros*, quando se passou a ampliar o leque de reparações, incluindo as de natureza não pecuniária (ANTKOWIAK, 2008).

O dever de reparar é uma das consequências da responsabilidade internacional dos Estados por violação às suas obrigações internacionais. Os princípios que regem a

matéria constam hoje no projeto de artigos elaborado pela Comissão de Direito Internacional (CDI) das Nações Unidas e aprovado em 2001, intitulado “Responsabilidade do Estado por Fatos Internacionalmente Ilícitos”, que foi resultado de um trabalho de mais de quatro décadas.⁹

Para a temática de reparações, a segunda parte desse projeto de artigos traz as principais regras. Um dos princípios sobre o qual repousa a teoria da responsabilidade internacional do Estado está registrado no artigo 28 do projeto: a responsabilidade, resultante de um ilícito internacional atribuível ao Estado, faz nascer consequências jurídicas.¹⁰ Essas consequências, apontadas pela CDI nos artigos seguintes, compreendem a continuidade do dever de dar cumprimento à obrigação (artigo 29), a cessação e não repetição da conduta violadora (artigo 30) e a reparação dos danos causados.¹¹ Esses dois últimos artigos estabelecem, *inter alia*, que o Estado responsável tem a obrigação de cessar o ato ilícito (caso continue), de oferecer medidas de segurança apropriadas e garantias de não repetição (quando as circunstâncias o exigirem) e de reparar integralmente os danos, materiais e morais, causados pelo ato.¹² Formas específicas de reparação são listadas no artigo 34 do projeto (e detalhadas nos seguintes), quais sejam, a restituição, a compensação e a satisfação. Além disso, a CDI ocupou-se também – e após longos debates – das consequências decorrentes de uma violação grave de normas imperativas de direito internacional geral. Embora tenha evitado a polêmica expressão “crimes internacionais”, o projeto de artigos registrou, timidamente, distinções de violações de normas “ordinárias” daquelas que têm caráter peremptório, de que resultam consequências específicas aos Estados, como a obrigação

⁹ O tema da responsabilidade internacional dos Estados ocupou a agenda da CDI desde 1953. O texto final do projeto de artigos, com seus comentários, foi aprovado em 2001 e encaminhado à Assembleia Geral das Nações Unidas, que o registrou em uma resolução (Resolução 56/83, de 12.12.2011, corrigida pelo documento A/56/49(Vol. I)/Corr.4). Cf. INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 2001a.

¹⁰ Conforme artigo 28: *Legal consequences of an internationally wrongful act. The international responsibility of a State which is entailed by an internationally wrongful act in accordance with the provisions of part one involves legal consequences as set out in this part.* Cf. INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 2001b.

¹¹ Dispõem os referidos artigos:

Artigo 29: *Continued duty of performance. The legal consequences of an internationally wrongful act under this part do not affect the continued duty of the responsible State to perform the obligation breached.*

Artigo 30: *Cessation and non-repetition. The State responsible for the internationally wrongful act is under an obligation: (a) to cease that act, if it is continuing; (b) to offer appropriate assurances and guarantees of non-repetition, if circumstances so require.*

Cf. INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 2001b.

¹² Conforme consta nos comentários ao projeto de artigos, a CDI optou por separar as obrigações de cessação e não repetição do conceito de reparação por considerá-las como inerentes às obrigações do Estado derivadas do *rule of law*, independentemente da noção de reparação (INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 2001a, p. 89).

de cooperar para pôr fim à violação, de não reconhecê-la como legal e de não prestar qualquer tipo de ajuda ou assistência para que seja mantida.¹³

Por ter natureza de *lex generalis*, sendo aplicáveis a quaisquer obrigações internacionais contraídas pelos Estados, essas regras podem ser facilmente transpostas ao campo da proteção internacional dos direitos humanos. A responsabilidade internacional do Estado nasce, portanto, quando há o descumprimento das obrigações consagradas nas normas – convencionais ou consuetudinárias – de direitos humanos, cuja principal consequência, embora não seja a única, é o dever de reparar. No sistema interamericano, a Convenção Americana conferiu à Corte a faculdade de determinar a natureza e o alcance das consequências decorrentes da violação de direitos humanos consagrados nesse instrumento e em outros tratados de direitos humanos. É o que prevê o artigo 63 (1) da Convenção:

Artigo 63 (1). Quando decidir que houve a violação de um direito ou liberdade protegido nesta Convenção, a Corte determinará que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violada. 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.

Esse artigo confere ao Tribunal o poder de decidir as formas de reparação que são cabíveis para remediar uma violação de direitos humanos cometida. Como reiteradamente afirma a Corte, trata-se de uma norma geral, consuetudinária, que consagra um princípio fundamental de Direito Internacional. Embora o projeto da CDI tenha diferenciado as formas de reparação e as demais consequências do ilícito internacional, na jurisprudência da Corte, a expressão “reparação” tem sentido amplo, compreendendo as diversas formas com que um Estado responde pelas consequências da violação.

Em suas duas primeiras sentenças sobre reparações, nos casos *Velásquez Rodríguez* e *Godínez Cruz*, a Corte tão somente ordenou indenizações de cunho pecuniário, sem qualquer referência às reparações não pecuniárias. Foi a partir do caso *Aloeboetoe y otros* que o Tribunal passou a ordenar outras formas de reparação, desenvolvendo, desde então, uma ampla e rica jurisprudência a esse respeito (CAMPOS, 2013a, p. 35).

¹³ São os artigos 40 e 41 do projeto. Cf. INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 2001b.

Em várias oportunidades, a Corte Interamericana tem incluído em suas sentenças um conjunto de medidas de satisfação, determinado de acordo com as circunstâncias de cada caso concreto, com o objetivo de permitir uma efetiva e integral reparação e minimizar o sofrimento causado às vítimas pelas violações cometidas, especialmente aquele que não pode ser avaliado em termos financeiros. Entre essas medidas, por exemplo, estão a realização de atos públicos, os pedidos públicos de desculpas às vítimas e a própria sentença do Tribunal (RAMÍREZ, 2005, p. 80).

Obrigações de fazer, de caráter simbólico, em homenagem à memória das vítimas, são também medidas de satisfação frequentemente ordenadas aos Estados. No caso *Aloeboetoe y otros*, a Corte determinou, por exemplo, a abertura de um posto médico e escolar na comunidade a que pertenciam as vítimas (CtDH, 1996a, par. 96). Em *Niños de la Calle*, o Tribunal decidiu que o Estado da Guatemala deveria designar um centro educativo com um nome alusivo às vítimas assassinadas, pois, além de despertar a consciência no sentido de evitar repetições do ocorrido, contribuiria a conservar a memória das vítimas (CtDH, 2001d, par. 103). Em *Gómez Paquiayuri*, ordenou-se também que um centro educativo peruano levasse os nomes das vítimas, o que deveria ser feito durante uma cerimônia pública com a presença de seus familiares, preservando, assim, sua memória (CtDH, 2004b, par. 236). Em respeito à memória das vítimas, em *Myrna Mack Chang* a Corte determinou que o Estado da Guatemala estabelecesse uma bolsa anual, com o nome da vítima, para cobrir o custo integral de um ano de estudos em antropologia em uma universidade de prestígio nacional, além de dar seu nome a uma rua ou praça conhecida, colocando uma placa em sua memória (CtDH, 2003b, par. 285-286).

Ao lado das medidas de satisfação, são frequentes também as chamadas “garantias de não repetição”. Em termos gerais, essas garantias se referem às salvaguardas necessárias para evitar a repetição de uma conduta violadora por parte do Estado, tendo, assim, um importante caráter preventivo. Como no sistema regional apenas uma pequena parcela de casos de violações chega à Comissão Interamericana ou à Corte, as garantias de não repetição representam, então, a possibilidade de que os casos examinados tenham influência mais ampla e de maior alcance. Ao ordená-las, o objetivo da Corte é provocar impactos para além do caso em questão. Esse tem sido um dos aspectos considerados mais emblemáticos e inovadores das sentenças da Corte, que a diferencia, inclusive, das demais cortes regionais de direitos humanos.

Como garantias de não repetição, são exemplos a que se refere à adequação da legislação interna dos países, inclusive de constituições nacionais, à Convenção Americana. O caso *La Última Tentación de Cristo* é a sentença mais famosa. Por proibir a exibição pública do filme em razão da aplicação de dispositivo constitucional, a Corte decidiu, como uma forma de reparação não pecuniária, que o Chile deveria modificar sua Constituição, para suprimir a censura prévia e permitir a exibição do filme (CtDH, 2001b, par. 63). É também nessa categoria de reparações – garantias de não repetição – que se encaixa a obrigação de investigar os fatos, processar e punir os agentes responsáveis pelas violações, cujo conteúdo será explorado mais adiante.

Outro aspecto que se destaca na jurisprudência da Corte é a sua preocupação, ao ditar as reparações por danos imateriais, de considerar a vulnerabilidade em que se encontram as vítimas, os laços culturais mantidos com as comunidades ou os impactos das violações nas condições de existência da vítima ou sua família. Em um dos casos relativos ao Brasil, *Ximenes Lopes*, o Tribunal observou que se tratava de vítima com deficiência mental e que, portanto, estava em condição especialmente vulnerável (CtDH, 2006c, par. 237). Nas sentenças relativas a povos indígenas, também tomou em consideração os danos imateriais causados à coletividade, aos membros da comunidade indígena, de que são exemplos as sentenças *Comunidad Awás Tingi* e *Sawhoyamaya* (CtDH, 2001e, par. 167; 2006b, par. 207). O caso *Loayza Tamayo* ficou conhecido por introduzir o conceito de “dano ao projeto de vida” na jurisprudência do Tribunal. Nesse caso, os tratos cruéis e degradantes a que foi submetida a vítima significaram a perda de oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional, afetando suas condições de existência ou projeto de vida. A Corte admitiu, então, a pretensão da vítima de ser reparada, por todos os meios possíveis, pela perda de opções de vida decorrentes das violações sofridas (CtDH, 1998c, par. 147-149).

Enfim, o Tribunal tem desenvolvido uma importante jurisprudência que, para além do aspecto pecuniário, procura abarcar uma ideia de reparação integral, que seja capaz de responder aos danos ocasionados às vítimas ou a seus familiares em decorrência das violações sofridas. É, sem dúvidas, um modelo de reparações centrado nas vítimas, para usar a definição de Antkowiak (2012). Não só vítimas em um caso concreto, mas também a “sociedade como um todo” pode ser beneficiária das reparações ordenadas pelo Tribunal (SCHONSTEINER, 2011).

“Criativa”, “inovadora”, “rica”, “única” são adjetivos que geralmente aparecem quando o tema é a jurisprudência da Corte em matéria de reparações (ANTKOWIAK,

2008; CAMPOS, 2013a; CANÇADO TRINDADE, 2003b; SCHONSTEINER, 2011). E, possivelmente, podem qualificá-la. De certa forma, a construção desse modelo foi uma resposta ao cenário político vivenciado no continente americano, refletidos nos casos que chegavam ao Tribunal (ABRAMOVICH, 2009). Desde o início, a Corte foi confrontada com casos de violações graves e massivas, cometidas no contexto de violentos conflitos internos e, muitas vezes, acobertadas pelos Estados. Acioná-la representava um *last resort* aos familiares das vítimas, que não buscavam compensações financeiras. Na Corte, depositavam expectativas de alcançar justiça, quando os sistemas nacionais se mostravam falhos ou deficientes em fazê-lo.

A sentença de *Plan de Sánchez* serve de ilustração. Plan de Sánchez era o nome de uma aldeia na Guatemala, habitada por comunidades de origem maia, que foi palco de um violento massacre cometido por integrantes do Exército guatemalteco, deixando mais de 250 vítimas. Essa foi a primeira vez em que a Corte ordenou reparações a sobreviventes e familiares de um massacre. Pela gravidade do caso e do contexto em que se deu, a resposta da Corte não poderia se limitar a ordenar ao Estado o pagamento de indenizações. Os fatos que deram origem ao caso constituíram um crime de Estado, violações graves a normas peremptórias, na linguagem da CDI, ou responsabilidade internacional agravada, nos termos usados pela Corte (CtDH, 2004c, Voto Razonado do juiz A. A. Cançado Trindade, par. 2 e seguintes). Tanto que o Tribunal dispôs ao Estado um conjunto de reparações, das quais se destacam o reconhecimento de responsabilidade em ato público, realização de investigação e punição de responsáveis, promoção de um programa habitacional às vítimas sobreviventes, oferta de tratamento médico e psicológico gratuito, o desenvolvimento de programas educativos e culturais, tradução da sentença ao idioma maia-achí, entre outras (CtDH, 2004c, pontos resolutivos 1, 2, 4, 7, 8 e 9). Isso mostra que a dinâmica dos casos de violações que chegavam à Corte terminou por modular a resposta que era dada nas reparações.

A obrigação de investigar, processar e punir aparece com força na jurisprudência da Corte após *El Amparo* e se encaixa também no contexto de transições pós-ditatoriais e redemocratização nos países da região. A natureza dos casos que passam a movimentar o sistema interamericano pôs em cena processos políticos para lidar com as sequelas de passados autoritários. Clamores por direito à memória, à verdade e à justiça ecoam na Corte Interamericana a partir de 2001. Foi nesse cenário que a Corte, com frequência, passou a ordenar aos Estados que iniciassem investigações e persecuções criminais daqueles indivíduos responsáveis por violações (ABRAMOVICH, 2009).

Transições inacabadas e democracias em fase de consolidação colocam os sistemas nacionais de justiça em lugar de destaque na agenda do sistema interamericano e da Corte, em especial, o que se reflete no conteúdo das reparações os casos que lhes chegam.

Se, por um lado, esse modelo de reparações foi construído em sintonia com os anseios das vítimas e considerando o contexto sociopolítico em que se inseriam os casos, por outro lado, pôs alguns desafios não só aos Estados, que têm o dever de cumpri-las, mas ao próprio Tribunal, que as supervisiona. Uma das dificuldades, que se desdobra na etapa seguinte, diz respeito à linguagem genérica de algumas reparações. Ao ordenar adequações legislativas como garantias de não repetição, por exemplo, a Corte geralmente dá um comando geral, verbalizado como “adoção de medidas legislativas ou de outra natureza para conformar a ordem interna com as normas internacionais” (CtDH, 2003a, ponto resolutivo 5), o que pode ser traduzido em inúmeras iniciativas legais. Indicar reparações com conteúdo aberto ou de maneira muito ampla pode se traduzir em uma longa etapa de implementação aos Estados, frustrando, ainda, as expectativas das vítimas. Em última análise, essa prática coloca em risco o próprio modelo de reparações centrados nas vítimas.

Calibrar o conteúdo das reparações não é tarefa fácil. Do lado dos representantes das vítimas, a precisão dos termos ordenados ajuda a reduzir possíveis embates com os Estados e a agilizar a sua implementação. No entanto, comandos excessivamente detalhados geram desconforto nos Estados, que podem enxergá-los como intromissão em assuntos domésticos. Além disso, vale lembrar que a Corte Interamericana valoriza os elementos aportados pelas partes. Tem, portanto, informações restritas e até mesmo *expertise* limitada para ponderar o contexto mais amplo dos casos que lhes são submetidos.

Essas avaliações, por vezes, deixam a desejar, o que novamente resulta em sentenças com reparações de difícil implementação. *Loyaza Tamayo* é um bom exemplo. Como já citado, esse caso é tido como emblemático por ter a Corte desenvolvido o conceito de “dano ao projeto de vida”. Basicamente, o caso se refere à detenção ilegal e arbitrária, seguida de tortura, tratos cruéis e degradantes, de uma professora universitária, por ser acusada de participar de um suposto grupo terrorista. Na sentença de reparações, foi ordenado ao Estado peruano, entre outras medidas, que:

[...] reincorpora[se] a la señora María Elena Loayza Tamayo al servicio docente en instituciones públicas, en el entendimiento de que el monto de sus salarios y otras prestaciones deberá ser equivalente a la suma de sus remuneraciones por esas actividades en los sectores público y privado al momento de su detención, con valor actualizado a la fecha de esta sentencia (CtDH, 1998c, ponto resolutivo 1).

Parte das dificuldades de implementação dessa sentença deve-se, em boa medida, à quota do Estado. No entanto, pesou também a forma com que a Corte dispôs essa reparação. Dois entraves se apresentaram: a universidade em que a vítima lecionava, antes de detida, era privada, tendo o Estado alegado que não poderia exigir sua reincorporação (embora já tivesse feito a solicitação, que não foi acolhida) (CtDH, 2011d, Considerando 8). Além disso, mesmo que seja incorporada a uma universidade pública, a segunda parte dessa reparação – que seu salário corresponda à somatória das remunerações do setor público e privado – é de difícil implementação, considerando a diferença de salários pagos a docentes de universidades públicas e privadas naquele país. Não se questiona, nesse caso, o tipo de reparação ordenada, mas os contornos que a Corte lhe deu. *Loayza Tamayo* já completou 16 anos em fase de supervisão na Corte e ainda está pendente de cumprimento. Nesse ponto específico, talvez essa infinita tramitação pudesse ter sido evitada, se essas circunstâncias tivessem sido ponderadas.

Nesse mesmo sentido, são questionados os elementos de que dispõe a Corte Interamericana quando entra nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Como parte das medidas e garantias de não repetição, é comum que a Corte imponha aos Estados obrigações de formular políticas públicas para reparar a situação violatória que gerou o caso específico. Se a Corte está (ou não) preparada e em posição adequada para avaliar e ordenar medidas capazes de atacar problemas estruturais dos países da região é o que se põe em xeque (MALARINO, 2012). Abramovich sinaliza no sentido de que essas reparações obedecem, muitas vezes, às sugestões dos petionários ou representantes das vítimas, faltando ainda uma corrente jurisprudencial consistente (2009, p. 27). Todos esses fatores, em alguma medida, terminam por influenciar o quadro geral do sistema interamericano quanto à implementação de suas decisões. É o que se retrata a seguir.

1.2 Uma fotografia da implementação de reparações no sistema interamericano

É notável o aumento do número de casos submetidos pela Comissão à Corte Interamericana nos últimos anos (figura 1) e os que se encontram em etapa de supervisão de cumprimento de sentenças. Conforme consta no Relatório Anual de 2010, a Corte monitorava, naquele ano, o cumprimento de 102 das 115 decisões sobre reparações ordenadas até o final de 2009. Terminou os anos de 2011 e 2012 com 124 e 138 casos contenciosos em etapa de supervisão de cumprimento de sentença, respectivamente (CtDH, 2010g, 2011f, 2012e). No entanto, os dados apresentados nos relatórios anuais da Corte Interamericana não revelam, com precisão, o atual estágio de implementação das sentenças do Tribunal. Essa resposta pode ser encontrada em alguns estudos que têm explorado, de forma mais detalhada e com diferentes metodologias, o grau de cumprimento das medidas reparatórias ordenadas pela Corte.

Desses estudos, destaca-se uma pesquisa quanti-qualitativa feita pela *Asociación por los Derechos Civiles* sobre a implementação das decisões da Comissão e da Corte, em que foi analisado o grau de cumprimento das medidas reparatórias no período 2001 a 2006 (BASCH *et al.*, 2010). O estudo explorou as medidas adotadas em decisões finais da Comissão Interamericana (ou seja, as recomendações constantes nos relatórios finais de mérito e em acordos de solução amistosa) e as reparações ordenadas pela Corte, totalizando 462 medidas reparatórias em 92 decisões. Nessas decisões, foram analisadas as reparações adotadas, a data em que foram cumpridas, os Estados envolvidos e os litigantes perante o sistema, bem como a duração do processo (BASCH *et al.*, 2010, p. 10-11).

De forma geral, a pesquisa revelou que apenas 36% das medidas reparatórias foram cumpridas integralmente pelos Estados. Metade se encontra descumprida, e 14% tiveram cumprimento parcial. Quando examinados os diferentes tipos de medidas, o grau de cumprimento mais elevado foi registrado por aquelas que envolvem uma reparação pecuniária (58%), seguidas das reparações simbólicas (52%). Por outro lado, as medidas com baixo grau de cumprimento foram as que exigiam a proteção de testemunhas e vítimas (17%), a investigação e a punição dos responsáveis (14% e 10% respectivamente) e reformas legais (14%). Em relação especificamente à Corte Interamericana, houve, no período analisado, 29% de pleno cumprimento dos diferentes tipos de reparações ordenadas, 12% de implementação parcial e 59% de não

cumprimento (BASCH *et al.*, 2010, p. 18-20). O que esse estudo revela, resumidamente, é que o descumprimento das medidas reparatórias solicitadas pelos órgãos do sistema interamericano parece ser a regra, e não a exceção.

Damián A. González-Salzberg (2010) encontrou resultados semelhantes. O autor revisou todas as resoluções de supervisão de cumprimento de sentenças da Corte emitidas até final de 2008,¹⁴ analisando-as de acordo com as seis reparações mais frequentemente ordenadas, quais sejam: a) compensação pecuniária; b) custas e gastos; c) publicação da sentença; d) reconhecimento da responsabilidade internacional; e) obrigação de investigar, processar e punir os responsáveis, e; f) obrigação de modificar legislação doméstica.

Nesse estudo, as compensações pecuniárias e o pagamento de custas e gastos processuais aparecem com um grau de cumprimento relativamente alto, tendo sido cumpridos em 59% e 70% dos casos analisados, respectivamente. Quanto às outras duas categorias – publicação de sentenças e reconhecimento da responsabilidade –, o grau de cumprimento é similar ao anterior: 60% e 70% aproximadamente. Por outro lado, a obrigação de conduzir investigações em relação a violações de direitos humanos aparece como a que mais não se cumpre – o descumprimento é próximo de $\frac{3}{4}$ de todos os casos. A reparação relacionada à modificação da legislação doméstica também apresenta resultados similares. Em quase $\frac{2}{3}$ dos casos, os Estados não tomaram medidas sérias para implementá-las (GONZÁLEZ-SALZBERG, 2010, p. 128-129).

Outro estudo que merece destaque é o realizado por Alexandra Huneus. A autora analisou o grau de implementação das reparações ordenadas pela Corte não pela natureza ou tipo de medida, mas por seus destinatários (HUNEEUS, 2011, p. 507). Examinou, então, as medidas reparatórias que se direcionavam ao Poder Executivo, ao Poder Judiciário e ao Ministério Público,¹⁵ separada e conjuntamente. Os dados foram colhidos de 60 casos contenciosos, e as 285 reparações identificadas foram categorizadas de acordo com o ator estatal que têm competência primária de implementá-la.

Huneus concluiu que quanto mais órgãos ou instituições estatais uma determinada medida reparatória envolva, menor é a probabilidade de que seja efetivamente implementada. Assim, se a reparação requer apenas ações por parte do

¹⁴ No total, foram analisados 70 julgamentos de mérito, que aconteceram entre 1989 e 2006.

¹⁵ O Ministério Público foi tratado como ator separado por ser uma instituição independente do Executivo e do Judiciário na maioria dos países latino-americanos.

Poder Executivo (como é o caso das reparações pecuniárias), o cumprimento é de aproximadamente 44%. No entanto, se passam a envolver Executivo e Judiciário, por exemplo, o grau de cumprimento já passa a 36%. Aquelas que exigem ação conjunta das três instituições estatais analisadas, a exemplo da obrigação de investigar, processar e punir os responsáveis pelas violações, têm 2% de cumprimento (HUNEEUS, 2011, p. 508-509).

Lidas em conjunto, essas pesquisas mostram que a Corte Interamericana tem enfrentado baixíssimos níveis de cumprimento de suas sentenças. O comportamento padrão dos Estados parece ser o de providenciar o pagamento daquelas reparações de cunho pecuniário ditadas pela Corte.¹⁶ Verifica-se também que as reparações simbólicas têm sido implementadas em alguma medida. No entanto, quando se trata de medidas reparatórias gerais, com impactos de longo prazo, ou para garantir que as violações não voltem a ocorrer, o grau de cumprimento pelos Estados é relativamente menor. Sobressai ainda o fato de não haver pleno cumprimento das reparações relacionadas à investigação e punição de eventuais responsáveis por violações a direitos humanos, embora seja uma das mais frequentes.

As razões que motivam o comportamento dos Estados quanto ao (des)cumprimento dessas decisões extrapolam aos propósitos da pesquisa. No entanto, parte do cenário de déficit ou baixo grau de implementação é explicado também pela forma com que a Corte tem supervisionado as sentenças, incluindo suas limitações. Além disso, como já mencionado, a ampliação das reparações ditadas pela Corte impôs não somente desafios aos Estados, encarregados de efetivá-las, mas também ao próprio Tribunal, na tarefa de monitorar o seu cumprimento.

1.3 A supervisão do cumprimento de sentenças: a resposta da Corte Interamericana

Nenhum artigo da Convenção Americana diz expressamente que à Corte Interamericana cabe supervisionar o cumprimento de suas sentenças. O exercício dessa competência e os contornos que adquiriu é fruto de interpretação, práticas e

¹⁶ A implementação dessas medidas é também relevante. Não se pretende descartá-las. Embora o pagamento monetário, a título individual, de vítimas não seja o propósito último do litígio internacional em direitos humanos, o cumprimento dessas ordens de pagar, como afirma Baluarte e De Vos (2010, p. 67), é bastante significativa, especialmente quando se trata de violações a direitos econômicos e sociais e de reparações direcionadas a grupos marginalizados.

desenvolvimentos jurisprudenciais pelos quais passou o próprio Tribunal. Tem início em 1989, quando ditou as primeiras sentenças de reparações, em *Velásquez Rodríguez e Godínez Cruz*. Nesses casos, relativos à prática sistemática de desaparecimento forçados em Honduras, a Corte determinou ao Estado o pagamento de indenizações de cunho pecuniário aos familiares das vítimas na etapa de reparações.¹⁷ E dispôs, ao final da sentença, que “(...) *supervisar*á el cumplimiento del pago de la indemnización acordada y que sólo después de su cancelación archivará el expediente (CtDH, 1989a, 1989b, ponto resolutivo 5). Com essa frase, a Corte incorporou ao seu mandato a atribuição de monitorar o cumprimento de sentenças.

Na década de 90, três fatores contribuíram ao aprimoramento dos mecanismos de supervisão de sentenças feito pela Corte Interamericana. Em primeiro lugar, a partir do caso *Aloeboetoe y otros*, como já se mostrou, a Corte passou a requerer uma série de obrigações, não apenas de natureza pecuniária, como formas de reparação. Teve início, então, o desenvolvimento de sua jurisprudência em matéria de reparações, o que trouxe desafios não só aos Estados, mas também ao próprio Tribunal. Além disso, no final de 1990, a composição da Corte foi alterada. David C. Baluarte (2012) e Thomas M. Antkowiak (2008) sugerem que essa nova composição, formada por juízes com abordagem mais progressista na temática das reparações, apontou para a necessidade de se aprimorar a fase de monitoramento das sentenças. Por fim, no final da década de 90, outro fator terminou por influenciar os mecanismos até então adotados para acompanhar o cumprimento de sentenças. Naquele momento, o Presidente do Peru, Alberto Fujimori, começou a questionar as decisões proferidas pela Corte Interamericana, recusando-se a implementá-las. Essa postura provocou não apenas reações imediatas da Corte, mas também aperfeiçoou a forma com que o Tribunal supervisionava suas sentenças.

Durante a gestão do Presidente Fujimori, o Estado peruano contestou, com frequência, as decisões da Corte Interamericana e se recusou a implementar quaisquer aspectos das reparações ordenadas nos casos *Neira Alegria*, *Castillo Páez* e *Castillo Petruzzi*. Em 1999, chegou a tentar “retirar” a declaração de reconhecimento da competência contenciosa da Corte com efeito imediato, sob o pretexto de que o Tribunal estava interferindo em seu direito de controlar as ameaças terroristas. O pretendido

¹⁷ Na sentença de reparações, a Corte ordenou uma justa compensação a ser paga aos representantes das vítimas, e posteriormente, na sentença sobre indenização compensatória, detalhou exatamente o valor, as formas e os meios de pagamento dessa indenização. Para uma análise dos casos, confira-se RAMOS, 2001, p. 118-162.

“efeito imediato” significava que o Estado não participaria do procedimento naqueles casos em que ainda não tivesse apresentado a contestação da demanda. Naquele momento, eram dois casos importantes: *Tribunal Constitucional e Ivcher Bronstein*¹⁸ (BALUARTE; DE VOS, 2010, p. 85).

Em ambos os casos, a Corte prontamente reagiu. Foram ditadas, pela primeira vez, duas sentenças de competência, em que o Tribunal declarou, por unanimidade, que era competente para conhecê-los e que a pretensão da retirada da competência contenciosa era inadmissível (CtDH, 1999a, 1999b, ponto resolutivo 1). Foi, então, a partir desses casos que a Corte adotou o procedimento de ditar resoluções de cumprimento de sentenças. Desde então, dois artigos da Convenção Americana passaram a ser invocados como fundamentos específicos para a implementação das decisões do Tribunal por parte dos Estados:

Artigo 67. A sentença da Corte será definitiva e inapelável. Em caso de divergência sobre o sentido ou alcance da sentença, a Corte interpretá-la-á, a pedido de qualquer das partes, desde que o pedido seja apresentado dentro de noventa dias a partir da data da notificação da sentença.

Artigo 68 (1). Os Estados-partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes.

O primeiro refere-se ao caráter definitivo e inapelável das sentenças da Corte; o segundo, ao compromisso de os Estados Partes na Convenção de cumprir essas decisões. É o clássico princípio *pacta sunt servanda*, segundo o qual os Estados devem cumprir, de boa fé, as obrigações internacionais assumidas. Antonio de Maia e Pádua (2006, p. 182) explica como esses dois artigos se tornaram a base para justificar a supervisão de sentenças realizada pela Corte:

É certo que as noções de *pacta sunt servanda* e de irrecorribilidade das decisões não têm o condão de justificar o poder de supervisão da Corte. Contudo, ao extrair do dever de honrar os pactos celebrados [...] o fundamento da obrigatoriedade das condenações respaldadas em norma internacional, e, com isso a própria natureza vinculante das mesmas [...], tudo combinado à impossibilidade de alteração do decidido [...], acabou por evidenciar o poder de supervisão como único meio de que

¹⁸ O primeiro caso diz respeito à destituição de 3 magistrados do Tribunal Constitucional, por considerar que o presidente Fujimori não poderia participar como candidato nas eleições que se aproximavam (CtDH, 1999b). No caso *Ivcher Bronstein*, o Governo peruano revogou a cidadania da vítima (que era cidadão peruano naturalizado), por meios questionáveis, depois de que seu canal de televisão informou sobre relatórios de abusos cometidos pelo Exército peruano (CtDH, 1999a).

dispõe para verificar o cumprimento integral e imediato da condenação [...].

Essas disposições sobre a obrigatoriedade das decisões são apoiadas por outras normas gerais de Direito Internacional, por exemplo, o artigo 27 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados.¹⁹ O projeto de artigos da CDI sobre responsabilidade internacional dos Estados também traz regras nesse sentido.²⁰ Por fim, os artigos 1 (1) e 2 da Convenção Americana também ajudam a compreender o sentido e o alcance da obrigatoriedade das decisões da Corte, ao prever obrigações aos Estados Parte no que diz respeito ao cumprimento de todas as disposições da Convenção.²¹ Somados, esse conjunto de artigos formou o embasamento normativo que encontrou a Corte Interamericana para supervisionar o cumprimento de suas decisões, embora a Convenção Americana fosse silenciosa a esse respeito.

1.3.1 Reformas na Comissão Interamericana e seus impactos sobre a efetividade da supervisão de sentenças

Outro fator que interferiu na etapa de supervisão de sentenças da Corte foi a reforma feita no Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 2000. Até essa data, a decisão da Comissão de submeter casos à jurisdição da Corte era feita com pouca transparência e, com o aumento do número de casos enviado à Corte na

¹⁹ Prevê o artigo 27: Direito Interno e Observância de Tratados - Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado. Esta regra não prejudica o artigo 46. Cf. INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 1969.

²⁰ Conforme o artigo 3º: *Characterization of an act of a State as internationally wrongful. The characterization of an act of a State as internationally wrongful is governed by international law. Such characterization is not affected by the characterization of the same act as lawful by internal law* Cf. INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 2001b. Segundo esse princípio, uma obrigação internacional pode não se adequar ao direito interno de um Estado, mas isso não o exime de cumpri-la. O Estado não pode, portanto, invocar disposições de direito interno como desculpa para evadir suas obrigações internacionais.

²¹ Os artigos 1 (1) e 2 da Convenção dispõem:

Artigo 1 (1): Obrigação de respeitar os direitos. 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.

Artigo 2: Dever de adotar disposições de direito interno. Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades.

década de 90, esse aspecto passou a ser questionado (GONZÁLEZ MORALES, 2009, p. 53-54).

A reforma introduzida no Regulamento da Comissão em 2000, e que permanece no atual, criou um novo procedimento, em que se passou a adotar um processo de consulta às partes quanto ao envio de um caso à Corte.²² Os artigos 43 (3) e 44 do Regulamento de 2000 previam que, em se tratando de casos relativos a Estados que aceitam a jurisdição contenciosa da Corte, e uma vez adotado o relatório do artigo 50 da Convenção Americana,²³ a CIDH daria ao peticionário a oportunidade de manifestar o seu interesse quanto à submissão do caso à Corte. Caso as recomendações constantes no relatório não se considerem cumpridas, a Comissão o submeteria ao Tribunal, salvo decisão fundamentada da maioria absoluta dos comissionados. Essa reforma regulamentária trouxe ainda os critérios que a Comissão deve levar em consideração ao tomar a decisão quanto ao envio dos casos ao Tribunal.²⁴

Em resumo, o efeito prático dessa alteração foi transformar a submissão dos casos à Corte da exceção para regra (QUIROGA; ROJAS, 2007, p. 77-78). Assim, o rápido aumento do número de casos apreciados pelo Tribunal após essa data é explicado também por essa mudança. No período de 1989-1999, menos de 20 sentenças de mérito foram proferidas pela Corte, ao passo que, na década seguinte (1999-2009), foram mais de 80 decisões. O aumento de casos enviados à jurisdição da Corte passou a refletir, igualmente, na etapa de supervisão de cumprimento, não apenas em termos de volume, mas também nas estratégias que se passaram a adotar.

1.3.2 Alcance, usos e desusos do artigo 65 da Convenção Americana

Em 2003, a Corte enfrentou, pela primeira vez, o questionamento de um Estado quanto à sua competência para monitorar o cumprimento de sentenças. Nesse caso, o Estado não só desafiou a autoridade da Corte para supervisionar o cumprimento de uma

²² São os artigos 44 (3) e 45 do Regulamento atual, aprovado pela CIDH em 2009, modificado em 2011 e 2013, e em vigor desde 1º de agosto de 2013. Cf. CIDH, 2013.

²³ O relatório previsto no artigo 50 – também chamado primeiro informe ou informe preliminar – é o primeiro relatório editado pela Comissão Interamericana, uma vez esgotada a fase de solução amistosa. Nesse relatório, a CIDH verifica se houve ou não violação da Convenção e, havendo, abre ao Estado o prazo de três meses para que cumpra suas recomendações.

²⁴ A CIDH deve tomar em consideração os seguintes critérios: a) a posição do peticionário; b) a natureza e a gravidade da violação; c) a necessidade de desenvolver ou esclarecer a jurisprudência do sistema; d) o eventual efeito da decisão nos ordenamentos jurídicos dos Estados Membros.

sentença, mas também o procedimento adotado de solicitar ou ordenar relatórios para avaliar o seu relativo (des)cumprimento, aplicando, se for o caso, o artigo 65 da Convenção. Esse artigo dispõe que a Corte deve submeter à Assembleia Geral da OEA um relatório anual de atividades, indicando os casos em que um Estado não tenha dado cumprimento a suas sentenças.²⁵

Naquele período, a Corte tinha incorporado a prática de solicitar aos Estados que enviassem relatórios, em prazos específicos, sobre o cumprimento das reparações ordenadas nas sentenças. Em realidade, essa solicitação tornou-se uma prática padrão desde 2001, com o caso *Barrios Altos*. De certa forma, a definição de prazos para o envio dos relatórios gerou o efeito de indicar as expectativas da Corte para a implementação do conjunto das reparações por parte dos Estados (BALUARTE, 2012, p. 277).

O questionamento à competência da Corte nessa matéria aconteceu, então, no caso *Baena Ricardo* relativo ao Estado do Panamá. Em linhas gerais, esse caso diz respeito à demissão arbitrária de 270 trabalhadores que participaram de uma manifestação grevista. A Corte condenou o Estado do Panamá por violações aos artigos 8º (direito ao devido processo), 9º (princípio da legalidade e irretroatividade), 15 e 16 (direito de reunião e liberdade de associação), determinando o pagamento dos salários, de indenização e a reintegração desses trabalhadores.

Proferida a sentença, o Estado do Panamá passou a argumentar que a fase de cumprimento era uma etapa “post adjudicatura”, não prevista nas normas que regulavam a jurisdição e o procedimento perante a Corte. Pontuou que essa tarefa não se encaixava na esfera judicial que correspondia à Corte, mas, sim, na política, o que era exclusivo da Assembleia Geral da OEA. Acrescentou ainda que o artigo 65 da Convenção estabelecia claramente que só a Assembleia Geral é que tinha a faculdade de supervisionar o cumprimento dos julgados da Corte, e que essa norma unicamente estabelece obrigações a cargo da Corte e nenhuma obrigação para os Estados (CtDH, 2001a, par. 54).

Em novembro de 2003, a Corte emitiu uma sentença de competência, em que refutou todos os argumentos levantados pelo Estado panamenho, reafirmando sua competência para supervisionar o cumprimento de suas decisões. Para exercê-la,

²⁵ Estabelece o artigo 65: a Corte submeterá à consideração da Assembleia Geral da Organização, em cada período ordinário de sessões, um relatório sobre as suas atividades no ano anterior. De maneira especial, e com as recomendações pertinentes, indicará os casos em que um Estado não tenha dado cumprimento a suas sentenças.

explicou o Tribunal, tinha a faculdade de solicitar aos Estados a apresentação de relatórios para avaliar o cumprimento do que lhes foi ordenado e emitir instruções e resoluções sobre a matéria (CtDH, 2003c, par. 90):

La Corte estima que la voluntad de los Estados, al aprobar lo estipulado en el artículo 65 de la Convención, fue otorgar a la misma Corte la facultad de supervisar el cumplimiento de sus decisiones, y que fuera el Tribunal el encargado de poner en conocimiento de la Asamblea General de la OEA, a través de su Informe Anual, los casos en los cuales se diera un incumplimiento de las decisiones de la Corte, porque no es posible dar aplicación al artículo 65 de la Convención sin que el Tribunal supervise la observancia de sus decisiones.

Embora em *Baena Ricardo* a Corte tenha esclarecido e afirmado sua competência para monitorar o cumprimento de suas decisões, em 2005, ainda como reflexo da postura do Estado peruano em relação aos casos já julgados, foi editada uma resolução específica sobre a supervisão do cumprimento de sentenças relativa à aplicação do artigo 65 da Convenção Americana (CtDH, 2005c).

Essa resolução merece destaque por duas razões. Em primeiro lugar, trata-se de uma resolução que estabelece regras de caráter geral, não vinculada à supervisão de um caso específico. O texto traz tanto as práticas de supervisão que a Corte havia desenvolvido até aquela data, bem como as bases normativas em que se assentavam. E, em segundo, nesse texto a Corte não só retoma os fundamentos de sua faculdade de supervisionar sentenças e os procedimentos adotados, como também dispõe sobre a etapa de seguimento das sentenças após a aplicação do artigo 65 da Convenção.

Uma vez apresentados à Assembleia Geral os casos de descumprimento (aplicado, portanto, o artigo 65), a Corte encerra o procedimento contraditório de supervisão de cumprimento, assumindo que as circunstâncias não se alteraram e inclui o descumprimento do Estado em cada relatório anual posterior, até que a sentença seja acatada. A Corte deixa, então, de solicitar relatórios ao Estado em questão, e, caso não seja informada sobre as medidas adotadas, esses casos de descumprimento continuarão a constar nos relatórios anuais seguintes apresentados à Assembleia Geral. Caberá ao Estado informar à Corte qualquer progresso feito para implementar a sentença, caso queira ser removido dessa lista de “faltosos” nos Relatórios Anuais. Nos termos da resolução (CtDH, 2005c, ponto resolutivo 1):

La Corte Interamericana de Derechos Humanos resuelve [...] no continuar requiriendo a los Estados que presenten información relativa

al cumplimiento de la sentencia respectiva, una vez que el Tribunal haya determinado la aplicación de los artículos 65 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 30 del Estatuto de la Corte en casos de incumplimiento de sus sentencias, y así lo haya informado mediante su Informe Anual para la consideración de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. Si con posterioridad a lo anterior el Estado respectivo no acredita ante el Tribunal el cumplimiento de los puntos de la sentencia pendientes de acatamiento, la Corte continuará incluyendo dicho incumplimiento cada año, al presentar su Informe Anual a la Asamblea General.

Vale notar que essa resolução foi editada após a aplicação, pela primeira vez, do artigo 65 da Convenção Americana. Desde as primeiras sentenças condenatórias (em 1989) até a presente data, apenas cinco casos provocaram a aplicação do artigo 65 por falta de cumprimento das sentenças da Corte. No Relatório Anual de 2000, foram apontados os já mencionados casos peruanos – *Castillo Páez, Castillo Petruzzi y otros e Loayza Tamayo* – em que se constatou a negativa de o Estado em dar cumprimento às decisões da Corte (CtDH, 2000, p. 47-49). Em 2003, no caso *Hilaire, Constantine, Benjamin y otros*, o Estado de Trinidad e Tobago deixou de informar ao Tribunal as medidas que tinha adotado para cumprir a sentença, o que motivou a aplicação do artigo 65 (CtDH, 2003d, p. 45). E, mais recentemente, em 2012, o último caso de descumprimento de uma sentença da Corte informado à Assembleia Geral foi o *Apitz Barbera y otros*, relativo à Venezuela (CtDH, 2012e, p. 67).²⁶ Considerando que a Corte já apreciou mais de 200 casos, uma leitura apressada poderia sugerir que as decisões do Tribunal têm sido, de fato, cumpridas, já que apenas cinco casos estão catalogados no ponto extremo de “descumprimento”. No entanto, é um falso retrato. Esse indicador reflete muito mais uma estratégia adotada pela Corte, como se verá na sequência, do que compromissos efetivamente incorporados pelos Estados.

²⁶ Nesse caso, a Corte Interamericana determinou, entre outras medidas, a reintegração de certos juízes de um tribunal administrativo venezuelano que haviam sido destituídos. Em 2008, a Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça da Venezuela declarou essa sentença como inexecutável (por usurpar competências próprias das autoridades internas venezuelanas) e solicitou ao Poder Executivo que denunciasse a Convenção.

Em novembro de 2012, a Corte emitiu uma resolução reconhecendo a recusa da Venezuela em cumprir a sentença. Como prevê o art. 65 da Convenção Americana, a Corte incluiu um capítulo específico no Relatório Anual de 2012 sobre o descumprimento da Venezuela, solicitando à Assembleia Geral a instar o Estado a implementá-la. No 43º Período Ordinário de Sessão da Assembleia Geral da OEA (Guatemala, junho de 2013), a Resolução AG/RES. 2797 (XLIH-O/13) apenas tomou nota do relatório anual da Corte, sem qualquer referência ao descumprimento do caso *Apitz Barbera y otros*.

1.3.3 A prática das audiências

Outro desenvolvimento que marcou a etapa de supervisão de sentenças concretizou-se em 2007. Naquele ano, a Corte passou a organizar audiências inicialmente privadas, para que Estado, Comissão Interamericana e os representantes das vítimas pudessem apresentar oralmente os seus argumentos.

Antes dessa data, e desde que passou a emitir as primeiras resoluções de supervisão de sentenças, a Corte se baseava exclusivamente nos escritos enviados pelas Partes para avaliar a implementação de suas decisões. As audiências passaram, então, a oferecer uma oportunidade para que as Partes apresentassem suas evidências e os argumentos oralmente, o que foi bem recebido.²⁷

No início dessa prática, as audiências eram fechadas e presididas por um a três juízes. Em 2009, com o caso *Sawhoyamaya*, têm início as audiências públicas. O formato dessas audiências tem sido muito dinâmico. Em 2010, a Corte escutou, em uma única audiência, os argumentos dos representantes das vítimas, da Comissão Interamericana e do Estado da Colômbia em 8 casos: *19 Comerciantes*, *Masacre de Mapiripán*, *Gutiérrez Soler*, *Masacre de Pueblo Bello*, *Masacre de La Rochela*, *Masacres de Ituango*, *Escué Zapata* e *Valle Jaramillo* (CtDH, 2010g, p. 11). Em razão da semelhança nas medidas de reparações ordenadas – que envolviam atendimento médico e psicológico em favor das vítimas e seus familiares –, a Corte optou por realizar uma audiência com o mesmo Estado sobre vários casos. David C. Baluarte e Christian De Vos (2010, p. 84) assim destacaram esse dinamismo e a abertura da Corte para inovar quanto aos procedimentos de supervisão:

The recent request by this collective for a compliance hearing on a common element in multiple cases is a novel approach to compliance litigation, and the Inter-American Court's decision to grant the hearing is an indication that it is open to more dynamic uses of such hearings. It is also a sign that the court will continue to develop its monitoring compliance procedures generally.

²⁷ A Assembleia Geral, na Resolução AG/doc. 4958/09, acolheu essa estratégia nos seguintes termos: [...] *Reconociendo la importante y constructiva práctica iniciada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos de celebrar audiencias privadas de supervisión del cumplimiento de sus sentencias y los resultados de las mismas, [...] resuelve: [...] reafirmar la importancia de: [...] d) La celebración de audiencias de supervisión del cumplimiento de sentencias, por ser uno de los mecanismos más efectivos desarrollados para avanzar en el cumplimiento de las mismas.*

Desde então, a realização de audiências específicas, públicas ou privadas, para tratar da supervisão do cumprimento de um caso, incorporou-se aos procedimentos da Corte. É o que prevê o atual Regulamento da Corte, em vigor desde janeiro de 2010.²⁸ O Regulamento consagrou, no artigo 69,²⁹ os procedimentos de implementação que a Corte desenvolveu nesses últimos anos, que estavam, até então, ausentes nos regulamentos anteriores.³⁰

Além do artigo 69, outro importante procedimento estabelecido é o artigo 30 (5),³¹ que permite a união de procedimentos de monitoramento em casos relacionados. Nesses procedimentos conjuntos, deve-se designar um interventor comum ou até três interventores, caso um consenso não seja alcançado.

De maneira pouco perceptível, a criação dessa fase oral, somada à apresentação de escritos pelas Partes, fez nascer uma nova fase de litígio perante a Corte Interamericana. A rigor, conforme prevê o próprio Regulamento, o litígio perante a Corte desenrola-se com uma fase escrita (com a apresentação da denúncia pela Comissão, dos escritos dos representantes das vítimas e da contestação do Estado) e um procedimento oral, materializado na realização de audiências, quando é o caso. Culmina

²⁸ O atual Regulamento da Corte foi aprovado no seu XLIX Período Ordinário de Sessões (celebrado de 16 a 25 de novembro de 2001) e reformado parcialmente no LXXXII Período Ordinário de Sessões, (ocorrido de 19 a 31 de janeiro de 2009). Cf. CtDH, 2009i.

²⁹ Assim dispõe o artigo 69: Supervisão de cumprimento de sentenças e outras decisões do Tribunal

1. A supervisão das sentenças e das demais decisões da Corte realizar-se-á mediante a apresentação de relatórios estatais e das correspondentes observações a esses relatórios por parte das vítimas ou de seus representantes. A Comissão deverá apresentar observações ao relatório do Estado e às observações das vítimas ou de seus representantes.

2. A Corte poderá requerer a outras fontes de informação dados relevantes sobre o caso que permitam apreciar o cumprimento. Para os mesmos efeitos poderá também requerer as perícias e relatórios que considere oportunos.

3. Quando considere pertinente, o Tribunal poderá convocar o Estado e os representantes das vítimas a uma audiência para supervisionar o cumprimento de suas decisões e nesta escutará o parecer da Comissão.

4. Uma vez que o Tribunal conte com a informação pertinente, determinará o estado do cumprimento do decidido e emitirá as resoluções que estime pertinentes.

5. Essas disposições também se aplicam para casos não submetidos pela Comissão.

³⁰ É curioso notar que embora a Corte tenha tido a oportunidade de institucionalizar esses procedimentos quando reformou o Regulamento de 2001 (ano em que a Comissão também reformou), ela não o fez.

³¹ Prevê o artigo 30 (5) do Regulamento:

Acúmulo de casos e de autos [...] A Corte poderá acumular a supervisão do cumprimento de duas ou mais sentenças ditadas a respeito de um mesmo Estado, se considerar que as ordens proferidas em cada sentença guardam estreita relação entre si. Em tais circunstâncias, as vítimas desses casos ou seus representantes deverão designar um interveniente comum, conforme exposto no artigo 25 deste Regulamento.

O artigo 25 (2), por sua vez, dispõe:

Participação das supostas vítimas ou seus representantes [...] Se existir pluralidade de supostas vítimas ou representantes, deverá ser designado um interveniente comum, que será o único autorizado para a apresentação de petições, argumentos e provas no curso do processo, incluindo nas audiências públicas. Se não houver acordo na designação de um interveniente comum em um caso, a Corte ou sua Presidência poderá, se o considerar pertinente, outorgar um prazo às partes para a designação de um máximo de três representantes que atuem como intervenientes comuns [...].

com uma sentença, em que a Corte geralmente vence exceções preliminares, o mérito e as reparações.³² Pode ser que haja um pedido de interpretação de sentença, ao que as Partes são chamadas também a apresentar alegações escritas.

Essa descrição se aplica hoje perfeitamente à etapa de supervisão do cumprimento de sentenças pela Corte. Na prática – e de forma simplificada, segue-se o mesmo rito: as Partes são chamadas a apresentar escritos (os relatórios do Estado), a opinar e apresentar alegações (as observações da Comissão e dos representantes das vítimas), ao que se segue, em geral, a realização de uma audiência. Termina com uma resolução da Corte, em que são registrados os avanços e os obstáculos quanto ao cumprimento. Evidentemente há diferenças nesses processos, inclusive porque a etapa de supervisão pode se prolongar por anos. Mas isso mostra que o desenvolvimento prático a que se chegou trouxe, como consequência, uma nova etapa de litígio perante o Tribunal. Embora o regulamento atual não o caracterize dessa forma, o processo na Corte Interamericana poderia, facilmente, ser dividido em duas etapas – a de exceções preliminares, mérito e reparações e a do cumprimento da sentença. Esse arranjo não deve ser necessariamente comemorado. Integra, em realidade, as fragilidades e limitações do sistema, como se verá mais adiante.

1.3.4 A invocação do controle de convencionalidade

Não apenas os procedimentos da Corte na etapa de supervisão de sentenças têm mudado. Os próprios fundamentos e as estratégias usadas pelo Tribunal para justificar e estimular os Estados a dar pleno cumprimento às suas decisões são outros aspectos que também têm sido explorados nos últimos anos.

A Corte Interamericana, mais recentemente, passou a invocar a doutrina do “controle de convencionalidade” como fundamento para a implementação de suas sentenças. Por controle de convencionalidade, entende-se, em linhas gerais, um processo de verificação da (in)compatibilidade dos atos internos e normas jurídicas de um Estado em relação aos tratados internacionais dos quais é Parte – nesse caso, a Convenção Americana. Como explica Galindo, a ideia do controle de convencionalidade, em princípio, parece simples: enquanto os juízes internos com

³² Pode ser que a sentença de mérito não disponha sobre as reparações. Nesses casos, a Corte determina a oportunidade para sua posterior decisão e profere uma segunda sentença. Cf. CtDH, 2009i, artigo 66 (1).

competência para apreciar matéria constitucional exercem um controle de constitucionalidade, os juízes internacionais da Corte Interamericana exercem um controle de convencionalidade (GALINDO, 2013, p. 262).

Entretanto, a Corte Interamericana, com algumas contradições, vem desenvolvendo essa ideia como uma tarefa a ser também exercida por autoridades internas. Como expliquei em estudo anterior, essa terminologia apareceu na jurisprudência da Corte a partir de *Almonacid Arrellano*, mas como referência ao dever de juízes e tribunais internos de examinar a compatibilidade de leis à Convenção Americana e à interpretação que lhe é dada pela própria Corte. No caso *Gelman*, construiu-se ainda o entendimento de que o controle de convencionalidade comprometia não apenas o Poder Judiciário e os órgãos vinculados à administração da justiça, mas as autoridades públicas vinculadas a diferentes poderes (CAMPOS, 2013b, p. 101-102).

Em *Gelman*, estavam em jogo a vigência e a aplicação de uma lei que impedia a investigação e punição de agentes estatais responsáveis por graves violações aos direitos humanos ocorridas durante a ditadura militar e na Operação Condor.³³ A questão é que essa lei tinha sido elaborada já no regime democrático, aprovada em um referendo em 1989 e em um plebiscito em 2009. A Corte declarou, então, que a referida lei contrariava manifestamente a Convenção Americana, reiterando sua jurisprudência no sentido de que dispositivos legais sobre anistias, prescrições ou excludentes de responsabilidade eram inadmissíveis.³⁴ E, no tocante ao controle de convencionalidade, trouxe um elemento novo, ao entender que essa tarefa não cabia apenas ao Poder Judiciário, mas a *qualquer autoridade pública*. Nos termos da sentença (CtDH, 2011b, par. 239):

La sola existencia de un régimen democrático no garantiza, per se, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos [...]. La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos [...], por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del Derecho Internacional de los Derechos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo ‘susceptible de ser decidido’ por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un ‘control de

³³ Trata-se da lei nº 15.848 ou *Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado*, de 1986.

³⁴ Nesse caso, a Corte também afirmou que o fato de haver unicamente um regime democrático não garante, por si só, o respeito do Direito Internacional, apontando os limites da democracia na proteção internacional dos direitos humanos (CAMPOS, 2013b, p. 102).

convencionalidad' [...], *que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial.* [grifo da autora]

E, com base nesse amplo entendimento, a Corte tem recorrido à doutrina do controle de convencionalidade para assegurar o efetivo cumprimento de suas decisões por parte dos Estados. A resolução de cumprimento da sentença *Las Masacres de Ituango* o exemplifica (CtDH, 2012a, par. 3):

[...] un control dinámico y complementario de convencionalidad también posee un rol importante en el cumplimiento o implementación de una determinada Sentencia de la Corte Interamericana, especialmente cuando dicho acatamiento queda a cargo de los jueces nacionales. Bajo este supuesto, el órgano judicial tiene la función de hacer prevalecer la Convención Americana y los fallos de esta Corte sobre la normatividad interna, interpretaciones y prácticas que obstruyan el cumplimiento de lo dispuesto en un determinado caso. En cuanto a lo ocurrido respecto de la ejecución de esta medida de reparación ordenada a favor de las personas desplazadas, la Corte recuerda que el control de convencionalidad es una obligación de todos los órganos y autoridades estatales.

A ideia de que existe uma obrigação de se exercer o controle de convencionalidade traz várias implicações. Aliás, os fundamentos, o alcance e a forma com que a Corte passou a se referir ao controle de convencionalidade não têm escapado de críticas.³⁵ Galindo chama a atenção ainda para a questão dos efeitos *erga omnes* das decisões de um tribunal internacional. A obrigação do controle de convencionalidade, tendo em conta a interpretação que a Corte dá à Convenção, parece ser exigida não apenas nos casos que envolvem violações a normas de *jus cogens*. Dá a entender que todos os casos julgados pelo tribunal internacional estão dotados de efeitos *erga omnes*, estendendo-se, portanto, a todos os Estados que aceitaram a jurisdição contenciosa da Corte, independentemente de que sejam partes ou interessados diretamente no caso. (GALINDO, 2013, p. 266).

Essas preocupações são confirmadas no caso *Gelman*, na última de resolução de cumprimento publicada, de março de 2013. Dias depois de realizada a audiência privada sobre o cumprimento do caso, chega ao conhecimento da Corte uma resolução, emitida pela Suprema Corte de Justiça do Uruguai em 22 de fevereiro daquele ano, que, acolhendo recursos interpostos por militares, declarou a inconstitucionalidade da Lei nº

³⁵ Para algumas críticas que têm sido feitas à teoria do controle de convencionalidade adotada pela Corte Interamericana, confira-se CAMPOS, 2013b.

18.831. Essa lei pretendia remover obstáculos, em especial a prescrição, quanto à investigação dos fatos e à punição dos responsáveis trazidos com a lei de anistia uruguaia (*Ley de Caducidad*), o que fica evidenciado, inclusive, em seu título: “*Pretensión Punitiva del Estado: Restablecimiento para los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado hasta el 1º de marzo de 1985*”.

Em resposta, argumentou o Estado que aquela sentença da Suprema Corte só alcançava o caso concreto, não afetando a vigência da lei, “[...] *por lo que la ley o los artículos que se cuestionan como inconstitucionales y que la Suprema Corte de Justicia declara su inaplicabilidad no podían, otra consecuencia, ser aplicados en el asunto que se han invocado*” (CtDH, 2013, Considerando 32). A Corte prontamente reagiu.

Retomou a doutrina do controle de convencionalidade para reforçar, primeiro, que todos os órgãos de um Estado, objeto de sentença da Corte, estão obrigados a zelar para que a Convenção ou suas decisões não sejam afetadas pela aplicação de normas contrárias. Sentenças proferidas pela Corte fazem “coisa julgada internacional”, estando os Estados obrigados a cumpri-las (CtDH, 2013, Considerando 68). Mas a Corte foi além: entendeu que, mesmo nos casos em que o Estado não tenha sido parte no processo internacional, pelo simples fato de ter ratificado a Convenção, tem a obrigação de exercer o controle de convencionalidade, o que se aplica a todos os órgãos e autoridades públicas, incluindo instâncias democráticas, juízes e demais órgãos vinculados à administração de justiça em todos os níveis (CtDH, 2013, Considerando 68). Com essa manifestação, a Corte concedeu um efeito erga *omnes* a todas as suas sentenças – uma construção nova e perigosa.

É perigosa porque, inclusive, afronta a própria Convenção. O artigo 68 indica o compromisso dos Estados de cumprir a decisão da Corte “em todo caso em que forem partes”. A leitura que se criou foi a de que, “mesmo quando não forem partes em um caso”, as decisões do Tribunal são obrigatórias. Essa obrigatoriedade parece sugerir, ainda, a existência de relações hierárquicas entre os tribunais nacionais e a Corte Interamericana, em que as conclusões dessa última seriam sempre aplicáveis, um modelo está na contramão dos esforços de diálogo entre tribunais (GALINDO, 2013, p. 270). Afirmar que as cortes nacionais devem seguir, obrigatoriamente, a jurisprudência da Corte é, como comenta Vítolo (2013, p. 356), uma intenção de desejos, um “querer ser”, que não se sustenta.

1.3.5 Fragilidades da etapa de supervisão do cumprimento de sentenças

É certo que os mecanismos de supervisão do cumprimento de sentenças adotados pela Corte se modificaram tanto sob o aspecto normativo quanto jurisprudencial. Entretanto, ainda há várias limitações a se enfrentar. Uma delas, senão a mais importante, refere-se à estratégia usada pela Corte para considerar uma sentença (des)cumprida.

De forma geral, nas resoluções de supervisão, a Corte ou declara cumpridos os dispositivos da sentença, solicitando o arquivamento do caso, ou mantém a etapa de supervisão aberta para acompanhar a implementação de pontos resolutivos que ainda se encontram pendentes. Em alguns pontos, opta por simplesmente encerrar a supervisão, sem considerá-lo cumprido ou descumprido. Em todo caso, nessa etapa de supervisão, têm sido adotadas sucessivas resoluções, em que se toma nota do cumprimento de um ou outro ponto da respectiva sentença, mantendo-se abertos os demais. Uma das consequências dessa estratégia é a existência de um número expressivo de casos em etapa de supervisão, como mencionado. Há, inclusive, sentenças que estão nessa etapa há mais de 15 anos.

Em seus últimos relatórios, o Tribunal tem procurado justificar esse imenso volume de casos em fase de supervisão. Explica que continua acompanhando os casos principalmente pela complexidade de algumas reparações ordenadas (CtDH, 2012e, p. 14):

A Corte terminou o ano 2012 com 138 casos contenciosos em etapa de supervisão de cumprimento de sentença. Isto não significa, entretanto, que as referidas sentenças estejam “descumpridas”. Na maioria delas, pelo contrário, parte importante das reparações ditadas estão (sic) cumpridas ou se encontram em processo de cumprimento. A este respeito, deve-se tomar em conta que pela natureza complexa de algumas reparações ditadas pela Corte – tais como investigações judiciais, criação e modificação de normas legais, mudanças estruturais ou prestações de saúde – é necessário que o Tribunal mantenha aberta a etapa de supervisão por um tempo maior ao de outro tipo de reparações de implementação menos complexa.

Se, por um lado, é certo que o pleno cumprimento de determinadas medidas reparatórias requer tempo maior, por outro lado, mantendo aberta a etapa de supervisão indefinidamente, transmite-se uma imagem (errada, por sinal) quanto à eficácia do sistema interamericano. Em outras palavras, quando a Corte opta por manter aberto o

procedimento de supervisão de um caso, em vez de considerá-lo “descumprido”, constrói-se uma imagem de que existe um grau satisfatório de cumprimento das sentenças da Corte. Com isso, não se consegue avaliar a real eficácia e impactos de suas decisões nos Estados. Como explica Ventura Robles (CtDH, 2005b, Voto Razonado Ventura Robles, par. 28):

La consecuencia de que la Convención Americana no establezca un mecanismo para implementar y dar efecto útil al artículo 65 de la Convención Americana, sumado al trámite que se da en la OEA al informe anual de la Corte, es que cuando se revisa la lista de casos y medidas provisionales sometidas a la Corte para que las considere de acuerdo con su función jurisdiccional, se provoque una impresión equivocada del grado satisfactorio de cumplimiento de las sentencias y resoluciones de la Corte por los Estados Partes en la Convención Americana.

Esto ocurre porque los casos no se pueden cerrar hasta que ha habido un cumplimiento total de la sentencia, pese a que el grado de cumplimiento parcial de las mismas es muy alto.

Antônio Augusto Cançado Trindade afirma que a Corte tem tido essa postura para evitar confrontos indesejáveis com os Estados e estimulá-los a cumprir as sentenças gradualmente – posição da qual discorda veemente (2011, p. 37):

[...] No comparto de modo alguno esta forma “pragmática de eludir el problema, en aras de preservar “buenas relaciones” con los Estados. La CtIADH es un tribunal internacional, no un órgano de conciliación, que intenta “persuadir” o “estimular los Estados a cumplir integralmente sus fallos” [...].

Essa estratégia também é questionável quando se considera os princípios a nortear as mudanças pelas quais passou a Corte quanto a procedimentos. Boa parte das modificações feitas ao Regulamento do Tribunal, já na sua quarta versão, foi no sentido de simplificar e agilizar procedimentos, em consonância com a natureza dos casos de direitos humanos que aprecia. A celeridade da prestação jurisdicional sempre foi um dos objetivos a inspirar essas mudanças. A estratégia de manter os casos abertos, indefinidamente, na etapa de supervisão, parece ter afastado esse vocabulário da Corte. Em última instância, cria-se uma situação perversa às próprias vítimas, não apenas por lhes impor um ônus (de participação presencial perante a Corte) não calculado, mas também por ter que enfrentar, novamente, a denegação de justiça.

É possível que os custos que envolvam a participação na etapa de supervisão da Corte comecem a integrar as estratégias de litígio dos petionários. Afinal, ao contrário das sentenças, nas resoluções de supervisão, não há que se falar em condenação do Estado ao pagamento de custas e gastos relativos à tramitação dessa fase do procedimento. O Fundo de Assistência Jurídica das Vítimas pode ser uma alternativa para fazer frente a esses custos, mas, pela sua própria natureza, não poderá ser a regra, e, sim, a exceção.

Quanto à denegação de justiça, sem que seja meu propósito discutir o seu conteúdo, basta retomar as principais datas de *Loayza Tamayo* para ilustrar o seu sentido: os fatos se deram em 1993; a sentença de reparações da Corte data de 1998; o caso está em etapa de supervisão desde então, há 16 anos. É interessante notar que, ao final desta sentença, a Corte determinava um prazo de seis meses para que as medidas reparatorias ordenadas fossem executadas pelo Estado (CtDH, 1998c, ponto resolutivo 8). Essa linguagem foi logo adaptada, passando a Corte a solicitar prazo (de seis meses a dezoito meses) para que os Estados lhe apresentem relatórios, não necessariamente medidas cumpridas.

Além dessa limitação, dificuldades metodológicas para se aferir o nível de cumprimento das decisões no sistema interamericano são também apontadas. Courtney Hillebrecht (2009), por exemplo, explica que as categorias usadas tanto pela Comissão quanto pela Corte para “medir” a implementação de suas decisões sofrem de ambiguidade e inconsistência.

A Comissão Interamericana faz uso de três categorias para avaliar o cumprimento de suas decisões – cumprimento pleno, parcial ou pendente –, o que é muito amplo e obscurece detalhes importantes. Hillebrecht cita o exemplo do Estado que paga as reparações pecuniárias depois de proferida a decisão, mas falha em processar e punir aqueles responsáveis pelas violações – o que lhe dá a classificação de “pendente de cumprimento” (HILLEBRECHT, 2009, p. 366). Em outras palavras, a atual metodologia adotada no sistema interamericano não é capaz de diferenciar, por um lado, o grau de cumprimento das medidas destinadas a reparar vítimas a título individual (como o pagamento de indenizações pecuniárias) daquelas medidas estruturais necessárias a garantir que as violações não voltem a ocorrer. Traz, como

consequência, poucos incentivos para que os Estados implementem reparações de caráter mais duradouro.³⁶

A Corte Interamericana, por sua vez, não faz expressamente um “ranking” de cumprimento. Como visto, o Tribunal publica resoluções, identificando os pontos específicos das sentenças que foram cumpridos e os que o Estado ainda deve implementar. Embora sejam úteis a pesquisadores ou aos que litigam no sistema interamericano, esses relatórios são de pouco uso de ativistas, observadores e tomadores de decisão. Além disso, em razão das diferentes metodologias que a Corte e a Comissão usam para aferir o cumprimento de suas decisões, afirma a autora, não é possível proceder a comparações. Hillebrecht chama atenção ainda para o fato de que tampouco a Corte diferencia o cumprimento das variadas medidas reparatórias. Assim, tal como a Comissão, a Corte também termina incentivando os Estados a cumprir a menor parte das reparações (HILLEBRECHT, 2009, p. 368):

For most states in most cases, full compliance is out of reach, but partial compliance is quite feasible, particularly if they can attain that partial compliance rating through reparations or simple symbolic measures. For those states most in need of an external impetus to consolidate human rights practices, the tribunals fail to provide them with that push in the right direction. In this way, the measurement of the tribunals’ rulings works against the objectives of the institutions; rather than create an incentive for the state to comply with the rulings in full and to consolidate its human rights practices, the existing measurement system encourages states to shirk their responsibility to the tribunals and to human rights more generally.

Por essas razões, Hillebrecht propõe um novo indicador, capaz de oferecer melhor retrato de como e quais os componentes das sentenças são cumpridos, de forma a estimular os Estados a implementar a maior parte das reparações quanto possível (HILLEBRECHT, 2009, p. 370-378).

Além da metodologia, também os critérios usados pela Corte ao avaliar o cumprimento do disposto em suas sentenças são, por vezes, questionados pela falta de clareza e uniformidade. Em alguns casos, a Corte já declarou o pleno cumprimento de uma medida por parte do Estado, mesmo havendo discordância dos representantes das vítimas, e não expôs as razões ou os fundamentos que a motivaram a fazê-lo. Essa é

³⁶ Nas palavras da autora (HILLEBRECHT, 2009, p. 366): [...] *By failing to differentiate among drastically different levels of compliance, the Commission structures states’ incentives to comply with the lowest-hanging fruit rather than to implement more durable human rights safeguards.*

uma das conclusões a que se chegou no estudo promovido pela *Asociación por los Derechos Civiles* (BASCH *et al.*, 2010, p. 32):

[...] A Corte hoje se limita a qualificar a ação do Estado a respeito de cada medida ordenada sem esclarecer o que se entende por cada uma das categorias que utiliza [...]. Foi detectado que em muitos casos a Corte não expõe os fundamentos de tal decisão. Provavelmente isso se deva ao fato de que também não explica os critérios para determinar o grau de cumprimento das medidas ordenadas. Nesses casos, com o fim de evitar sentimentos de injustiça ou de frustração dos peticionários, a Corte deveria pelo menos expor as razões pelas quais conclui que a medida em questão se encontra cumprida, apesar da discordância manifestada pelo peticionário. Além disso, a Corte deveria especificar o conteúdo dos critérios de avaliação, proporcionando maior transparência, segurança e uniformidade ao processo de acompanhamento das medidas ordenadas.

Por fim, os próprios mecanismos da OEA de responsabilização dos Estados por descumprimento de sentenças têm sido alvo de constantes críticas. Como já citado, a Convenção Americana prevê, no artigo 65, que a Corte deve informar à Assembleia Geral, em seus relatórios anuais, os casos de descumprimento de suas decisões. No entanto, vale registrar que os relatórios anuais da Corte não são apresentados na Assembleia Geral da Organização, mas, em realidade, na Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos (CAJP) do Conselho Permanente da OEA. Resumidamente, o que faz a CAJP é propor à Assembleia Geral uma resolução padrão, em que se toma nota do relatório da Corte, sem que haja qualquer análise ou referência específica ao estágio de cumprimento das sentenças da Corte pelos Estados. Na prática, a resolução aprovada pela CAJP é a mesma que se aprova no Conselho Permanente e na Assembleia Geral. Recentemente, a partir de 2004, na Assembleia Geral da OEA os presidentes da Comissão e da Corte passaram a fazer intervenções orais, o que lhes tem permitido, em poucos minutos, chamar a atenção dos Estados para algumas questões importantes no sistema interamericano de direitos humanos. No entanto, não se tem registro de que essas intervenções tenham gerado debates na Assembleia Geral. O juiz Ventura Robles expôs, com clareza, as dificuldades enfrentadas no debate da OEA quanto ao descumprimento das decisões do Tribunal (CtDH, 2005b, Voto Razonado Ventura Robles, par. 26):

[...] Basta que el Estado que la Corte menciona como sujeto de un incumplimiento se oponga a que se le exhorte en la resolución a informar a la Corte sobre el cumplimiento de la sentencia, para que no

se le haga tal exhortación en la resolución que aprueba la CAJP y, consecuentemente, en la que aprueba el Consejo Permanente y la Asamblea General. Es decir, el procedimiento establecido por la OEA hace que la información de un pronunciamiento emitido por la Corte de acuerdo al artículo 65 de la Convención, no llegue a ser conocido y, menos deliberado, por la Asamblea General. Y esto es lo que ocurrió en el caso *Hilaire, Constantine, Benjamin y otros* contra Trinidad y Tobago y pudiera ocurrir lo mismo con las reparaciones ordenadas por la Corte en el presente caso *Caesar* contra Trinidad y Tobago.

Embora em reiteradas ocasiões a Corte Interamericana tenha comunicado à Assembleia Geral que não recebeu informação de um Estado sobre o cumprimento de uma sentença ou de medidas provisionais, somente no ano de 1995 a Assembleia Geral exortou a um Estado, no caso concreto o Suriname, para que informasse a Corte sobre o cumprimento das sentenças nos casos *Aloeboetoe y otros* e *Gangaram Panday*.³⁷

O pouco apoio da OEA ao sistema interamericano está refletido também no orçamento que lhe é dedicado. Os recursos ordinários, provenientes da OEA correspondem a pouco mais de 50% do orçamento da Corte, que é necessário a custear o seu funcionamento. O restante é coberto por contribuições voluntárias de Estados e recursos da cooperação internacional (CtDH, 2012e, 2011f, 2010g). Como sugere Ariel Dulitzky (2011, p. 147), se o orçamento destinado ao sistema interamericano refletisse as prioridades políticas da organização, a promoção e proteção aos direitos humanos corresponderia a apenas 5% dessas prioridades. O gráfico abaixo, extraído do Relatório Anual da Corte de 2011, retrata a resposta financeira da OEA em relação à Comissão e à Corte (CtDH, 2011f, p. 65):



Fonte: Relatório Anual da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 2011.

³⁷Ponto resolutivo 3 da Resolução AG/RES. 1330 (XXV-O/95).

1.4 Reenquadrando as limitações: a continuidade do debate

As fragilidades dos mecanismos de supervisão adotados no sistema interamericano têm sido objeto de frequentes debates. Tanto a Comissão quanto a Corte promovem reflexões sobre o aperfeiçoamento do sistema interamericano, incluindo a etapa de supervisão do cumprimento de suas decisões. Existe também, já há alguns anos, um processo de discussão sobre o fortalecimento do sistema interamericano na CAJP do Conselho Permanente da OEA. Propostas para fortalecê-lo têm sido elaboradas por Estados, organizações não-governamentais, litigantes, ativistas e acadêmicos.

Merece destaque a proposta formulada por Antônio Augusto Cançado Trindade no período em que esteve na Corte Interamericana como juiz, presidente e vice-presidente (1995-2006). Em diversas oportunidades, expressou sua preocupação em relação ao cumprimento das decisões da Corte pelos Estados, registrada nas apresentações dos relatórios anuais perante o Conselho Permanente. Cançado Trindade visualizou um sistema para a OEA em que, à semelhança do Comitê de Ministros do sistema europeu,³⁸ a supervisão do cumprimento de sentenças ficaria a cargo dos órgãos políticos da organização, não da Corte. Como sugere Baluarte (2012, p. 280), em relação aos mecanismos de implementação de sentenças, mostrou-se adepto de uma “europeização” do sistema interamericano.

Sua proposta envolvia a criação de um órgão político, no âmbito do Conselho Permanente, para monitorar a implementação das decisões da Corte. Essa abordagem baseava-se na concepção do exercício da *garantia coletiva* e do diálogo entre Estados. Assim, a supervisão das sentenças e decisões da Corte seria uma tarefa do conjunto de Estados Partes da Convenção. Caberia a um Grupo de Trabalho do Conselho Permanente, composto por integrantes de todos Estados Partes da Convenção, supervisionar, de forma permanente, o estado de cumprimento das reparações ordenadas pela Corte aos Estados demandados. Esse Grupo apresentaria relatórios à CAJP, que, por sua vez, se reportaria ao Conselho Permanente da OEA, para, então, encaminhar um relatório à Assembleia Geral para deliberação (CANÇADO TRINDADE, 2004, p. 436). Com essa proposta, seriam supridas duas lacunas nos mecanismos de supervisão.

³⁸ No sistema regional europeu, a supervisão da execução das sentenças da Corte Europeia de Direitos Humanos não é feita pelo Tribunal e, sim, por um órgão de composição política: o Comitê de Ministros do Conselho da Europa (RAMOS, 2012, p. 159-160).

Primeiro, a implementação das decisões da Corte passaria a ter aspecto político, por envolver espaço na OEA em que há representação de todos Estados Partes da Convenção. Em segundo lugar, esse mecanismo operaria de forma permanente, com contínua supervisão do cumprimento das sentenças pelos Estados, e não mais de forma errática.

O juiz Manuel Ventura Robles também se mostrou adepto dessa proposta. Afirma que a Convenção Americana, embora tenha sido desenhada à luz da Convenção Europeia de 1950, falhou ao não estabelecer um órgão, como o Comitê de Ministros, para supervisionar o cumprimento das sentenças da Corte. Tal como Cançado Trindade, insistia na criação de um grupo de trabalho permanente, no seio da CAJP, que pudesse apreciar os relatórios da Corte e as manifestações (tanto escritas quanto orais) da Comissão Interamericana, dos Estados e dos representantes das vítimas. Seguindo o mesmo fluxo, em sua proposta, as recomendações da CAJP seriam encaminhadas ao Conselho Permanente e, finalmente, à Assembleia Geral (CtDH, 2005b, Voto Razonado Ventura Robles, par. 39):

El debatir en un foro permanente en la OEA los incumplimientos de las sentencias que dicta el Tribunal, que podría ser en un grupo de trabajo, vitalizaría la OEA, ya que el debate en un foro de esta naturaleza pondría de manifiesto ante los Estados Miembros las fortalezas, pero también las carencias y debilidades del sistema, con miras a su fortalecimiento y perfeccionamiento.

No entanto, não se tem registro nos debates da OEA de que a criação de um grupo de trabalho permanente será o caminho a ser seguido. O exercício da garantia coletiva não tem sido uma preocupação dos Estados Partes da Convenção, como se pode inferir da inação dos Estados Membros diante das situações de descumprimento das decisões da Corte já vivenciadas pelo sistema interamericano.

A proposta de David C. Baluarte e Christian De Vos também focaliza as atividades que a Assembleia Geral da OEA poderia realizar em favor da implementação das sentenças. Sugerem que o Conselho Permanente, a pedido da Assembleia Geral, poderia provocar a realização de uma conferência anual, na sede da Organização, para debater a temática afeta ao cumprimento das decisões do sistema interamericano, em que participariam representantes dos Estados, da Comissão e da Corte, bem como de entidades da sociedade civil. Esse espaço impulsionaria um diálogo mais ativo dos países da região sobre os desafios envolvendo a implementação (BALUARTE; DE

VOS, 2010, p. 89). Por meio da Assembleia Geral, o Departamento Legal da OEA também poderia elaborar um relatório sobre o tema, que serviria a vários propósitos, como, por exemplo, a compilação de experiências de implementação, mostrando as diferentes maneiras com que os Estados incorporam, em seus ordenamentos jurídicos, as obrigações emanadas das decisões da Corte e da Comissão. Na linha proposta por Cançado Trindade e Ventura Robles, propõem ainda o estabelecimento de um Grupo de Trabalho sobre implementação no âmbito da CAJP do Conselho Permanente, para funcionar como um espaço de discussão do tema na alçada política da OEA (BALUARTE; DE VOS, 2010, p. 89).

As alternativas pensadas ao aprimoramento dos mecanismos de implementação não se esgotam na relação da Corte Interamericana e dos Estados Membros *vis-à-vis* Assembleia Geral da OEA. Seguindo outra linha, Alexandra Huneus, por exemplo, tem focalizado a relação da Corte diretamente com os Estados, em especial com atores locais do sistema de justiça.

Huneus, ao abordar os desafios relativos à implementação das decisões da Corte por parte do Poder Judiciário e Ministério Público, argumenta que a explicação não está apenas no grau de dificuldade, custos ou falta de vontade política por parte dos Estados. A implementação de certas obrigações – como a de investigar, processar e punir – requer a atuação de atores estatais cujos interesses, ideologias e estruturas institucionais são diferentes do Poder Executivo. Juízes e promotores envolvidos no cumprimento das decisões da Corte podem ser pouco conscientes quanto ao sistema interamericano. A Corte deveria, então, adotar estratégias capazes de alcançar atores estatais locais, em especial do Poder Judiciário e do Ministério Público, para além dos ministros de relações exteriores, seus interlocutores por excelência. O efetivo cumprimento das decisões da Corte depende não apenas da vontade do Poder Executivo, mas também dos atores nacionais do sistema de justiça. Por essa razão, para explicar os padrões de comportamento quanto ao (não) cumprimento das sentenças da Corte, insiste que é preciso analisar os motivos, a capacidade e os ambientes institucionais de juízes e promotores (HUNEEUS, 2011, p. 513).

Então, a proposta da autora é envolver, de forma mais sistemática, os sistemas nacionais de justiça, para aumentar a influência da Corte e, conseqüentemente, o cumprimento dos casos. Cortes nacionais devem ser vistas como parceiras, como parte de um diálogo judicial transnacional sobre direitos humanos, e não como objeto de obrigações ou sujeitos que têm que ser disciplinados. Para tanto, a Corte deveria adotar

quatro estratégias de ação (HUNEEUS, 2011, p. 521). Primeiro, a Corte deveria envolver atores nacionais do sistema judicial em toda a etapa de supervisão do cumprimento de sentenças, desde a primeira resolução até o final do processo. Segundo, deveria ainda ter uma postura de maior “deferência” às cortes nacionais superiores. Nesse mesmo sentido, a estratégia da Corte seria a de fomentar um diálogo judicial regional. Seus julgados poderiam incluir argumentos que esclarecessem a posição legal de suas sentenças nos ordenamentos jurídicos nacionais, e citar, ainda, a jurisprudência nacional que a apóie. Por fim, contatos pessoais entre a Corte e os sistemas de justiça deveriam ser estimulados. O próprio Tribunal deveria, portanto, se aproximar desses órgãos judiciais e construir relações de diálogo e entendimento mútuo para se alcançar maior comprometimento desses atores estatais com a implementação de suas decisões (HUNEEUS, 2011, p. 521-530).³⁹

Viviana Krsticevic, membro do *Centro por la Justicia y el Derecho Internacional* (CEJIL) – a principal organização não-governamental litigante no sistema – também aponta algumas alternativas de atuação da Corte Interamericana ao se referir às perspectivas do sistema quanto ao cumprimento de suas decisões. Entende que o Tribunal poderia, por exemplo, recomendar aos Estados gestões diplomáticas para avaliar possibilidades de cumprimento ou que fosse solicitada cooperação internacional para realizar reformas estruturais. Sugere, ainda, que a Corte deveria pedir a aplicação da Carta Democrática Interamericana, o que poderia ocorrer em três ocasiões: a) quando a sentença evidenciasse uma alteração do regime constitucional capaz de afetar gravemente a ordem democrática; b) quando estivesse em risco o processo político institucional democrático ou o exercício legítimo de poder, ou; c) havendo pontos das sentenças da Corte que revelassem a existência de uma quebra institucional (KRSTICEVIC, 2007, p. 37).⁴⁰

Por fim, quando se pensam estratégias a cargo dos Estados para facilitar a execução das decisões do sistema interamericano, é recorrente a proposta de criação de mecanismos nacionais de implementação. Krsticevic aponta que os Estados, de forma geral, têm falhado ao especificar em suas leis internas a forma com que as sentenças da Corte podem ser implementadas, o que, do ponto de vista normativo, termina por impedir ou dificultar o cumprimento. A experiência da região mostra que a execução

³⁹ De certa forma, nos últimos anos, a Corte Interamericana parece trilhar caminho semelhante, com a realização, por exemplo, de sessões extraordinárias fora de sua sede, ocasião em que também se reúne com autoridades governamentais.

⁴⁰ Essa leitura é feita pela autora de acordo com os artigos 17 e 20 da Carta Democrática Interamericana.

das decisões do sistema interamericano depende, em boa medida, da estrutura formal, institucional e legal existente nos países. Por isso, destaca a importância do estabelecimento dessas estruturas como elemento chave para a implementação das decisões do sistema interamericano (KRSTICEVIC, 2007, p. 16).

Tem havido esforços para a elaboração de leis de implementação ou *enabling legislation* em alguns países da região. Colômbia e Peru são citados com frequência como países que já dispõe da referida legislação. No Brasil, como se verá na sequência, há projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional nesse sentido. A importância da criação desses mecanismos está na necessidade de se identificar as responsabilidades de agentes estatais específicos na implementação. Os órgãos estatais que devem se comprometer com as medidas requeridas pela Corte são, em geral, diferentes daquele que está a cargo das relações com o sistema interamericano (geralmente, o Poder Executivo). Por essa razão, com o estabelecimento de mecanismos ou espaços nacionais de coordenação entre os diferentes atores, sugere-se que se pode aumentar a possibilidade de cumprimento efetivo e oportuno.

Esse conjunto de propostas mostra que o aprimoramento dos mecanismos de supervisão não é traduzido em fórmula simples. Requer medidas tanto no plano internacional (leia-se OEA e Corte Interamericana) quanto em âmbito doméstico. Do lado da Corte, os desenvolvimentos normativos e jurisprudenciais pelos quais passou miravam, de certa forma, o aperfeiçoamento desses mecanismos. É de se questionar, no entanto, se a estratégia atual de se manter os casos *ad aeternum* em etapa de supervisão não representaria um revés nesse sentido. Isso porque a forma que se lida com os casos termina por camuflar a real fotografia do grau de cumprimento e da eficácia das decisões da Corte. Além disso, não possibilita que os casos de descumprimento ou cumprimento parcial sejam debatidos pelos Estados nos órgão competentes da Assembleia Geral, com todos os entraves político-institucionais que essa organização possa ter. Em última instância, são os próprios mecanismos de proteção que saem fragilizados, o que pode colocar em xeque a própria credibilidade e legitimidade do sistema interamericano.

Quanto à OEA, embora não disponha de um arsenal de armas à sua disposição, pouco tem feito para avançar nas propostas já construídas, que estão sempre “em estudo” (CANÇADO TRINDADE, 2013, p. 31). Tímida foi também a sua reação aos casos dos Estados que nítida e diretamente afrontaram o sistema (CAMBIAGHI; VANNUCCHI, 2013). Estabelecer um mecanismo político e permanente para, ao

menos, apoiar a supervisão dos julgamentos da Corte (quando não assumi-la) é uma necessidade premente, devido, inclusive, ao crescimento expressivo do número de casos que lhes são submetidos.

Finalmente, em relação aos Estados, ainda que não tenha sido o propósito dessa pesquisa explorar os fatores e as razões que interferem na implementação, há ainda uma caminhada – e possíveis caminhos – a se percorrer. É o que sinalizam os dados dos estudos quanti e qualitativos já mencionados. E esses caminhos passam pela criação de mecanismos internos e por esforços de coordenação intra e intergovernamental. A experiência do Estado brasileiro, abordada na sequência, mostra que se avança nesse sentido, tanto sob ponto de vista normativo quanto institucional-político, um processo em marcha que, em alguns aspectos, se dá com dificuldades.

2 A TRAJETÓRIA DA IMPLEMENTAÇÃO DE SENTENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIRETOS HUMANOS NO BRASIL

Como o Estado brasileiro tem se organizado para dar cumprimento às sentenças proferidas pela Corte Interamericana não é um debate novo. Essa discussão se intensificou, certamente, com o reconhecimento da jurisdição obrigatória da Corte em 1998 e com as primeiras sentenças condenatórias, a partir de 2006.

Historicamente, o Brasil tem adotado uma postura ativa em relação ao sistema interamericano de direitos humanos. Na etapa de sua construção, em especial, teve importante participação. Coube à delegação brasileira, por exemplo, apresentar a proposta de criação de uma corte regional de direitos humanos durante a IX^a Conferência Internacional Americana (Bogotá, 1948). Nesse mesmo sentido, o Brasil se posicionou na Conferência de San José (1969), que conduziu à adoção da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Não só insistiu na proposta de criação de uma corte interamericana, como também apoiou a inclusão da cláusula facultativa do artigo 62,⁴¹ que trata da aceitação da competência contenciosa da Corte pelos Estados Partes (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 615-616).

Essa postura pró-ativa sofreu inflexões no período da ditadura militar brasileira (1964-1985), mas foi revertida, aos poucos, com o processo de redemocratização do país. Assim, no decorrer da década de 1980, o Brasil fez ratificações de importantes tratados internacionais de direitos humanos.⁴² No plano regional, no entanto, esse processo foi mais lento. Embora a mensagem presidencial solicitando a ratificação da

⁴¹ Dispõe o art. 62 da Convenção:

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 como obrigatória, de pleno direito e sem convenção especial, a competência da Corte em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação desta Convenção.

2. A declaração pode ser feita incondicionalmente, ou sob condição de reciprocidade, por prazo determinado ou para casos específicos. Deverá ser apresentada ao Secretário-Geral da Organização, que encaminhará cópias da mesma aos outros Estados membros da Organização e ao Secretário da Corte.

3. A Corte tem competência para conhecer de qualquer caso relativo à interpretação e aplicação das disposições desta Convenção que lhe seja submetido, desde que os Estados Partes no caso tenham reconhecido ou reconheçam a referida competência, seja por declaração especial, como prevêm os incisos anteriores, seja por convenção especial.

⁴² Foram os seguintes instrumentos: Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 (ratificada em 1984); Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura de 1985 (ratificada em 1989); Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes de 1984 (ratificada em 1989); Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 1989 (ratificada em 1990).

Convenção Americana tenha sido encaminhada ao Congresso Nacional em 1985, o Brasil veio a tornar-se Estado Parte da Convenção Americana apenas em setembro de 1992.⁴³ Se, por um lado, é certo que a adesão à Convenção tenha significado um importante avanço quanto à inserção do país no cenário internacional de proteção dos direitos humanos, esse compromisso só se completou, efetivamente, com o reconhecimento da competência da Corte Interamericana de Direitos em 10 de dezembro de 1998.⁴⁴

A incorporação desses instrumentos internacionais aconteceu também em um contexto motivado pela emergência da Constituição Federal em 1988. A Carta de 1988 é tida como inovadora no campo dos direitos e garantias fundamentais, estando dentre as Constituições mais avançadas do mundo, no entender da maioria dos constitucionalistas (PIOVESAN, 2002, p. 53).⁴⁵

A Constituição Federal trouxe várias inovações em relação à prevalência dos direitos humanos, o que foi um fator importante para a adesão do Brasil aos tratados internacionais. Já no artigo 1º, cidadania e dignidade da pessoa humana aparecem como fundamentos do Estado Democrático de Direito (incisos II e III, respectivamente). A Constituição de 1988 é ainda a primeira a indicar, como princípio norteador das relações internacionais do Brasil, a prevalência dos direitos humanos (artigo 4º, inciso II). Esse princípio contribuiu de forma decisiva para a adesão do Brasil a vários instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos. Nos dizeres do então Ministro de Relações Exteriores, Celso Lafer, citado por PIOVESAN (2013a): “O princípio da prevalência dos direitos humanos foi um argumento constitucional politicamente importante para obter no Congresso a tramitação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos [...]” (p. 158).

Aliás, cabe destacar que o artigo 4º do texto constitucional traz um conjunto de princípios a orientar o Brasil na arena internacional que, até então, eram desconhecidos das constituições anteriores. José Afonso da Silva (2005) agrupa os princípios elencados

⁴³ André de Carvalho Ramos comenta que essa lentidão brasileira é explicada pela transição política vivida no país. Em 1985, quando foi enviada a mensagem presidencial ao Congresso Nacional pedindo a aprovação da Convenção Americana, tínhamos ainda “senadores biônicos” e uma legislação eleitoral criada na ditadura militar (2012, p. 204).

⁴⁴ Em 03 de dezembro de 1998, por meio do Decreto Legislativo n. 89/98, foi aprovado pelo Congresso Nacional o pedido de reconhecimento da jurisdição obrigatória da Corte encaminhado pelo Poder Executivo. Por meio de nota transmitida ao Secretário Geral da OEA, o Brasil reconheceu a jurisdição contenciosa da Corte em 10 de dezembro daquele ano.

⁴⁵ Uma dessas inovações está no rol de direitos fundamentais. A Carta de 1988 não apenas incluiu os direitos civis e políticos, mas também os sociais.

nesse artigo em quatro grupos. Independência nacional, autodeterminação dos povos e não intervenção e igualdade entre os Estados (incisos I, III, IV e V, respectivamente) conformam o grupo de inspiração nacionalista. Direitos humanos (inciso II), repúdio ao terrorismo e ao racismo (inciso VIII) são os de inspiração internacionalista. Na vertente pacifista, estariam as ideias de defesa da paz, solução pacífica dos conflitos e de concessão de asilo político (incisos V, VII e X). Por fim, o quarto grupo, de orientação comunitarista, contém os princípios de cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (inciso IX) e da formação de uma comunidade latino-americana (parágrafo único) (SILVA, 2005, p. 50). Todos esses princípios, lidos em conjunto, mostram uma Constituição Federal em sintonia com o campo da proteção internacional dos direitos, em que se encaixa, perfeitamente, o sistema interamericano.

No texto constitucional, os tratados internacionais de direitos humanos ganharam novo espaço e maior força: o artigo 5º, parágrafo 2º prevê que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes de convenções de que o Brasil seja Parte. Esse artigo dá uma contribuição importante ao prever que direitos oriundos de instrumentos internacionais complementam os direitos internamente estabelecidos. A Constituição de 1988, assim, reforça o caráter vinculante dos tratados de direitos humanos no Estado brasileiro. Abraça, portanto, os direitos e obrigações consagrados na Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Posteriormente, com a Emenda Constitucional (EC) nº 45, de 08 de dezembro de 2004, incluiu-se o parágrafo 3º ao artigo 5º, determinando que os tratados de direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos de seus membros, serão equivalentes a emendas constitucionais. Também nessa reforma constitucional (conhecida como “Reforma do Judiciário”), foram acrescentadas importantes disposições sobre direitos humanos, como a constitucionalização da adesão do Brasil ao Tribunal Penal Internacional (artigo 5º, parágrafo 4º) e a criação do incidente de deslocamento de competência para a justiça federal nos casos de grave violação dos direitos humanos (artigo 109, parágrafo 5º)⁴⁶.

⁴⁶ Estabelece o artigo 109, parágrafo 5º: Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal.

O incidente de deslocamento de competência (IDC), também chamado de federalização das graves violações de direitos humanos, consiste na possibilidade de se deslocar o julgamento de graves violações de direitos humanos da justiça estadual para a federal. Para tanto, conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), é preciso que haja o preenchimento de três requisitos, cumulativamente: a)

A importância dessas alterações no texto constitucional provocadas pela EC nº 45 é bem sintetizada por MAUÉS (2013, p. 217-218):

Embora tratem de temas distintos, as inovações da EC nº 45 tinham em comum a valorização constitucional do direito internacional dos direitos humanos, por meio da expressa possibilidade de atribuição de nível constitucional aos tratados sobre a matéria, da sujeição do país à jurisdição penal internacional e da criação de novos instrumentos para cumprir com as obrigações do Estado brasileiro no que se refere à proteção dos direitos humanos.

Apesar de que alguns pontos dessa reforma não tenham sido bem acolhidos pela doutrina especializada, a exemplo do parágrafo 3º do artigo 5º, como se verá na sequência, fato é que esses comandos constitucionais não impõem óbices ao cumprimento de obrigações internacionais em matéria de direitos humanos. Ao contrário, o texto constitucional brasileiro consagrou ampla abertura à agenda de direitos humanos.

Por fim, vale registrar ainda que, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabeleceu-se que o Brasil propugnaria pela formação de um tribunal internacional de direitos humanos (artigo 7º). Como explica GALINDO (2013), a Constituição brasileira é a única que se refere à criação de uma corte mundial de direitos humanos de que se tem notícia. Esse artigo provavelmente respondia à necessidade de implementação dos direitos humanos:

Após a criação de alguns instrumentos internacionais, percebeu-se que a mera produção de normas não traria, por si só, o respeito aos direitos ora estabelecidos no direito internacional; seriam necessários mecanismos para fazer valer o disposto nas normas internacionais. Assim, o artigo 7º dá uma resposta à questão da implementação ao dispor que o Brasil propugnará pela criação de um mecanismo importante de implementação: um tribunal internacional (GALINDO, 2013, p. 2202).

Com a Constituição de 1988, formava-se uma conjuntura favorável à promoção e proteção dos direitos humanos no Brasil. No decorrer da década de 90, o país caminhava no sentido de (re)construção da democracia, à luz da nova Carta e do processo de transição política pós-ditatorial. No plano internacional, já havia aderido e

ocorrência de grave violação de direitos humanos; b) possibilidade de responsabilização internacional da União; e c) a demonstração de omissão, leniência, excessiva demora, conluio, conivência ou até mesmo falta de vontade política do órgão estatal na persecução criminal (Cf. BRASIL, 2005a).

ratificado os principais instrumentos de direitos humanos. E, no tocante à implementação desses instrumentos, em especial do sistema interamericano, reconhecia, no final dos anos 90, a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana em matéria contenciosa.

Naquele momento, a Corte Interamericana começava a construir sua jurisprudência. Apesar de estar prevista na Convenção Americana (1969), a Corte só foi instalada 10 anos depois (1979). Como já mencionado, as primeiras sentenças de mérito, nos casos hondurenhos, só foram adotadas em 1989. Foi, então, na década de 90 que a Corte começou a efetivamente ser provocada e a consolidar sua jurisprudência.

Nesse cenário, intensificou-se, nos círculos acadêmicos e jurídicos, o debate sobre as possibilidades de execução das sentenças da Corte Interamericana no país. Essa discussão começava a movimentar não apenas a agenda acadêmica, como também a do Poder Público. A III Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em 1998 na Câmara dos Deputados, por exemplo, debateu com profundidade a participação do país no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos.⁴⁷

De forma geral, a discussão sobre a implementação das sentenças da Corte envolveu três questões centrais, de cunho jurídico-político, a saber: a) a natureza jurídica das sentenças proferidas pela Corte; b) a posição que as sentenças ocupam no ordenamento brasileiro, e; c) os arranjos internos necessários à implementação das medidas reparatórias dispostas nas sentenças. Como se verá na sequência, ainda há alguns obstáculos e desafios a se enfrentar, embora muito já se tenha avançado no tratamento desses temas.

2.1 Um entendimento estabilizado: a natureza jurídica das sentenças da Corte

Quanto à natureza jurídica das sentenças da Corte, esse capítulo, ao menos por hora, já encontrou um desfecho. Basicamente, a questão que se colocava referia-se à distinção entre sentenças internacionais e estrangeiras e, conseqüentemente, à

⁴⁷ A III Conferência Nacional de Direitos Humanos foi realizada pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados em maio de 1998. Foi um evento organizado também em comemoração ao cinquentenário das Declarações Universal e Americana dos Direitos Humanos. Um dos temas analisados na Conferência foi justamente a posição brasileira nos sistemas universal e interamericano de direitos humanos. O relatório final da Conferência pode ser encontrado em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/conferencias/dh/br/iiconferencia.html>>. Acesso em: 18 abri. 2014.

necessidade ou não de sujeitá-las à homologação pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), conforme prevê o artigo 105, inciso I, alínea “i” da Constituição Federal.⁴⁸

Por sentenças estrangeiras, segundo o artigo 483 do Código de Processo Civil, entendem-se aquelas “proferidas por tribunal estrangeiro”. O mesmo dispositivo estabelece que essas sentenças “não terão eficácia no Brasil senão depois de homologadas [...]”.⁴⁹ Em linhas gerais, como ensina a doutrina especializada, a homologação de sentenças estrangeiras é um mecanismo de cooperação judicial entre Estados. Trata-se de um processo, de natureza constitutiva, que confere eficácia às sentenças oriundas de Estados estrangeiros, com o propósito de viabilizar a produção de seus efeitos jurídicos em território nacional.⁵⁰

Antes mesmo da EC nº 45/2004, quando essa competência era da alçada do Supremo Tribunal Federal (STF), tinha-se já o entendimento de que o referido processo homologatório dizia respeito a sentenças emanadas de Estados estrangeiros, conforme ilustra trecho do julgado abaixo (BRASIL, 1996):

EMENTA: SENTENÇA ESTRANGEIRA – DIVÓRCIO – HOMOLOGAÇÃO – IMPUGNAÇÃO FUNDADA NA AUSÊNCIA DE PROCURAÇÃO VALIDAMENTE OUTROGADA PELA REQUERENTE AO SEU ADVOGADO – HOMOLOGAÇÃO DEFERIDA. A homologação pelo STF constitui pressuposto de eficácia das sentenças proferidas por tribunais estrangeiros. As sentenças proferidas por tribunais estrangeiros somente terão eficácia no Brasil depois de homologadas pelo Supremo Tribunal Federal. O processo de homologação desempenha, perante o Supremo Tribunal Federal – que é o Tribunal do foro -, uma função essencial na outorga de eficácia às sentenças emanadas de Estados estrangeiros. Esse processo homologatório – que se reveste de caráter constitutivo – faz instaurar, perante o Supremo Tribunal Federal, uma situação de contenciosidade limitada. Destina-se a ensejar a verificação de determinados requisitos fixados pelo ordenamento positivo nacional, propiciando, desse modo, o reconhecimento, pelo Estado brasileiro, de sentenças estrangeiras, com o objetivo de viabilizar a produção dos efeitos jurídicos que lhes são inerentes. HOMOLOGAÇÃO DE SENTENÇA ESTRANGEIRA E A

⁴⁸ Estabelece o referido dispositivo: Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça: I - processar e julgar, originariamente: [...] i) a homologação de sentenças estrangeiras e a concessão de exequatur às cartas rogatórias.

⁴⁹ Vale ressaltar que, com a EC nº 45/2004, o STJ – e não mais o Supremo – passou a ter competência para processar e julgar os feitos relativos à homologação de sentença estrangeira. As regras sobre o tema estão previstas nos artigos 15 e 17 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro e na Resolução n. 9 do Superior Tribunal de Justiça.

⁵⁰ A doutrina se refere a esse processo de homologação de sentenças estrangeiras como “juízo de delibação”, em que o STJ analisa se a sentença estrangeira foi proferida por um órgão jurisdicional competente (à luz da legislação daquele país), além de aspectos formais e materiais. Com a homologação, os atos judiciais proferidos em outro Estado passam a ter validade no Brasil (RECHSTEINER, 2007, p. 274).

CONSTITUIÇÃO DE 1988. A Lei Fundamental promulgada em 1988 – preservando uma tradição do constitucionalismo republicano brasileiro – atribui ao Supremo Tribunal Federal competência originária, para, em instância de mera deliberação, homologar a sentença estrangeira que não se revele ofensiva à soberania nacional, à ordem pública e aos bons costumes [...].

Mas o debate sobre a distinção entre as sentenças estrangeiras e as proferidas por tribunais internacionais, tal como a Corte Interamericana, embora pareça simples, já chegou a movimentar boa parte dos círculos de operadores jurídicos. É simples porque os vocábulos “estrangeira” e “internacional” têm significado distinto, e, portanto, consequências jurídicas também distintas. Em linhas gerais, sentença estrangeira é aquela proveniente de uma autoridade judiciária afeta à soberania de determinado Estado, e que, para ser executada em território nacional, deve se reconhecer pelo Poder Judiciário brasileiro (no caso, pelo STJ). As sentenças da Corte Interamericana, ao contrário, não são proferidas por tribunal estrangeiro e, sim, por organização internacional. Não há que se falar, nesses casos, em aplicação do artigo 105, inciso I, alínea “i”, da Constituição Federal. É clássica a lição de José Carlos de Magalhães (2000, p. 101-102) a esse respeito:

[...] Sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em caso de que o Brasil faça parte, é sentença internacional, emitida por Corte judiciária que tem jurisdição sobre o país, que, no pleno exercício de sua soberania, aceitou-a como obrigatória (art. 62, § 1º).

É conveniente acentuar que sentença internacional, embora possa revestir-se do caráter de sentença estrangeira, por não provir de autoridade judiciária nacional, com aquela nem sempre se confunde. Sentença internacional consiste em ato judicial emanado de órgão judiciário internacional de que o Estado faz parte [...].

Tal sentença, portanto, não depende de homologação do Supremo Tribunal Federal [hoje do Superior Tribunal de Justiça], até mesmo porque pode ter sido esse Poder o violador dos direitos humanos, cuja reparação foi determinada. Não se trata, nesse caso, de sentença *inter alios* estranha ao país. Sendo parte, cabe cumpri-la, como faria com decisão de seu Poder Judiciário.

A natureza jurídica das sentenças da Corte Interamericana foi tema mais frequente na doutrina antes de julgados os primeiros casos brasileiros, em especial (RAMOS, 2012; COELHO, 2008; MAGALHÃES, 2000). Desde então, e considerando que as sentenças da Corte Interamericana relativas ao Brasil têm sido cumpridas (sem a necessidade de homologação perante o STJ), não se têm levantado dúvidas sobre esse

ponto. A regra a que se chegou é de que as sentenças da Corte Interamericana produzem efeitos jurídicos imediatos em âmbito interno, cabendo ao Estado brasileiro cumpri-las de forma espontânea, sendo desnecessária a homologação pelo STJ. Página virada, ao menos por hora.

2.2 Encontrando um lugar para as sentenças da Corte

O segundo ponto – qual seja, o posicionamento da Convenção Americana na hierarquia de normas e, conseqüentemente, sua aplicabilidade no direito interno – tem provocado debates recorrentes na prática constitucional brasileira. Em realidade, o foco da discussão diz respeito ao *status* normativo dos tratados internacionais sobre direitos humanos em face da Constituição Federal – não, diretamente, das sentenças internacionais. No entanto, essas são questões entrelaçadas, o que requer um breve exame da matéria.

Em primeiro lugar, os pontos resolutivos das sentenças da Corte Interamericana, ao dispor sobre reparações, e o compromisso de dar pleno cumprimento ao disposto nessas decisões resultam, essencialmente, da aplicação direta dos artigos 63 (1), 67 e 68 (1) da Convenção Americana. Portanto, para entender a aplicabilidade desses dispositivos da CADH, que fundamentam o cumprimento das sentenças, é importante pontuar como se posiciona a Convenção no ordenamento jurídico brasileiro.

Além disso, a análise da posição hierárquica da Convenção Americana no conjunto de normas do ordenamento jurídico é necessária pelas situações de potencial conflito que podem ocorrer. Cite-se o exemplo de uma sentença da Corte Interamericana cujo conteúdo eventualmente desafie ou se contraponha à legislação brasileira infra e/ou constitucional. Afasta-se a norma interna para que se faça prevalecer decisão da Corte Interamericana?

Como se nota, o nível hierárquico de tratados de direitos humanos põe também em destaque as maneiras próprias de relacionamento entre normas internas e internacionais, que têm sido tradicionalmente divididas em dois grupos – monismo e dualismo.⁵¹ Mas essa dicotomia monismo *versus* dualismo, por diversas razões, tem

⁵¹ Em linhas gerais, para a tradição dualista, os dois sistemas são distintos e independentes, sendo necessária a introdução das normas internacionais no âmbito interno para que produzam efeitos. A escola monista, por sua vez, defende que o direito internacional e o direito interno formam um único sistema normativo: para uma das correntes monistas, cujo principal defensor foi Hans Kelsen, haveria uma

perdido espaço doutrinário e relevância prática. No caso brasileiro, o Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de enfrentar essas questões em vários julgados, com algumas inflexões em sua jurisprudência, como se verá na sequência.

Em relação especificamente à Convenção Americana, as análises doutrinárias e jurisprudenciais têm se concentrado no artigo 5º, parágrafo 3º do texto constitucional (acrescido pela EC nº 45/2004). Conforme já mencionado, esse parágrafo confere *status* equivalente de emenda constitucional àquelas convenções internacionais de direitos humanos que forem aprovadas pelo procedimento especial de emendas. A inclusão desse dispositivo intensificou os debates quanto ao patamar em que se encontram os tratados de direitos humanos anteriores à EC nº 45/2004, ou seja, não submetidos ao rito especial de votação, a exemplo da Convenção Americana. Boa parte da doutrina especializada acolheu com pouco (ou nenhum) entusiasmo essa alteração.

George Galindo é, por exemplo, uma dessas vozes de protesto. No seu entendimento, essa reforma representou um “retrocesso sensível” do ponto de vista normativo, se comparado ao que foi originalmente consagrado na Constituição no parágrafo 2º (2005, p. 121). Algumas questões são motivo de preocupação, inclusive a leitura equivocada que se fez do parágrafo 2º, que não pretendia criar normas de hierarquia diferenciada. Além disso, o texto da EC nº 45/2004 sugere a existência de dois tipos de tratados, os aprovados antes e após a reforma, criando uma diferenciação hierárquica entre direitos e uma série de inquietações quanto às suas consequências jurídicas. A melhor interpretação é, portanto, a que já trazia o artigo 5º, parágrafo 2º no sentido de que os tratados que lidam com a temática de direitos humanos têm estatura constitucional.

De fato, a inclusão do parágrafo 3º não só enfraqueceu essa tese como jogou em seu desfavor. Ao estabelecer que somente os tratados que passem por procedimento especial se incorporam como emendas constitucionais, esse dispositivo reforçou uma posição, já estabelecida pelo Supremo, no sentido de que tratados de direitos humanos não estavam no mesmo patamar dos direitos constitucionais. Tanto que o STF, quando confrontado com esse tema após a EC nº 45/2004, embora tenha revisto seu entendimento quanto ao caráter legal dos tratados, manteve-se alinhado à tese original de que tratados (aprovados pelo rito simples) não possuem estatura constitucional.

prevalência das normas internacionais; uma segunda corrente, defendida por Heinrich Triepel, sustenta a predominância do direito interno, dando especial ênfase à soberania dos Estados. Cf. GALINDO, 2002, p. 9-72.

O STF se posicionou sobre a hierarquia normativa da Convenção Americana, pela primeira vez, no HC nº 72.131, conhecido *leading case* sobre a matéria (BRASIL, 2003a). Esse julgado diz respeito à incompatibilidade entre o Decreto-Lei nº 911/1969 e a proibição prevista na CADH referente à prisão civil do depositário infiel nos contratos de alienação fiduciária em garantia, constante no artigo 7 (7) da Convenção.

Nesse precedente, o STF adotou o entendimento do *status* infraconstitucional da Convenção Americana, mantendo a paridade normativa entre os tratados internacionais ratificados pelo Brasil e as leis ordinárias, já anteriormente expressa no RE nº 80.004.⁵² Mesmo que posterior, entendeu a Suprema Corte que a Convenção Americana não havia derogado o disposto no Decreto-Lei nº 911/1969, por se tratar de conflito de normas especiais *versus* gerais (as previstas na Convenção). A visão então prevalente no STF fica ilustrada no trecho abaixo:

[...] Os tratados ou convenções internacionais, uma vez regularmente incorporados ao direito interno, situam-se, no sistema jurídico brasileiro, nos mesmos planos de validade, de eficácia e de autoridade em que se posicionam as leis ordinárias, havendo, em consequência, entre estas e os atos de direito internacional público, mera relação de paridade normativa (BRASIL, 2001).

Essa posição foi, então, reavaliada após a EC nº 45/2004. Ainda ao se debruçar sobre a prisão civil do depositário infiel, no julgamento conjunto dos RE nº 466.343-1/SP e nº 349.703-1/RS e dos HC nº 87.585 e nº 92.566, o Supremo passou a entender que os tratados de direitos humanos anteriores à EC nº 45/2004 não poderiam ser equivalentes às normas constitucionais (BRASIL, 2009a). Foi revista a tese do caráter legal ou ordinário dos tratados de direitos humanos, os quais passaram a assumir posição diferenciada:

PRISÃO CIVIL DO DEPOSITÁRIO INFIEL EM FACE DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. INTERPRETAÇÃO DA PARTE FINAL DO INCISO LXVII DO ART. 5º DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988. POSIÇÃO HIERÁRQUICO-NORMATIVA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. Desde a adesão do Brasil, sem qualquer reserva, ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 11) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos

⁵² No RE nº 80.004, o STF firmou entendimento de que os tratados internacionais comuns (não afetos à temática de direitos humanos) incorporam-se à ordem jurídica brasileira com status de lei ordinária. Assim, eventual conflito entre tratado e lei ordinária seria resolvido pela aplicação do critério cronológico ou da especialidade. Cf. BRASIL, 1977.

– Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), ambos no ano de 1992, não há mais base legal para prisão civil do depositário infiel, pois o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O *status* normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão. Assim ocorreu com o art. 1.287 do Código Civil de 1916 e com o Decreto-Lei nº 911/69, assim como em relação ao art. 652 do Novo Código Civil (Lei nº 10.406/2002). [...]

É interessante resgatar que o Ministro Sepúlveda Pertence, no RHC nº 79.785/RJ, de 2000, já sustentava a tese de que os tratados de direitos humanos deveriam ingressar no ordenamento brasileiro com o estatuto normativo supralegal, ou seja, acima de legislação ordinária, mas abaixo das normas constitucionais (GALINDO, 2005, p. 123). Essa visão foi retomada pelo Ministro Gilmar Mendes no citado julgamento RE nº 466.343-1/SP e nº 349.703-1/RS (BRASIL, 2009a).

Apesar dos votos vencidos, formou-se maioria apertada no Supremo no sentido de conferir supralegalidade aos tratados de direitos humanos. Esses tratados não poderiam, portanto, afrontar a primazia da Constituição, estando sujeitos ao controle de constitucionalidade. Estariam a meio caminho, sendo considerado supralegais, mas infraconstitucionais. Assim, para o STF, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos teria nível hierárquico supralegal, abaixo da Constituição Federal – o que significa que, em tese, algumas situações de conflito no cumprimento das decisões emanadas da Corte Interamericana poderiam ocorrer, seguida essa linha defendida pelo Supremo. Além disso, outro desdobramento dessa tese é excluir a possibilidade de que os tratados de direitos humanos integrem o chamado “bloco de constitucionalidade”. À luz desse entendimento, em razão do caráter supralegal, os tratados deixariam de ser parâmetros para se analisar a constitucionalidade de atos normativos.

No entanto, a adoção da supralegalidade não impede que os tratados de direitos humanos sejam usados como parâmetros de interpretação da Constituição Federal. Antonio Moreira Maués (2013) fez uma análise da jurisprudência do STF para demonstrar que existe uma proximidade entre as teses da supralegalidade e da constitucionalidade, relativizando suas diferenças.

No estudo, o autor mostra que, antes mesmo de 2008, decisões do STF sobre presunção da inocência (artigo 5º, LVII), direito à razoável duração do processo (artigo 5º, LXXVIII), as garantias do contraditório e da ampla defesa (artigo 5º, LV), liberdades

de imprensa e exercício profissional, já usavam os tratados de direitos humanos como critérios hermenêuticos para definir o conteúdo das normas constitucionais (MAUÉS, 2013, p. 220-221).

A decisão relativa à proibição do depositário infiel também mostrou que ambas as teses – supralegalidade e constitucionalidade – permitem que a Constituição seja interpretada de maneira compatível com os tratados internacionais de direitos humanos. O que acontece nesse caso, explica, é que, como o dispositivo constitucional relativo à prisão do depositário infiel (artigo 5º, LXVII) depende de regulamentação para ser eficaz, e considerando que o legislador não pode fazê-lo sem afrontar a Convenção Americana (de natureza supralegal, portanto, acima das leis), o alcance dessa norma ficou restringido, não podendo mais ser aplicada (p. 219):

[...] Em decorrência da adoção da tese da supralegalidade, a disposição constitucional que prevê a prisão do depositário infiel teve sua força normativa esvaziada: uma vez que essa figura está sujeita à regulamentação legal para ter plena eficácia, o que o STF fez, ao proibir que o legislador ordinário decida sobre a matéria, foi impedir que a norma constitucional seja aplicada, salvo a hipótese, quase cerebrina, de que fosse aprovado por emenda constitucional o conteúdo das normas que tratam desse instituto, hoje constantes na legislação civil e processual civil. Mesmo nesse último caso, tal emenda constitucional estaria sujeita à revisão com base no princípio da proibição do retrocesso. Tendo em vista que o legislador não pode regulamentar o instituto da prisão civil sem desrespeitar a CADH, que é hierarquicamente superior às leis, essa regulamentação tornou-se juridicamente impossível, tal como exemplifica a própria Súmula Vinculante nº 25.

[...] Assim, podemos dizer que o STF reinterpreto a Constituição e estabeleceu uma norma que veda ao legislador ordinário regulamentar o instituto.

O Ministro Gilmar Mendes, no já citado RE nº 466.343-1/SP e nº 349.703/RS, apontou também que a norma constitucional sobre prisão do depositário infiel deixou de ser aplicável em razão do disposto nos tratados de direitos humanos. Os trechos abaixo de seu voto ilustram esse entendimento:

[...] Nesse sentido, é possível concluir que, diante da supremacia da Constituição sobre os atos normativos internacionais, a previsão constitucional da prisão civil do depositário infiel (art. 5º, inciso LXVII) não foi revogada pela ratificação do Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (art. 11) e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), mas deixou de ter aplicabilidade diante do efeito paralisante desses tratados em relação à legislação infraconstitucional que disciplina a matéria, incluídos o art.

1.287 do Código Civil de 1916 e o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969.

Tendo em vista o caráter supralegal desses diplomas normativos internacionais, a legislação infraconstitucional posterior que com eles seja conflitante também tem sua eficácia paralisada. É o que ocorre, por exemplo, com o art. 652 do Novo Código Civil (Lei nº 10.406/2002), que reproduz disposição idêntica ao art. 1.287 do Código Civil de 1916. Enfim, desde a ratificação pelo Brasil, no ano de 1992, ao Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos (art. 11) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), não há base legal para aplicação da parte final do art. 5º, inciso LXVII, da Constituição, ou seja, para a prisão civil do depositário infiel.

O melhor entendimento ainda é o do caráter constitucional dos tratados de direitos humanos, pelas possibilidades de interpretação dadas pelo artigo 5º, parágrafo 2º, embora esse não seja o entendimento hoje vigente do STF. Em todo caso, embora haja algumas limitações, a tese da supralegalidade não impede com que tratados de direitos humanos sejam usados na interpretação da Constituição Federal. Tê-los como parâmetros de interpretação constitucional pode ajudar a encontrar respostas a possíveis problemas de compatibilização de normas constitucionais e internacionais.

2.3 Arranjos institucionais: aprendizados, tensões e perspectivas

Como já mencionado, as sentenças da Corte Interamericana não se sujeitam ao procedimento de homologação pelo STJ, o que significa que, a rigor, não há a necessidade de normas para disciplinar o seu ingresso no ordenamento jurídico brasileiro. Sua aplicação é imediata, embora pudesse ser facilitada se houvesse legislação específica que organizasse procedimentos internos. Mas não há.

Em realidade, o que se verifica é a formação de arranjos institucionais “espontâneos” entre os diversos atores envolvidos na implementação das sentenças. É mais fácil enxergar a forma com que foram, aos poucos, construídos quando se consideram os tipos ou categorias de reparação ordenadas pela Corte. Cada grupo de medidas terminou por demandar uma arquitetura diferente de implementação, tanto do ponto de vista normativo quanto institucional. Na análise que se segue, as reparações ordenadas pela Corte são agrupadas em dois blocos – as de natureza pecuniária e não pecuniária.

2.1.1 Como pagar?

Nos quatro casos já julgados, a Corte Interamericana ordenou ao Estado brasileiro que procedesse ao pagamento a vítimas e/ou a seus familiares de determinadas quantias, fixadas nas sentenças, a título de indenização por dano material, por dano imaterial e por restituição de custas e gastos. Aliás, esse comando está presente em todas as sentenças condenatórias proferidas pela Corte.

Embora a Convenção deixe a cargo dos Estados a forma de executar o disposto pela Corte, o artigo 68 (2) atribui eficácia executiva à parte pecuniária das sentenças, ao estipular que, quando se tratar de indenizações, podem ser implementadas de acordo com as regras vigentes de “execução contra o Estado”.⁵³

No Brasil, os mecanismos processuais de execução de sentenças contra o Estado estão previstas nos artigos 730 a 731 do Código de Processo Civil, bem como no artigo 100 da Constituição Federal.⁵⁴ É traduzido no processo de execução contra a Fazenda Pública perante a Justiça Federal, conforme o artigo 109, inciso III da Constituição. Basicamente, pode ser resumido nos seguintes termos: após o procedimento de execução, com a abertura de prazos para a oposição de embargos pela Fazenda Pública, o juiz de primeiro grau requer ao Presidente do Tribunal que expeça precatório ordenando o pagamento. Entretanto, o credor deverá esperar a inclusão, no orçamento

⁵³ Nos termos do artigo 68 (2): A parte da sentença que determinar indenização compensatória poderá ser executada no país respectivo pelo processo interno vigente para a execução de sentenças contra o Estado.

⁵⁴ O artigo 100 da Constituição prevê o regime de precatório como sistema especial de pagamento pela Fazenda Pública. Adota-se uma regra que observa a ordem cronológica das requisições judiciais de pagamento de créditos de natureza alimentícia, que detêm preferência, e de créditos de outras naturezas:

Art. 100. À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

[...] § 1º-A Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado.

Quanto ao CPC, os artigos 730 e 731 referem-se aos procedimentos de execução contra a Fazenda Pública de quantia certa:

Art. 730. Na execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, citar-se-á a devedora para opor embargos em 10 (dez) dias; se esta não os opuser, no prazo legal, observar-se-ão as seguintes regras:

I - o juiz requisitará o pagamento por intermédio do presidente do tribunal competente;

II - far-se-á o pagamento na ordem de apresentação do precatório e à conta do respectivo crédito.

Art. 731. Se o credor for preterido no seu direito de preferência, o presidente do tribunal, que expediu a ordem, poderá, depois de ouvido o chefe do Ministério Público, ordenar o sequestro da quantia necessária para satisfazer o débito.

das entidades de direito público, de recursos necessários ao pagamento, entrando em uma “fila” de precatórios (a exceção dos créditos alimentícios, que têm direito a uma “fila especial”).

Inicialmente, entendia a doutrina que, se a sentença proferida pela Corte não fosse espontaneamente cumprida, quanto às indenizações, seriam aplicadas essas normas, próprias da execução de sentenças contra o Estado, por força do artigo 68 (2) da Convenção. Essa alternativa foi construída à época em que prevalecia a visão do STF de que a Convenção Americana possuía o *status* normativo de lei ordinária. Assim, o entendimento era de que a sentença da Corte Interamericana equipava-se a título executivo judicial, o que justificaria a hipótese de execução judicial contra a Fazenda Pública (RAMOS, 2012).

Mas essa opção não chegou a prosperar. Como se sabe, a execução pecuniária contra a Fazenda Pública, seguindo o rito normal dos precatórios (como prevista para os demais créditos), é procedimento extremamente moroso. Não é razoável exigir das vítimas e/ ou seus representantes que, após esgotar recursos internos, provocar e acompanhar o processo perante o sistema interamericano, ainda tenham que enfrentar a morosidade da execução da sentença condenatória contra o Estado para ser ressarcido e receber as reparações que lhes são devidas. Essa foi a principal razão a sensibilizar os gestores públicos federais a encontrar uma alternativa, mais célebre, ao pagamento de eventuais indenizações.

Uma segunda alternativa pensada foi a de se aprovar lei federal específica para o pagamento dessas indenizações, como aconteceu no caso *José Pereira*, o primeiro acordo de solução amistosa envolvendo o Brasil na Comissão Interamericana (CIDH, 2003). O acordo a que se chegou previa o pagamento de indenização por danos morais e materiais causados a José Pereira, por haver sido submetido à condição análoga à de escravo em uma fazenda no sul do Pará. Para cumprir o previsto no acordo, por ser o combate ao trabalho escravo matéria de competência da União, o Poder Executivo Federal encaminhou um projeto de lei, em caráter de urgência, ao Congresso Nacional, que se transformou na Lei nº 10.706, de 30 de julho de 2003, determinando o pagamento de R\$ 52.000,00 (cinquenta e dois mil reais) à vítima. À época, foi necessária uma medida legislativa por não haver orçamento específico da União para pagamento de indenização decorrente de decisões internacionais.⁵⁵

⁵⁵ Por essa razão, essa lei prevê, no artigo 2º, que a despesa para o pagamento da indenização correria à conta de recursos alocados na Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República.

Embora tenha dado cumprimento ao acordo, a aprovação de lei específica para cumprir as indenizações contidas em decisões de instâncias internacionais deixou de ser uma estratégia adotada pelo Governo brasileiro. Primeiro, conforme entendimento doutrinário, a edição de uma lei não seria o caminho mais adequado para veicular ato administrativo de efeitos concretos (como são as reparações pecuniárias ordenadas pela Corte), sob pena de violação do princípio da isonomia e do tratamento igualitário (MELLO, 2003). Além disso, a tramitação de um projeto de lei (fora do regime de urgência constitucional) é processo pouco célere e trabalhoso, o que ocasionaria uma maior demora para o recebimento das reparações por parte das vítimas.

Em razão dessas dificuldades, e considerando a necessidade de haver um arranjo normativo específico para o pagamento de indenizações resultantes de eventuais condenações na Corte e na Comissão Interamericana, começou a ser desenhado, no âmbito do Poder Executivo Federal, outro instrumento de planejamento e orçamento. No Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007, incluiu-se previsão orçamentária específica no Programa “Direitos Humanos, Direito de Todos” para o pagamento de eventuais indenizações (BRASIL, 2004a).

Mais precisamente, a partir da Lei Anual Orçamentária de 2004, foi incorporada uma ação específica para esses pagamentos – o que se repetiu nos anos posteriores e nos PPA 2008-2011 e 2012-2015.⁵⁶ Como é sabido, o objetivo da lei orçamentária é autorizar o Poder Executivo a realizar gastos públicos e a conceder os recursos necessários para atendê-los. Desde então, a Secretaria de Direitos Humanos (SDH) da Presidência da República conta com dotação orçamentária específica para o pagamento de indenizações por violações aos direitos humanos de vítimas e familiares, tanto no âmbito universal quanto no regional.

Assim, considerando que na previsão orçamentária de uma despesa já está contida a autorização legislativa para que o Poder Executivo a realize, o pagamento das reparações pecuniárias advindas das sentenças da Corte Interamericana passou a ser feito de forma direta e imediata, sendo este, desde então, o fundamento legal que se buscava para autorizar pagamentos e afastar o rito dos precatórios. O resultado a que se chegou para viabilizar esses pagamentos, em que pese haver ainda limitações, foi a via do Decreto Presidencial. Com a garantia de orçamento federal destinado ao pagamento

⁵⁶ Trata-se da ação “Pagamento de indenização a vítimas de violação das obrigações contraídas pela União por meio da adesão a tratados internacionais de proteção dos direitos humanos”. Cf. BRASIL, 2008, 2012a.

de indenizações, o Decreto presidencial, à luz do art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, seria o ato administrativo mais adequado para operacionalizá-los.⁵⁷

Até a presente data, o pagamento das reparações pecuniárias nos casos *Ximenes Lopes, Escher e outros* e *Sétimo Garibaldi* foi autorizado e feito à luz dos Decretos nº 6.185, de 13 de agosto de 2007, nº 7.158, de 20 de abril de 2010, nº 7.307, de 22 de setembro de 2010, respectivamente (BRASIL, 2007, 2010c, 2010e). Em *Gomes Lund*, o Decreto nº 7.256, de 4 de agosto de 2010, é o que autorizou à SDH proceder ao pagamento das indenizações.⁵⁸ É interessante notar que, antes mesmo das primeiras sentenças condenatórias na Corte, o Estado brasileiro já tinha utilizado essa alternativa para o cumprimento de uma recomendação da Comissão Interamericana. No caso *Ovelário Tames*, a reparação de R\$ 90.000,00 (noventa mil reais) paga aos familiares da vítima efetuou-se por meio do Decreto nº 5.611, de 12 de dezembro de 2005 (BRASIL, 2005b).

Essa atribuição foi, inclusive, recentemente incorporada às competências da SDH. O inciso X do artigo 1º do Decreto nº 8.162, de 18 de dezembro de 2013, estabelece que à Secretaria compete “encaminhar ao Presidente da República propostas de atos necessários para o cumprimento de decisões de organismos internacionais motivadas por violação dos direitos humanos e realizar eventual pagamento de valores decorrentes” (BRASIL, 2013d).

A garantia da previsão orçamentária e a autorização para pagamento via Decreto presidencial, por certo, representaram inovações à maneira com que o Poder Executivo Federal se organizou para proceder ao pagamento das indenizações. No entanto, outra questão jurídica ainda se coloca, para a qual a melhor solução está em processo de construção.

No caso *Gomes Lund*, e com base no Decreto nº 7.256/2010, o Estado procedeu ao pagamento de todas as indenizações estabelecidas aos beneficiários vivos, conforme relatório apresentado à Corte em 20 de fevereiro de 2014. No entanto, em relação às vítimas já falecidas, houve dificuldades em se precisar os seus herdeiros e as

⁵⁷ Nesse arranjo, o Gabinete do Ministro de Estado da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, por meio da Assessoria Internacional, promove as gestões necessárias para viabilizar o pagamento dessas indenizações. Assim, no formato de Decreto, à luz do art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, a SDH é autorizada a dar cumprimento às sentenças da Corte, em especial o pagamento das indenizações.

⁵⁸ Esse Decreto foi revogado pelo Decreto nº 8.162, de 18 de dezembro de 2013, que passou a incluir nas competências da SDH o encaminhamento ao Presidente da República de propostas de atos para o cumprimento de decisões de organismos internacionais (art. 1º, inciso X, anexo I). Cf. BRASIL, 2013d.

indenizações a que fazem jus.⁵⁹ A via administrativa se mostrou inviável para o pagamento das indenizações:

Não obstante os esforços envidados, concluiu-se, como antecipado, que a Administração Pública Federal não teria a capacidade de cumprir, com segurança, na via administrativa, a obrigação de efetuar o pagamento dos valores arbitrados aos herdeiros dos beneficiários já falecidos. Uma justa partilha do benefício aos sucessores demandaria a determinação dos herdeiros bem como a apuração da ordem de vocação hereditária (grau de parentesco do herdeiro) para o beneficiário da indenização. Portanto, tornou-se inevitável que o pagamento das indenizações nesses casos se efetivasse pela via judicial, sob pena de perda da eficácia da própria decisão da Corte Interamericana, caso o pagamento resultasse equivocado (BRASIL, 2011e, par. 206).

O pagamento de indenizações não passa, apenas, por encontrar um amparo jurídico-legal que o autorize. Além de “como pagar”, há a questão de “a quem compete pagar”. Embora nos quatro casos brasileiros essa obrigação tenha sido assumida pela SDH, em estados federados como o Brasil, esse não é, necessariamente, o único caminho a ser seguido.

2.1.2 Variedade e diversidade dos repertórios de medidas e de respostas

Um dos aspectos mais destacados da jurisprudência da Corte em matéria de reparações, como já se mostrou, são as medidas de caráter não pecuniário. Essas reparações, usualmente identificadas pela Corte como garantias de não repetição e medidas de satisfação, por compreender um leque variado de medidas, terminam por demandar arranjos internos específicos de implementação, a depender de cada caso concreto. Não há um procedimento único a seguir, embora alguns sustentem que a parte extrapecuniária da sentença também possa ser executada no âmbito do Poder Judiciário brasileiro.⁶⁰

⁵⁹Em princípio, dever-se-ia seguir o rito da ação de inventário, previstas nos artigos 1786 e seguintes do Código Civil e 982 e seguintes do Código de Processo Civil.

⁶⁰ Augusto César Leite de Resende sustentou, por exemplo, que a parte extrapecuniária das sentenças da Corte são também títulos executivos judiciais, subsumindo-se ao artigo 475-N, inciso I, CPC. Como tal, não havendo o cumprimento espontâneo, seria possível a propositura de ação de execução. Para o cumprimento das prestações de fazer e não fazer, seria seguido o artigo 461 do CPC; para a entrega de coisa, o artigo 461-A; e, as prestações pecuniárias, seria o rito de execução contra a Fazenda Pública perante a Justiça Federal (RESENDE, 2013, p. 235).

Da análise da resposta do Estado brasileiro aos casos submetidos à Corte, é possível apontar duas questões importantes, que são geralmente enfrentadas no cumprimento dessas decisões: a) a indefinição das atribuições de órgãos do Governo Federal nesse campo; b) a ausência de envolvimento dos demais entes federados e Poderes (Poder Judiciário, em especial) na implementação das reparações.

Como visto, à luz do Direito Internacional, havendo descumprimento de obrigações internacionais, ao Estado é atribuída a responsabilidade internacional, independentemente de sua estrutura interna. Portanto, as obrigações dos Estados Partes da Convenção Americana são vinculantes em todos os níveis, Poderes e órgãos estatais. Além disso, conforme já pontuado, o Estado não pode invocar disposições de direito interno como desculpa para evadir suas obrigações internacionais. No entanto, ainda que a responsabilidade internacional seja atribuída ao Estado, no momento de dar cumprimento às decisões de um tribunal internacional como a Corte Interamericana, essa obrigação recai, ao menos no caso brasileiro, no Poder Executivo Federal. É o que se pode extrair da análise do cumprimento dos quatro casos apreciados pela Corte.

De certa maneira, o envolvimento do Poder Executivo Federal nessa etapa é esperado. Por um lado, prevê a Constituição Federal no artigo 84, inciso VII, que cabe à União, na figura do Presidente da República, exercer a representação externa do país – que o faz via Ministério das Relações Exteriores (MRE). Além disso, como se verá na sequência, a Secretaria de Direitos Humanos, órgão responsável da Presidência da República por coordenar as políticas de direitos humanos no país, é acionada em todas as etapas do procedimento perante o sistema interamericano, o que a torna um ator importante na fase de implementação.

A forma com que os órgãos federais têm se organizado na etapa de cumprimento das decisões da Corte Interamericana não está plenamente definida. Falta, no Brasil, um arcabouço normativo e institucional específico que disponha sobre a responsabilidade dos órgãos federais em relação ao seu papel na implementação das decisões no sistema interamericano. Por isso, aos poucos, foi se desenhando uma divisão de tarefas entre os órgãos governamentais, que, em razão das atividades e funções que até então desempenhavam, terminaram por se tornar os “responsáveis” pela execução das decisões do sistema interamericano de forma geral.

A evolução desse relacionamento entre os órgãos federais é bem retratada em estudo recente coordenado por Oscar Vilhena Viena *et al.* (2013). Os autores mostram

que, nos últimos anos, o arranjo que se formou para o cumprimento das decisões do sistema interamericano envolveu o MRE, a SDH e a Advocacia-Geral da União (AGU).

Do ponto de vista institucional, no MRE – órgão responsável pela formulação e execução da política externa brasileira –, a Divisão de Direitos Humanos do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais é a área responsável por receber as comunicações da Corte, que são encaminhadas, via de regra, à Secretaria de Direitos Humanos. A SDH, por sua vez, é que tem atuado como a principal interlocutora com os demais órgãos governamentais (estados, municípios e outros órgãos do Governo Federal, principalmente), promovendo o diálogo, recolhendo informações, mobilizando e construindo alternativas com esses atores. Por fim, a AGU, ainda que seu principal papel esteja relacionado à construção da contestação do Estado nos casos submetidos ao sistema interamericano, tem atuado também na fase de implementação das sentenças. A AGU conta com um Departamento Internacional, responsável por elaborar subsídios jurídicos para a defesa do Brasil em tribunais internacionais, em articulação com outros órgãos federais.⁶¹ Na fase de execução de sentenças, tem atuado mais diretamente no diálogo com o Poder Judiciário brasileiro, pela facilidade de articulação com esses atores.

É interessante pontuar que a atuação conjunta desses três órgãos federais se refere não apenas à fase de supervisão do cumprimento das sentenças da Corte, mas também à de elaboração da contestação do Estado e à participação nas audiências públicas no Tribunal. Os agentes designados para representar o Estado perante a Corte Interamericana refletem essa composição. Nos quatro casos examinados nessa pesquisa, membros da SDH e AGU estiveram presentes pelo Estado, ao lado do MRE.

A divisão de tarefas entre esses órgãos, ainda que não esteja formalmente regulamentada ou definida por ato normativo específico, foi construída no decorrer da tramitação dos casos brasileiros no sistema e perante a Corte, em especial. Oscar Vilhena Viena *et al.*, ao tratar dos papéis e da dinâmica dessas três instituições nos casos já submetidos à Corte, identificaram, de forma apropriada, três períodos distintos. O primeiro se refere aos casos *Ximenes Lopes* e *Gilson Nogueira de Carvalho*⁶², de

⁶¹ Sobre o Departamento Internacional da AGU, cf: <<http://www.agu.gov.br/unidade/DPI>>. Acesso em: 18 abr. 2014.

⁶² O caso *Nogueira de Carvalho e Outro* foi arquivado pela Corte por insuficiência de provas (CtDH, 2006f).

2006; o segundo abrangeu os casos *Escher e outros* e *Sétimo Garibaldi*, de 2009; o terceiro, *Gomes Lund e outros* e *Belo Monte*⁶³, em 2010.

Explicam os autores que, no primeiro período, a AGU atuou diretamente na defesa do Estado, transformando-se em um ator importante na etapa de implementação. Nesses dois casos, a AGU assumiu o papel principal, na defesa jurídica; a SDH esteve na retaguarda, buscando articulação com os atores envolvidos (especialmente com os estados); e o MRE manteve sua posição de intermediar as comunicações com a Corte. Na fase de implementação da sentença, permaneceu esse concerto entre os atores. É interessante destacar que foi a partir do caso *Ximenes Lopes* que a AGU envolveu-se mais diretamente na etapa de implementação. Como as reparações ditas em *Ximenes Lopes* se relacionaram diretamente ao Poder Judiciário, entendem os pesquisadores que a AGU terminou por atuar mais diretamente nessa fase, pela facilidade de diálogo e articulação com esse Poder (VILHENA *et al.*, 2013, p. 21).

O segundo momento foi marcado por um rearranjo de papéis. Nos casos *Escher e outros* e *Sétimo Garibaldi*, o MRE voltou a ser protagonista, ficando a AGU responsável pela defesa jurídica apenas na etapa de admissibilidade e a SDH, pela interlocução com atores internos na implementação das reparações. Essa mudança é explicada pela postura defendida por cada um desses atores (2013, p. 22):

[...] Essa troca teria relação com o tom marcado pelo Brasil em suas defesas: se, antes, as manifestações da SDH eram mais inseridas no discurso de proteção das vítimas, no âmbito da AGU, as defesas ganhavam um caráter mais técnico, marcado por argumentos jurídicos. A passagem para uma maior atuação do MRE mudaria o viés de defesa para a esfera política.

Por fim, a terceira fase começa a partir do caso *Gomes Lund e outros* (ou *Guerrilha do Araguaia*). O caso é marcado por um tensionamento entre a AGU e a SDH, que adotaram posicionamentos divergentes. AGU manifestava-se a favor da constitucionalidade da Lei de Anistia na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 153 perante o STF,⁶⁴ ao contrário da SDH. Nesse desconcerto,

⁶³O estudo abrangeu também casos perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

⁶⁴ Na ADPF 153, proposta pelo Conselho Federal da OAB em 2008, questionava-se se a anistia concedida pela Lei nº. 6.683/79 aos crimes políticos, ou a eles conexos, se estenderia aos crimes comuns praticados por agente públicos contra opositores políticos durante o regime militar. O plenário do STF, por maioria, manteve o entendimento de que a Lei nº. 6.683/79 era compatível com a Constituição de 1988 e que a anistia por ela concedida foi ampla e geral, abarcando os crimes de qualquer natureza praticados pelos agentes da repressão no período da ditadura militar brasileira. Cf. BRASIL, 2010a.

o MRE voltou a concentrar as manifestações do Estado brasileiro, ao lado da Casa Civil da Presidência da República.

O que esse estudo apontou foi que, ao longo da experiência brasileira perante a Corte Interamericana, houve um processo de tensão institucional, com mudanças e adaptações nas relações institucionais em nível federal. Na ausência de um arranjo institucional e normativo definido, o acerto entre o grupo que se formou – AGU, SDH, MRE – tem se modificado no decorrer da tramitação dos casos e na etapa de implementação. Mas esse processo não foi alheio a interesses políticos. Refletiu, também, a disposição e as capacidades de manobra de cada órgão (VILHENA *et al*, 2013, p. 23).

Embora esse estudo traga um bom registro do processo de aprendizado e conflito entre essas instituições, o papel desempenhado pelo MRE no litígio perante o sistema interamericano pode ter sido subestimado. Caracterizou-se como mero “despachante internacional”, responsável por intermediar as comunicações com o sistema (VILHENA *et al*, 2013, p. 19). Ainda que exerça essa função, o Itamaraty tem sido um importante catalisador na inter-relação entre a Corte Interamericana e as instâncias internas, inclusive por sua *expertise* e corpo profissionalizado. A atuação direta e cotidiana com o próprio sistema também permite uma continuidade nessa relação. É certo que conclusões mais sólidas a esse respeito dependeriam de estudos empíricos ou da realização de entrevistas a alguns atores-chave, o que não foi objeto desta pesquisa. Mas um estudo relativamente recente mostrou como o Itamaraty tem ajudado a conferir impulso e forma às articulações internas, capitaneadas pela SDH e outros órgãos federais.

Camila Serrano Giunchetti (2010) estudou a influência das medidas provisórias da Corte Interamericana no caso do presídio Urso Branco, em Porto Velho/RO, sobre as instituições domésticas responsáveis pela proteção da vida dos presos e funcionários daquele local. Destacou a função exercida pelo Itamaraty, que participou ativamente de reuniões e audiências sobre o caso, tendo sido imprescindível para o efetivo cumprimento dessas ordens da Corte Interamericana, ao lado da SDH, Ministério da Justiça e Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (hoje Conselho de Direitos Humanos), principais órgãos envolvidos. E concluiu que:

Ao lado da assessoria internacional da SDH, o MRE também atuou, e continua atuando, como indutor, por meio da solicitação e análise

constantes de informações, do cumprimento das incumbências dos diversos atores envolvidos na implementação das medidas necessárias para fazer cessar as violações de direitos humanos no Urso Branco, inclusive das incumbências da própria Comissão Especial do CDDPH (espécie de “supervisor do órgão de monitoramento”). Essa atividade decorre da responsabilidade de entregar à Corte IDH relatórios periódicos acerca da execução das medidas provisórias ordenadas, a qual recai, em última instância, sobre o Itamaraty (GUINCHETTI, 2010, p. 188).

O papel do Itamaraty não pode, portanto, ser menosprezado nessa constelação de atores envolvidos. Quanto à AGU, é possível também que o Departamento Internacional tenha sua participação revisitada nos próximos casos perante a Corte. Isso porque a SDH, em recente reformulação, passou a contar, em sua estrutura, com uma assessoria jurídica própria, responsável por “questões jurídicas relacionadas aos Sistemas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos e ao cumprimento das suas decisões” (artigo 7º, inciso X do Decreto nº 8.162, de 18 de dezembro de 2013). Essa alteração é sinal de que o arranjo entre os órgãos federais, diante da falta de um instrumento normativo específico, é também espaço de disputas.

2.1.3 Por uma institucionalização definitiva e necessária

Vários estudos acadêmicos apontam a necessidade de se adotar mecanismos institucionais específicos de implementação de recomendações e decisões do sistema interamericano (VILHENA *et al*, 2013; RAMOS, 2012; GUINCHETTI, 2010; COELHO, 2008; SANTOS, 2011; PIOVESAN, 2013b; BERNARDES, 2011). É o que se convencionou chamar de “leis-ponte”, “leis de implementação” ou “*enabling legislation*”.

Flávia Piovesan, por exemplo, ao comentar as experiências de execução interna das decisões internacionais desenvolvidas na região (em especial do Peru, Honduras, Venezuela, Costa Rica, Colômbia e Argentina), reforçou a necessidade de que se adotem, no Brasil, mecanismos e normas para disciplinar o cumprimento, em âmbito interno, das decisões internacionais de direitos humanos. A implementação não deve depender da “boa vontade, improvisação ou do amadorismo de determinada gestão governamental, mas devem ser pautadas por uma sistemática institucionalizada” (PIOVESAN, 2003). Essa é, inclusive, uma das propostas que a autora apresenta para

aprimorar e fortalecer a implementação das obrigações internacionais por parte dos Estados.

Cançado Trindade sempre reforçou que o futuro da proteção internacional dos direitos humanos depende, em grande parte, da adoção e do aperfeiçoamento das medidas nacionais de implementação. Ao propor um protocolo de reformas à Convenção Americana, quando então juiz e presidente da Corte Interamericana, sugeriu, para assegurar o fiel cumprimento das sentenças do Tribunal no plano do direito interno dos Estados Partes, que se deveria acrescentar, no final do artigo 68 da Convenção Americana, um terceiro parágrafo, estabelecendo que “[n]o caso de que dito procedimento interno ainda não exista, os Estados Partes se comprometem a estabelecê-lo, de acordo com as obrigações gerais estipuladas nos artigos 1 (1) e 2 desta Convenção” (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 49).

Essa preocupação é manifestada também por interlocutores do Poder Executivo Federal. Em conferência internacional de direitos humanos realizada em agosto de 2013, representantes do Governo Federal, em suas intervenções, apontaram a necessidade de se criar uma legislação específica, capaz de vincular, de forma clara e automática, os órgãos públicos, de quaisquer Poderes e níveis da Federação, à execução dessas decisões internacionais.⁶⁵ Atualmente existe uma disposição, ao menos declarada, de se criar procedimentos para organizar a implementação das medidas referentes aos relatórios da Comissão e às decisões da Corte. É o que também preveem as seguintes ações programáticas do III Programa Nacional dos Direitos Humanos - PNDH-3 (BRASIL, 2009c):

Diretriz 3: Integração e ampliação dos sistemas de informação em Direitos Humanos e construção de mecanismos de avaliação e monitoramento de sua efetivação.

Objetivo estratégico II: Monitoramento dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro em matéria de direitos humanos

Ações programáticas:

(...)

e) Definir e institucionalizar fluxo de informações, com responsáveis em cada órgão do Governo Federal referentes aos relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos;

(...)

⁶⁵ Notas da autora tomadas na “Conferência Internacional sobre Direitos Humanos: novos olhares sobre a proteção internacional da pessoa humana”, realizada no UniCEUB, Brasília-DF, nos dias 5 e 6 de agosto de 2013.

f) Criar banco de dados públicos sobre todas as recomendações do sistema ONU e OEA feitas ao Brasil, contendo as medidas adotadas pelos diversos órgãos públicos para seu cumprimento.

No Brasil, até a presente data, embora inexista esse tipo de legislação, houve esforços para se desenhar alguns projetos de lei no Congresso Nacional. Esse tema entrou, pela primeira vez, na agenda de debates do Congresso Nacional em 2000, quando foi apresentado o projeto de lei – PL nº 3.214, de autoria do Deputado Marcos Rolim (BRASIL, 2000). O texto previa que as decisões do sistema interamericano de natureza indenizatória constituiriam títulos executivos judiciais, sujeitas à execução direta contra a Fazenda Pública Federal. Previa ainda o cabimento de ação regressiva da União contra as pessoas físicas ou jurídicas, privadas ou públicas, responsáveis direta ou indiretamente pelas violações que provocaram a responsabilização internacional.

Esse projeto, no entanto, terminou arquivado em 2003. Foi criticado, entre outros aspectos, por apenas contemplar indenizações, e não as demais formas de reparações decididas pela Corte. Registre-se ainda que, à semelhança do PL nº 3.214, no Senado Federal chegou a tramitar um projeto de lei (PLS nº 420/2009), de autoria do senador Garibaldi Alves Filho, com uma proposta de alteração do Código de Processo Civil, para incluir, entre os títulos executivos judiciais, as sentenças proferidas pela Corte Interamericana, disciplinando o procedimento para seu cumprimento (BRASIL, 2009b). Em dezembro de 2010, o texto foi arquivado, em virtude da aprovação de substitutivo a projeto de lei do Senado que reforma o Código de Processo Civil.

Em 2004, foi apresentado o PL nº 4.667/2004, de autoria do Deputado Federal José Eduardo Cardozo (BRASIL, 2004b). O texto, que posteriormente sofreu alterações, dispõe sobre os efeitos jurídicos das decisões de organismos internacionais de proteção dos direitos humanos. Foi aprovado, na forma de substitutivo, pelas comissões de Direitos Humanos e Minorias, de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. O último andamento foi em junho de 2010, quando o parecer do relator foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça.

Em linhas gerais, esse PL, na redação do seu atual substitutivo, limita-se a prever que é da competência do ente federado responsável pela violação dos direitos humanos dar cumprimento às reparações, cabendo à União o pagamento da reparação de natureza pecuniária. Dispõe ainda sobre o direito de ajuizar ação regressiva contra aqueles responsáveis pelas violações. De certa forma, o substituto atual, apresentado pelo Deputado Luiz Couto, assemelha-se ao arquivado em 2000.

É interessante notar que, na Comissão de Direitos Humanos e Minorias, foi apresentado um substitutivo, que disciplinava, de forma mais detalhada, os procedimentos de implementação de decisões internacionais. O texto, de autoria do Deputado Federal Orlando Fantazzini, trazia duas inovações: além de prever a competência da União para o pagamento de indenizações e o direito de regresso, dispunha que poderia ser descontado do repasse ordinário das receitas destinadas aos entes federativos os valores gastos com o pagamento dessas reparações. Tratava ainda da criação de um órgão com competência para acompanhar o cumprimento de decisões internacionais, com um leque de atribuições que variava da articulação à fiscalização do trâmite de ações judiciais.⁶⁶ No entanto, embora esse substitutivo se enquadrasse um pouco mais na atual demanda dos órgãos federais, o texto foi rejeitado com a aprovação do substitutivo apresentado pelo Deputado Federal Luiz Couto na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

De forma geral, embora sempre se aponte a necessidade de uma legislação específica para tratar dos mecanismos internos para o cumprimento de decisões internacionais, os projetos de lei até então desenhados não foram satisfatórios. As principais deficiências apontadas são relativas a formas de execução de sentenças que envolvem obrigações de fazer e não fazer (ou seja, as garantias de não repetição e medidas de satisfação) – que os referidos projetos não contemplam – e a não inclusão dos demais entes federados e Poderes (inclusive do Poder Judiciário) como atores também responsáveis pela implementação de determinados dispositivos das sentenças (RAMOS, 2012, p. 359; SANTOS, 2011, p. 269).

Normas específicas relativas ao cumprimento de decisões de órgãos internacionais não são, necessariamente, imprescindíveis. Tanto que o Estado brasileiro, mesmo na ausência dessa *lei-ponte*, tem promovido a implementação. Paralelamente, não se pode inferir daqueles Estados que já contam com tais normas ou procedimentos definidos que a execução das sentenças da Corte está, *ipso jure*, garantida (CANÇADO TRINDADE, 2013, p. 30). Embora não sejam imprescindíveis, a criação de uma lei-ponte facilitaria – e, eventualmente, até aceleraria – o cumprimento de decisões do sistema interamericano, desde que propusesse um arranjo, de caráter permanente, capaz

⁶⁶ São os artigos 3º e 4º do substitutivo. Cf. Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM). Parecer do Relator, Deputado Orlando Fantazzini (PSOL-SP), pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.667, de 2004, na forma do substitutivo. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=404836&filename=Tramitacao-PL+4667/2004>. Acesso em: 18 abr. 2014.

de dar conta do pacto federativo, da articulação com os demais Poderes, do leque variado de recomendações da Comissão e reparações da Corte e de um espaço de negociação e voz à sociedade civil. Chegar a esse desenho não é fórmula simples, o que talvez explique a dificuldade de se avançar nessa matéria.

2.1.4 Relações inter-federativas e inter-poderes

Mais um debate relativo à implementação das sentenças no Brasil diz respeito à estrutura federal do Estado. Além de envolver diversos órgãos do Poder Executivo Federal, o cumprimento das várias medidas reparatorias ordenadas pela Corte Interamericana requer, muitas vezes, ações em nível estadual ou municipal. Como, então, dar pleno cumprimento a decisões internacionais em Estados federados, como o Brasil?

À luz dos princípios de Direito Internacional, como já se afirmou, o Estado responde pelas condutas de seus órgãos e funcionários, independentemente de sua estrutura, desde que tenham atuado em qualidade oficial. Na determinação da responsabilidade internacional do Estado, são irrelevantes a categoria, a função ou o nível de hierarquia a que corresponde o órgão estatal que cometeu a violação. Nesse mesmo sentido, a Corte estabeleceu, em diversas ocasiões, que as normas internacionais atinentes à proteção dos direitos humanos devem ser respeitadas pelos Estados, independentemente de sua estrutura federal ou unitária (CtDH, 1999c, par. 139-140).

A Convenção Americana, no artigo 28, trata da obrigação de o Governo Federal cumprir todas as disposições da Convenção “relacionadas com as matérias sobre as quais exerce competência legislativa e judicial”, e, no tocante às matérias de competência dos entes federados, tomar as medidas pertinentes para que os demais entes federados deem cumprimento às obrigações convencionais assumidas. A história legislativa desse artigo mostra a preocupação, por um lado, de se dar pleno cumprimento às obrigações emanadas da Convenção por Estados federados e, por outro lado, não alterar a distribuição de competências internas na Federação (DULITZKY, 2008, p. 311).

Héctor Faúndez-Ledesma (2004, p. 61) critica a inclusão desse artigo na Convenção por contrastar com disposições de outros tratados internacionais,⁶⁷ que não fazem distinção quanto à estrutura interna do Estado. A Corte teve a oportunidade de se manifestar sobre esse artigo, pela primeira vez, no caso *Garrido e Baigorria* (CtDH, 1998b, par. 46):

El artículo 28 de la Convención prevé la hipótesis de que un Estado federal, en el cual la competencia en materia de derechos humanos corresponde a los Estados miembros, quiera ser parte en ella. Al respecto, dado que desde el momento de la aprobación y de la ratificación de la Convención la Argentina se comportó como si dicha competencia en materia de derechos humanos correspondiera al Estado federal, no puede ahora alegar lo contrario pues ello implicaría violar la regla del *estoppel*. En cuanto a las “dificultades” invocadas por el Estado en la audiencia de 20 de enero de 1998, la Corte estima conveniente recordar que, según una jurisprudencia centenaria y que no ha variado hasta ahora, un Estado no puede alegar su estructura federal para dejar de cumplir una obligación internacional [...].

De forma geral, nas ocasiões em que se manifestou sobre o artigo 28, reiterou a Corte sua jurisprudência no sentido de que tal artigo não serve de meio para o Estado eximir-se de sua responsabilidade. De fato, como visto, à luz dos princípios do Direito Internacional, a natureza do ato (se federal, estadual ou municipal) que gerou a responsabilidade internacional do Estado é irrelevante. Márcia Nina Bernardes vê essa situação até como paradoxal: “a União Federal responde internacionalmente por atos sobre os quais tem controle limitado e não pode alegar essa circunstância para se eximir da responsabilidade internacional” (BERNARDES, 2011, p. 143).

No entanto, na etapa de cumprimento de decisões internacionais, essa questão não pode ser descartada, especialmente no caso do Brasil e outros Estados federados, a exemplo de Argentina e México. Embora seja a União que responda na fase de cumprimento de sentenças perante a Corte Interamericana, os demais entes federados têm papel importante na implementação das decisões internacionais, especialmente de medidas voltadas à construção de políticas públicas.

Nos casos brasileiros, o que se tem verificado são resistências e dificuldades de diálogo com os estados e municípios. Apesar de não ter apontado o argumento de ser um Estado federal perante a Corte, o Brasil já alegou o seu arranjo interno e a dificuldade de diálogo com os entes federados como justificativa quanto ao

⁶⁷O autor se refere ao artigo 50 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e ao artigo 28 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

cumprimento de certas recomendações da Comissão e reparações ordenadas pela Corte. Aliás, essa foi uma das razões pelas quais os casos *Escher e outros* e *Sétimo Garibaldi* chegaram à Corte. Em ambos, a Comissão usou as dificuldades de diálogo com o estado do Paraná como argumento para que a Corte declarasse a violação ao artigo 28 da Convenção Americana (CtDH, 2009b, par. 215-217; 2009e, par. 143-144).

A falta de mecanismos internos para a implementação das decisões do sistema interamericano pode explicar, em partes, as dificuldades do Estado brasileiro em fazê-la. Esse processo termina por depender, em última análise, da capacidade de convencimento dos atores locais e de negociação dos órgãos federais (em especial, da Secretaria de Direitos Humanos, que no arranjo tripartite formado – AGU/ MRE/ SDH – é quem assumiu esse papel de articulação federativa). Quando a tramitação está ainda na Comissão Interamericana, a SDH tem adotado a estratégia de envolver e dividir responsabilidades com os entes federados.

O caso *Wallace de Almeida* é um bom exemplo. Trata-se de denúncia, apresentada à CIDH em 2001, envolvendo o assassinato de um jovem negro, de 18 anos, por policiais militares, no contexto de uma escala de violência policial em favela do Rio de Janeiro. O caso chegou à CIDH pela falta de investigação dos fatos e consequente responsabilização dos envolvidos. A Comissão entendeu que houve violação do direito à vida, à integridade pessoal, às garantias judiciais, à igualdade e à proteção judicial (artigos 4, 5, 8, 24 e 25 da Convenção Americana), além dos artigos 1 (1), 2 e 28. Formulou recomendações ao Estado brasileiro que envolviam a realização de investigação completa, efetiva e imparcial dos fatos, a reparação dos familiares, a adoção de medidas para implementar o artigo 10 do Código de Processo Penal (sobre a realização de inquéritos policiais) e medidas voltadas a operadores de Direito para se evitar a discriminação racial (CIDH, 2009).

O caso é emblemático pelas respostas do estado do Rio de Janeiro perante a CIDH. O Governador, por meio de decreto estadual, conferiu à Procuradoria-Geral do Estado a tarefa de acompanhar todos os casos em tramitação no sistema interamericano. Seguindo essa linha, também a Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos (órgão do Poder Executivo estadual responsável pela temática de direitos humanos) designou um interlocutor específico para tratar dos casos. Em 2008, com base em parecer jurídico elaborado pela Procuradoria-Geral, o estado do Rio de Janeiro procedeu ao pagamento da reparação dos familiares da vítima pelos danos materiais ou morais sofridos (CIDH, 2009, par. 183).

A SDH é que tem promovido o diálogo com autoridades estaduais e municipais sobre a necessidade de implementação das decisões do sistema interamericano em nível local, cujo êxito termina por depender de razões e circunstâncias políticas. Além de dialogar com estados e municípios, os órgãos do Poder Executivo Federal têm ainda o desafio de lidar com o Judiciário, quando as medidas reparatórias envolvem ações e providências a tomar pela Justiça brasileira, tema que será explorado, com mais detalhes, no próximo capítulo.

Fazendo um balanço geral, nota-se que o Brasil avançou, não sem dificuldades, no sentido de consolidar um ambiente legal e institucional aberto à implementação das sentenças da Corte Interamericana (e, em última instância, de decisões internacionais em matéria de direitos humanos). Apesar de ter sido um dos últimos Estados a ratificar a Convenção e a aceitar a jurisdição da Corte, pode-se afirmar que o Estado brasileiro caminhou rumo à construção de normas e arranjos institucionais permeáveis ao cumprimento de seus compromissos internacionais. Isso aconteceu em um contexto normativo favorecido por uma Constituição Federal aberta à agenda de direitos humanos.

Encontrou alternativas, em princípio, para duas questões jurídicas que inquietavam os órgãos federais encarregados da implementação: a) as sentenças da Corte, por seu caráter internacional, afastam a necessidade de homologação pelo STJ, tendo aplicação imediata; b) a execução de reparações indenizatórias ditadas pela Corte Interamericana dispensa o rito dos precatórios. Nesse segundo ponto, criou um desenho mais célere para providenciar o pagamento de indenizações, que hoje se dá pela via de Decreto executivo, lastreado em lei orçamentária anual, que prevê rubrica específica a esse tipo de pagamento.

Do ponto de vista institucional, a atuação de SDH, AGU e MRE, ainda que os arranjos tenham sido construídos em processos marcados por papéis indefinidos e tensões institucionais, dá mostras do comprometimento do Estado brasileiro com o litígio perante o sistema interamericano. O sucesso dessa estratégia depende não apenas desses órgãos federais, mas também de negociações com um conjunto de atores estaduais, municipais, sem contar o desafio de se envolver os demais Poderes (em especial, o Poder Judiciário) com o sistema. Essa constelação de atores é particularmente importante quando se está diante do cumprimento de reparações de natureza não pecuniária. A edição de uma lei-ponte, capaz de definir responsabilidades a esses atores, pode ser benéfica e facilitar o cumprimento de decisões internacionais.

Para esse tema, aguardam-se ainda desdobramentos, pois os projetos de lei até então desenhados não conseguem responder a essas necessidades.

3 O DEVER DE INVESTIGAR, PROCESSAR E PUNIR NA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE E OS CASOS BRASILEIROS

Do rol de reparações ordenadas pela Corte, o dever de investigar, processar e punir os autores responsáveis por violações a direitos humanos encabeça a lista de “não cumprimento” por parte dos Estados, como ficou evidenciado no capítulo 1. Aliás, não por acaso a Corte em apenas um único caso declarou que se tenha dado pleno cumprimento a essa obrigação (CtDH, 2009a). Essa é, inclusive, uma das razões pelas quais se optou por explorar esse aspecto da implementação das sentenças da Corte relativas ao Brasil.

Antes de se passar à análise dos casos brasileiros, vale situar o que se entende ou qual é o conteúdo dessa obrigação estatal, tão frequentemente ordenada pela Corte. Registre-se que a Convenção Americana, em nenhum dispositivo, prevê expressamente um dever dos Estados de investigar, processar e sancionar criminalmente os responsáveis pelas violações aos direitos nela consagrados; o conteúdo desse dever é fruto da interpretação que a Corte tem dado a alguns artigos da Convenção. Essa construção jurisprudencial tem provocado debates sobre os limites da interpretação realizada pela Corte (MALARINO, 2012; BASCH, 2007; PASTOR, 2005), bem como sobre o modelo de responsabilização daí decorrente, o *quase-criminal*, com seus prós e contras (HUNEEUS, 2013).

Não há dúvidas de que a Corte Interamericana materializa o que se conhece como modelo de responsabilização estatal, em que os Estados são responsabilizados por violar os direitos e obrigações convencionais, devendo adotar uma série de medidas como forma de cessar e reparar os danos causados às vítimas e/ou a seus familiares. Do ponto de vista normativo, esse modelo está registrado nos já mencionados artigos da CDI sobre responsabilidade internacional do Estado, como citado no primeiro capítulo.

No entanto, nessa era de responsabilização do pós-Segunda Guerra (SIKKINK, 2011), surge um conjunto de mecanismos judiciais em que o foco é a responsabilidade penal dos indivíduos. Os Tribunais de Nuremberg e de Tóquio e, posteriormente, os da Ex-Iugoslávia, Ruanda e Serra Leoa⁶⁸ passam a conformar um modelo de responsabilização criminal em que o banco dos réus é ocupado por pessoas – e não Estados – responsáveis por cometer graves crimes internacionais. Esse modelo ganhou

⁶⁸ São tribunais *ad hoc* criados por resoluções do Conselho de Segurança da ONU.

impulso definitivo com o Estatuto de Roma (1998) e a criação do Tribunal Penal Internacional (TPI).⁶⁹

Essa dualidade – responsabilização estatal e individual – não é necessariamente excludente.⁷⁰ Ao contrário, há pontos de sinergia e conexões (NOLLKAEMPER, 2003), embora sejam ainda pouco explorados na literatura especializada em Direito Internacional. Ainda menos explorado é um terceiro modelo – o *quase-criminal*, para usar a expressão empregada por Huneeus (2013) –, que foi aberto com os sistemas regionais de direitos humanos ao impor aos Estados a obrigação de investigar, processar e punir criminalmente os autores responsáveis por violações a direitos humanos.

É certo que instituições como a Corte Interamericana exercem um tipo de jurisdição bem diferente da exercida pelas cortes penais internacionais. Aliás, esse é um ponto com frequência reiterado em sua jurisprudência: a Corte não é um tribunal penal ao qual corresponde determinar a responsabilidade de indivíduos por atos criminais (CtDH, 2006e, par. 156). No entanto, a combinação de duas de suas competências – as reparações e a supervisão de cumprimento de sentenças –, quando lidas com base na ampla interpretação dada pela própria Corte, termina por levá-la a ingressar no campo da jurisdição criminal.

Explico-me: a Corte tem regularmente afirmado a obrigação dos Estados de assegurar a persecução penal e a punição dos indivíduos responsáveis pelas violações aos direitos humanos como forma de reparação. A Corte faz, então, dos sistemas nacionais de justiça um dos principais destinatários desse comando (HUNEEUS, 2013). Além disso, uma vez proferida a sentença com as medidas reparatórias, abre-se a etapa de supervisão do cumprimento de sentença, cujas práticas, como mostrado no capítulo 1, permitem à Corte acompanhar, em detalhes, os esforços dos Estados na implementação desse dever. Como visto, o desenvolvimento jurisprudencial e prático dessa fase terminou criando um novo e completo procedimento perante o Tribunal: são apresentados escritos (relatórios feitos pelos Estados e comentários da Comissão e dos representantes das vítimas), realizadas audiências, publicadas resoluções. Tudo isso até que o Tribunal considere ter elementos suficientes para considerar cumpridas todas as

⁶⁹ Vale ressaltar que esse modelo se aplica a apenas um subconjunto de direitos – proibição da tortura, de execuções sumárias, de genocídio, crimes de guerra e contra a humanidade.

⁷⁰ A nova Corte Africana de Justiça e dos Povos (resultado da fusão da Corte Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e do Tribunal de Justiça da União Africana), ainda não em vigor, será a primeira corte internacional com autoridade para julgar casos envolvendo tanto a responsabilidade estatal como a individual.

reparações ordenadas nas sentenças. E, quando se examina a análise que a Corte faz do cumprimento do dever de investigar, processar e punir, fica claro que, com essa prática, a Corte entra no terreno da persecução criminal levada a cabo pelos Estados. Daí porque se pode chamar esse modelo de responsabilização de *quase-criminal*, como explica Huneus (2013, p. 11):

The Inter-American Court is not a criminal court. Nonetheless, in supervising a prosecution, it tells the state what lines of investigation it must explore; it names individuals who should be investigated; and it suggests analytical connections that should be drawn between cases. This, indeed, is an extension of the Court's mandate into a form of quasi-criminal review.

A incursão da Corte Interamericana nos assuntos que envolvem matéria e procedimentos criminais internos na fase de supervisão não tem escapado de críticas, inclusive dos próprios Estados. Uma dessas reclamações ficou evidenciada no caso *Baena Ricardo*, em que o Panamá pôs em discussão a ampliação do mandato da Corte para supervisionar o cumprimento das reparações ordenadas, como já abordado. Outro questionamento partiu da Colômbia, que discordou da competência da Corte para examinar assuntos afetos à investigação levada a cabo no caso *Masacre Mapiripán*:

[...] los asuntos de la investigación deben discutirse principalmente en el ámbito propio del proceso penal y por los medios procesales que éste ofrece [...]. [El Estado de Colombia m]anifestó que, salvo que se alegue la violación del debido proceso, este Tribunal no puede entrar a analizar concretamente y decidir sobre las actuaciones procesales pues compete al ámbito del proceso interno y, en este caso, al fiscal que lleva la investigación, quien de acuerdo con la información que reposa en el expediente deberá tomar las decisiones que en derecho correspondan. (CtDH, 2009c, par. 20).

Sobre a competência da Corte para supervisionar as sentenças, os Estados, de certa forma, já a aceitaram. Em 2003, depois de proferida a sentença de competência no caso *Baena Ricardo*, não houve mais fortes debates a esse respeito. No entanto, quando o assunto é o conteúdo do dever de investigar, processar e punir e quando se pode considerá-lo cumprido plenamente, é possível verificar uma tendência punitiva na jurisprudência da Corte – que, em alguns aspectos, tem suscitado questionamentos –, refletida também nos (poucos) critérios adotados na supervisão dos casos. Somados, esses elementos contribuem para o cenário de “baixa implementação” desse tipo de reparação. Os casos brasileiros não fogem a essa regra. O déficit de cumprimento da

obrigação de investigar, processar e punir explica-se também pelos contornos que tem dado a Corte a essa reparação.

3.1 O olhar da Corte: de uma obrigação genérica a um direito penal às avessas

A obrigação estatal de investigar, processar e punir aparece na jurisprudência da Corte em seu primeiro caso, *Velásquez Rodríguez* (CtDH, 1988). Esse caso é um precedente importante, principalmente porque traz as linhas gerais do entendimento da Corte sobre a responsabilização dos Estados por violações a direitos humanos consagrados na Convenção. A Corte constrói esse conteúdo a partir da análise dos artigos 1 (1) e 2 da Convenção, que impõem aos Estados a obrigação geral de respeito e garantia do exercício de direitos e o dever de adotar medidas para adequar o seu direito interno à normativa internacional de proteção.

Ao interpretar esses artigos, a Corte lançou os primeiros contornos da obrigação estatal de investigar, processar e punir os responsáveis por violações a direitos. Entendeu que, à luz da obrigação geral de respeito e garantia, caberia aos Estados organizar um aparelho governamental efetivo, capaz de prevenir, investigar e sancionar os responsáveis pelas violações cometidas:

La segunda obligación de los Estados Partes es la de “garantizar” el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. **Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención** y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos. (grifo nosso) (CtDH, 1988, par. 166)

Essa obrigação projeta efeitos também nas violações cometidas por particulares, no que se conhece como “dever da devida diligência”. Nesse mesmo caso, a Corte considerou como obrigação do Estado investigar, julgar e punir quaisquer situações que tenham causado violações aos direitos protegidos na Convenção, inclusive quando

cometidas por indivíduos ou grupos, mesmo quando desvinculados do aparato estatal (CtDH, 1989a, par. 172 e 176).

O dever de investigar, processar e punir nasce, portanto, com um conteúdo amplo, aplicável a quaisquer violações de direitos humanos, como se depreende da interpretação dada à luz dos artigos 1 (1) e 2 da Convenção. O entendimento era de que a falta de investigação e de sanção dos responsáveis gerava a responsabilização do Estado, ao desrespeitar a obrigação de respeito e garantia prevista na Convenção (LIMA, 2012; RAMOS, 2006; BASCH, 2007).

Embora a Corte tenha destacado a importância da obrigação de investigar e punir, vale notar que terminou adotando uma posição mais conservadora na etapa de reparações. Como já afirmado, nos casos hondurenhos a Corte tão somente ordenou indenizações pecuniárias como forma de reparação às vítimas, embora tenha havido solicitação expressa da Comissão para considerar a persecução criminal no conteúdo das medidas reparatorias (CtDH, 1989a, par. 8). Essa posição se manteve nos casos que logo se seguiram. Foi a partir da sentença de reparações do caso *El Amparo*, de 1997, que a Corte passa a incluir o dever de investigar e sancionar os responsáveis como medida reparatoria (CtDH, 1996b, ponto resolutivo 4).

Em um segundo momento, a Corte passou a incluir a obrigação estatal de investigar, processar e punir na leitura dos artigos 8 (1) e 25 da Convenção, mas ainda mantendo a fonte normativa do artigo 1 (1). O artigo 8º, intitulado “garantias judiciais”, estabelece requisitos gerais para o que se conhece como “direito ao devido processo: o inciso I traz uma norma geral aplicável a todos os procedimentos e o inciso II, as garantias mínimas do acusado.⁷¹ O artigo 25, por sua vez, diz respeito ao direito a um

⁷¹ Dispõem os primeiros incisos do artigo 8 – Garantias judiciais – da Convenção:

1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.
2. Toda pessoa acusada de um delito tem direito a que se presuma sua inocência, enquanto não for legalmente comprovada sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas:
 - a) direito do acusado de ser assistido gratuitamente por um tradutor ou intérprete, caso não compreenda ou não fale a língua do juízo ou tribunal;
 - b) comunicação prévia e pormenorizada ao acusado da acusação formulada;
 - c) concessão ao acusado do tempo e dos meios necessários à preparação de sua defesa;
 - d) direito do acusado de defender-se pessoalmente ou de ser assistido por um defensor de sua escolha e de comunicar-se, livremente e em particular, com seu defensor;
 - e) direito irrenunciável de ser assistido por um defensor proporcionado pelo Estado, remunerado ou não, segundo a legislação interna, se o acusado não se defender ele próprio, nem nomear defensor dentro do prazo estabelecido pela lei;

recurso efetivo e à proteção judicial.⁷² A novidade é que a Corte interpreta esses artigos de forma bastante ampla, contemplando também um direito das vítimas e de seus familiares de exigir do Estado a punição penal dos autores de violações aos direitos humanos.

O caso *Blake* é uma boa ilustração. Trata-se de denúncia feita pela Comissão contra a Guatemala sobre o desaparecimento forçado e a execução sumária, por parte de agentes policiais, de um jornalista norte-americano (Sr. Blake) e de seu colega, por ocasião de uma viagem que realizavam a uma aldeia no país para coletar informações para um artigo sobre a guerrilha guatemalteca. Ao apreciar o pleito quanto à violação do artigo 8 (1) da Convenção – direito a ser ouvido –, a Corte deixa claro que os familiares da vítima tinham o direito de conhecer e de exigir a persecução penal dos responsáveis pelo ocorrido:

[...] el mencionado artículo 8.1 de la Convención comprende también el derecho de los familiares de la víctima a las garantías judiciales, por cuanto “*todo acto de desaparición forzada sustrae a la víctima de la protección de la ley y le causa graves sufrimientos, lo mismo que a su familia*” (subrayado no es del original) (Declaración de Naciones Unidas sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas artículo 1.2). En consecuencia, el artículo 8.1 de la Convención Americana confiere a los familiares del señor Nicholas Blake el derecho a que su desaparición y muerte sean efectivamente investigadas por las autoridades de Guatemala; a que se siga un proceso contra los responsables de estos ilícitos; a que en su caso se les impongan las sanciones pertinentes, y a que se indemnicen los daños y perjuicios que han sufrido dichos familiares. Por lo tanto, la Corte declara que Guatemala violó el artículo 8.1 de la Convención Americana, en perjuicio de los familiares del señor Nicholas Blake en relación con el artículo 1.1 de la Convención. (CtDH, 1998a, par. 97)

Com essa interpretação, a Corte diz que não apenas os acusados têm direito a ser ouvidos (com as devidas garantias) em juízos penais, mas também a vítima e seus familiares, o que traz como corolário um direito a exigir que persecução penal seja exercida. Leitura similar é feita sobre o artigo 25, que obriga o Estado a garantir o acesso à administração da justiça (em especial a um recurso rápido e efetivo) para

f) direito da defesa de inquirir as testemunhas presentes no Tribunal e de obter o comparecimento, como testemunhas ou peritos, de outras pessoas que possam lançar luz sobre os fatos;

g) direito de não ser obrigada a depor contra si mesma, nem a confessar-se culpada; e

h) direito de recorrer da sentença a juiz ou tribunal superior.

⁷² Prevê o artigo 25 (1): Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais.

conseguir, entre outros resultados, que os responsáveis pelas violações aos direitos humanos sejam julgados, combatendo a impunidade. “*En consecuencia, el Estado tiene el deber de investigar las violaciones de los derechos humanos, procesar a los responsables y evitar la impunidad [...]*”. (CtDH, 1998a, par. 170). Essa é, portanto, a segunda característica do dever de investigar, processar e punir: um direito das vítimas e de seus familiares, exigível dos Estados (MEDINA, 2003, BASCH, 2007; LIMA, 2012).

Essa construção jurisprudencial foi alvo de várias críticas, especialmente entre acadêmicos argentinos (BASCH, 2007; MALARINO, 2012; PASTOR, 2005). No mesmo sentido de Basch (2007), Malarino apelidou essa tendência jurisprudencial da Corte de punitivização. Critica-a por reconhecer novos direitos das vítimas, não previstos na Convenção, e que terminam por neutralizar direitos consagrados a quaisquer pessoas submetidas a um processo criminal. Com um “ativismo judicial e *contra conventionem*”, o autor afirma que a Corte está criando um “superdireito à justiça das vítimas”, deixando de lado direitos fundamentais dos acusados (MALARINO, 2012, p. 46).

A terceira característica que se pode extrair do entendimento da Corte sobre o dever de investigar e punir aparece em sua jurisprudência sobre leis de anistias, iniciada com o emblemático caso *Barrios Altos*. Esse caso tornou-se bastante conhecido pela forma enfática com que a Corte condenou a aplicação das leis de anistia então vigentes no Peru, que obstaculizaram a responsabilização de membros do Exército peruano acusados de cometer um massacre. À luz dos artigos 1 (1), 2, 8 e 25, o Tribunal considerou essas leis de autoanistia inválidas e incompatíveis com a Convenção, ao impedir a investigação e punição de violações graves aos direitos humanos. A falta de investigação impede que os fatos sejam esclarecidos e que as vítimas e seus familiares conheçam a verdade:

Esta Corte considera que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos [...].

[...] Las leyes de autoamnistía conducen a la indefensión de las víctimas y a la perpetuación de la impunidad, por lo que son manifiestamente incompatibles con la letra y el espíritu de la Convención Americana. Este tipo de leyes impide la identificación de los individuos responsables de violaciones a derechos humanos, ya que se obstaculiza la investigación y el acceso a la justicia e impide a las

víctimas y a sus familiares conocer la verdad y recibir la reparación correspondiente.

Como consecuencia de la manifiesta incompatibilidad entre las leyes de autoamnistía y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las mencionadas leyes carecen de efectos jurídicos y no pueden seguir representando un obstáculo para la investigación de los hechos que constituyen este caso ni para la identificación y el castigo de los responsables, ni puedan tener igual o similar impacto respecto de otros casos de violación de los derechos consagrados en la Convención Americana acontecidos en el Perú. (CtDH, 2001c, par. 41, 43 e 44)

Dois elementos se extraem: o dever de investigar, processar e punir é um meio de se conhecer a verdade e, em se tratando de violações graves ou de crimes internacionais, não é susceptível de anistia, prescrição ou de quaisquer outros institutos excludentes de responsabilidade. Esse entendimento se tornou praticamente lugar-comum na jurisprudência da Corte sobre anistias, tendo se repetido nos casos *Almonacid Arellano*, *Gomes Lund* e *Gelman* (CtDH, 2006e, 2010e, 2011b).

No entanto, pouco depois da sentença de *Barrios Altos*, a Corte construiu uma interpretação sobre o alcance do dever estatal de persecução criminal que gerou questionamentos. Trata-se do caso *Bulacio*, nome de um adolescente de 17 anos que foi detido ilegalmente e que, pelas agressões sofridas por parte de agentes policiais, faleceu. No processo penal que se seguiu, não houve condenação do acusado, por ter-se operado a prescrição (CtDH, 2003a).

Retomando o precedente de *Barrios Altos*, a Corte reiterou que são inadmissíveis o instituto da prescrição e qualquer outro obstáculo de direito interno que impeça a investigação e punição dos responsáveis. No entanto, esse julgado trouxe dois elementos novos ao conteúdo dessa obrigação. Primeiro, a Corte entendeu que o dever de investigar, processar e punir passou a ser aplicável a todas as violações a direitos humanos da Convenção, não se limitando aos casos graves ou de violações massivas, como, até então, havia sinalizado. Segundo, não só as anistias, mas quaisquer mecanismos jurídicos que, embora legais, sejam obstáculos a uma eventual responsabilização penal individual devem ser afastados, por se confrontar com o direito das vítimas de acesso à justiça. O trecho abaixo ilustra esse entendimento:

De acuerdo con las obligaciones convencionales asumidas por los Estados, ninguna disposición o instituto de derecho interno, entre ellos la prescripción, podría oponerse al cumplimiento de las decisiones de la Corte en cuanto a la investigación y sanción de los responsables de las

violaciones de los derechos humanos. Si así no fuera, los derechos consagrados en la Convención Americana estarían desprovistos de una protección efectiva. (CtDH, 2003a, par. 117)

Essa ampla interpretação não deixou de ser atacada. Basch (2007) argumenta, por exemplo, que a aplicação da doutrina punitiva da Corte por tribunais domésticos pode restringir direitos constitucionais garantidos aos acusados. Nesse mesmo sentido é a crítica de Ezequiel Malarino (2012). A leitura desse caso sugere que a persecução criminal tornou-se um direito que não pode ser retirado da vítima em nenhuma circunstância, mesmo que amparada em lei (LIMA, 2012, p. 210).

Em sua jurisprudência mais recente, a interpretação da Corte parece oscilar quando o assunto é prescrição. Afinal, o que a afastaria? A essa pergunta, pelo critério *Barrios Altos*, a resposta seria que as prescrições (ou outras causas de exclusão de punibilidade, como a anistia) são inaplicáveis quando se trata de violações *muito graves* a direitos humanos.

Além dos casos já citados sobre violações cometidas no contexto de ditaduras militares – *Barrios Altos*, *Almonacid Arellano*, *La Cantuta*, *Gelman* e *Gomes Lund*, dentre outros – esse também foi o critério aplicado para, paralelamente, acolher a prescrição nos casos que não envolviam graves violações (no sentido de crimes internacionais). Em *Albán Cornejo*, por exemplo, um caso de negligência médica, a improcedência da prescrição não foi acolhida, “porque não se satisfazem os supostos de imprescritibilidade reconhecidos em instrumentos internacionais” (CtDH, 2007a, par. 111), qual seja, o caráter de violações muito graves. Nesse mesmo sentido, no caso *Vera Vera y outra*, o Tribunal entendeu que não foi possível determinar a inaplicabilidade da prescrição pela natureza dos fatos, relacionados a um disparo sofrido pela vítima e à sua morte, quando estava sob custódia do Estado (CtDH, 2011c, par. 122).

No entanto, *Bulacio* mostrou que a Corte também já afastou a aplicação da prescrição mesmo não se tratando de graves violações. Esse entendimento se repetiu em um caso recente, na etapa de supervisão. Trata-se do caso *Buenos Alves*, em que o Estado da Argentina foi responsabilizado por atos de tortura cometidos por agentes policiais e pela falta da devida investigação e punição dos responsáveis. Na fase de supervisão, a Argentina fez referência a decisões de primeira e segunda instância (proferidas antes da sentença da Corte) e alegou que os fatos do caso estavam prescritos, entendimento confirmado, inclusive, pela Corte Suprema de Justiça dias depois de

emitida a decisão da Corte Interamericana. Basicamente, o argumento dos tribunais nacionais da Argentina era de que a prescrição não poderia ser afastada nesse caso, por não se tratar de crimes contra a humanidade (CtDH, 2011e, Considerandos 21 e 24).

Mas a Corte voltou a afastar a prescrição, ordenando ao Estado que procedesse às investigações. Para tanto, amparou-se em um novo argumento: a falta da devida diligência de investigar crimes de tortura e, como consequência, uma negação do acesso à justiça das vítimas. Nos termos da resolução:

Finalmente, en el eventual análisis de la impunidad en un proceso judicial, es importante tener presente que ciertos contextos de violencia institucional, además de ciertos obstáculos en la investigación, pueden propiciar serias dificultades para la debida investigación de algunas violaciones de derechos humanos. En cada caso concreto, teniendo en cuenta específicos argumentos sobre prueba, la no procedencia de la prescripción en un determinado momento puede relacionarse con el objetivo de impedir que el Estado evada precisamente la rendición de cuentas por las arbitrariedades que cometan sus propios funcionarios en el marco de dichos contextos [...].

Teniendo en cuenta todo lo anterior, la Corte concluye que las autoridades judiciales, cuando analicen la posible prescripción de un delito de tortura, dada su gravedad, deben declarar dicha prescripción, cuando fuere conducente, solo después de que se haya efectuado una investigación con debida diligencia. Este criterio no implica que la Corte desconozca los alcances e importancia que tiene el instituto procesal de la prescripción, el cual, en algunos países de la región, es reconocido como garantía del imputado. El Tribunal considera que, por regla general, el instituto procesal de la prescripción debe aplicarse cuando corresponda, salvo que, como en el presente caso, se compruebe una clara falta de debida diligencia en la investigación y, en consecuencia, una negación al acceso a la justicia por parte de una víctima de tortura. (CtDH, 2011e, Considerandos 40 e 45)

Um segundo argumento levantado pela Corte foi o fato de o Estado não tê-la informado quanto às decisões dos tribunais argentinos e à existência de recurso em trâmite apresentado pela defesa perante a Corte Suprema de Justiça. Como o Estado argentino tinha reconhecido sua responsabilidade nesse caso, entendeu-se que a Corte Interamericana deveria ter sido informada nesse momento. “O Estado não pode invocar na etapa de supervisão um fato a seu favor que já conhecia e que deveria ter comunicado ao Tribunal”. A decisão da Corte Suprema de Justiça, proferida quarenta dias depois, não “guarda relação com o reconhecimento de responsabilidade, com o compromisso de investigar assumido pelo Estado perante [o] Tribunal, nem com a Sentença emitida p[ela] Corte” (CtDH, 2011e, par. 44). Esse aspecto, somado à falta de

investigação com a devida diligência desse caso de tortura, justificou a manutenção da etapa de supervisão do cumprimento desta sentença pela Corte.

Nesse caso, o Tribunal não aceitou a alegação da prescrição pelo Estado argentino por não ter sido informada em momento oportuno. É interessante notar que, em *Escher y otros*, ao contrário, a Corte acolheu esse argumento, como se verá mais adiante, e o caso foi arquivado. Em matéria de prescrição, a exceção dos casos caracterizados como de graves violações, parece não haver parâmetros sólidos na jurisprudência da Corte, o que termina por interferir, em última análise, no retrato do sistema interamericano quanto ao grau de cumprimento dos Estados do dever de investigar, processar e punir.

Além da prescrição e da anistia, o princípio do *ne bis in idem* também deve ser afastado quando está em jogo a responsabilidade criminal individual por graves violações, no entender da Corte. A exceção à regra de que “ninguém pode ser processado duas vezes pelo mesmo fato” aparece em *Almonacid Arellano*. Nesse caso, a Corte considerou que, havendo novos elementos ou provas que permitam a determinação de responsáveis (em especial dos responsáveis por crimes contra a humanidade), as investigações deveriam ser reabertas, mesmo se houver sentença absolutória transitada em julgado, para atender “as exigências de justiça, os direitos das vítimas, a letra e o espírito da Convenção” (CtDH, 2006e, par. 154). A regra da irretroatividade da lei penal é excepcionada nos mesmos termos. Em *Almonacid Arellano* e em *La Cantuta*, a Corte afirma que o Estado não pode argumentar a irretroatividade da lei penal para se desculpar do seu dever de investigar e punir os responsáveis de crimes de lesa humanidade (CtDH, 2006e, par. 151; 2006g, par. 226).

Em resumo, embora a Convenção Americana não contenha um mandado de criminalização expresse, a Corte Interamericana, pela via interpretativa, fez nascer uma obrigação estatal de investigar, processar em juízo e punir aos autores de violações. Inicialmente, esse dever nasceu como fruto de uma obrigação genérica de respeito e garantia, à luz do artigo 1 (1), e depois passou a ser considerado um direito das vítimas, lido a partir de dispositivos da Convenção que consagram direitos e garantias dos acusados. O Tribunal passou a considerar que o direito ao devido processo e a garantias judiciais dos artigos 8 e 25 não cabe apenas ao acusado, mas as próprias vítimas, que tem o direito a exigir a persecução penal. Esse giro interpretativo pró-vítima marcou, de certa forma, o tom punitivo da jurisprudência da Corte nessa matéria, que também se confirma nos casos de violações graves aos direitos humanos. Desde o caso *Barrios*

Altos, a Corte lançou sua doutrina de limites absolutos à exoneração da responsabilidade internacional. Pela gravidade e contexto em que se deram violações (crimes de Estado), o dever de investigar os fatos, processar e punir os responsáveis assume caráter absoluto, afastando-se princípios e garantias penais, como prescrição, *ne bis in idem*, anistias, irretroatividade da lei penal. Não apenas em casos de crimes internacionais, mas em quaisquer casos de violação à Convenção, como sinalizou *Bulacio*, parece ser imperativo o dever de investigar e punir, em prol de um direito das vítimas à justiça. Se esse tipo de obrigação é capaz dar resposta aos mais variados contextos e casos que chegam ao Tribunal, é um capítulo que merece reflexões mais aprofundadas, o que foge ao escopo dessa pesquisa.

3.2 Como cumprir? Uma (des)orientação

Explorado o conteúdo desse dever, resta saber como a Corte Interamericana espera que os Estados lhe deem cumprimento. É interessante observar que essa obrigação, embora sempre apareça como uma única reparação ordenada pela Corte, abarca três comandos distintos: a investigação dos fatos que deram origem às violações; o processamento ou julgamento dos responsáveis; e, se for o caso, a sua punição penal. Agrupá-las sob um único comando traz, de início, um desdobramento imediato na fase de supervisão: a dificuldade de considerá-lo completamente cumprido. Talvez essa seja, inclusive, mais uma razão a explicar o déficit de cumprimento desse tipo de obrigação.

Além disso, a redação genérica dessa forma de reparação torna difícil a tarefa de extrair orientações dadas pela Corte. As diretrizes aparecem difusamente em sua jurisprudência, tanto em sentenças de mérito e reparações, quanto nas resoluções de supervisão de cumprimento.

Quanto ao primeiro aspecto – a realização de investigações, a partir de *la Masacre de las Dos Erres*, a Corte passou a reunir essas diretrizes (CtDH, 2009g, par. 233). Uma orientação sempre destacada é a de que as investigações devem ser “sérias, rápidas, exaustivas, imparciais e independentes” (CtDH, 2009a, par. 143; 2010b, par. 65). O Estado deve conduzi-las de maneira séria e não como mera formalidade (CtDH, 2009e, par. 113; 2010b, par. 62). Como já mencionado, é um dever que emana das medidas positivas que os Estados têm a obrigação de adotar à luz do artigo 1 (1) e para garantir o direito de acesso à justiça das vítimas (CtDH, 1988, par. 166-167; 2010e, par.

138). Como dever do Estado, as investigações devem ser feitas *ex officio* e sem demora, não dependendo da iniciativa processual da vítima ou de seus familiares. Deve-se garantir aos familiares “meios efetivos de participação durante o processo de investigação e tramitação judicial” (CtDH, 2009c, Considerando 13; 2003a, par. 121) e a todos aqueles que participem da investigação (vítimas, testemunhas etc) as devidas garantias de segurança (CtDH, 2009h, par. 233f).

Para realizar uma investigação efetiva, outra orientação dada pela Corte é a de que deve haver coordenação de esforços entre órgãos e instituições estatais com poderes persecutórios (CtDH, 2010b, par. 168). Os distintos órgãos do sistema de justiça devem contar com recursos (financeiros, logísticos, científicos e humanos) necessários ao desempenho de suas tarefas (CtDH, 2004d, par. 135).

Além disso, quando aplicável, deve-se procurar detectar e revelar padrões de violência sistemática para garantir que as investigações tenham foco na complexidade e no contexto em que as violações ocorrem (CtDH, 2010b, par. 166). Em quaisquer casos, todos aqueles que participaram ou planejaram as violações devem ser investigados (e, se for o caso, punidos), o que inclui os autores intelectuais, materiais (CtDH, 2010e, par. 256b), os que executaram e também aqueles que tenham participado ou colaborado com os crimes (CtDH, 2005d, par. 326). Devem ainda ser iniciadas ações disciplinares, administrativas ou penais, à luz da legislação doméstica, de autoridades estatais que tenham impedido a devida investigação dos fatos (CtDH, 2010c, par. 214; 2009h, par. 233d).

A Corte tem reforçado também que o dever de investigar é uma obrigação de meios e não de resultado (CtDH, 2009e, par. 113; 2010b, par. 153). Deve ser realizada por todos os meios legais disponíveis e orientada à determinação da verdade. É tarefa do Estado divulgar publicamente os resultados das investigações criminais realizadas, a exceção dos casos de abusos sexuais (que exigem o consentimento da vítima), pois a publicização dos resultados pode ajudar a reabilitar a reputação das vítimas ao revelar a verdade quanto às violações cometidas (CtDH, 2010b, par. 238).

Por fim, como já mencionado, em casos envolvendo graves e sistemáticas violações a direitos humanos, o Estado não poderá aplicar leis de anistia e tampouco argumentar prescrição, irretroatividade da lei penal, coisa julgada, *ne bis in idem* ou qualquer excludente de ilicitude para não realizar investigações (CtDH, 2001f, par. 41; 2010e, par.161), cabendo-lhe remover todos os obstáculos, *de facto* e *de jure*, que mantenham a impunidade. Ao tratar de investigações realizadas por Comissões da

Verdade, a Corte considera que, mesmo aquelas cujo relatório aborde os fatos do caso, não têm o condão de substituir a obrigação de o Estado estabelecer os fatos e determinar as respectivas responsabilidades penais (CtDH, 2006e, par. 150).

A realização de investigações, seguindo essas diretrizes, é apenas uma parte do conteúdo do dever de investigar, processar e punir. A outra corresponde ao julgamento e, se for o caso, à punição. Se, por um lado, a Corte aponta várias diretrizes aos Estados em matéria de investigação, por outro lado, o que se nota são poucas orientações quando o assunto é o julgamento e a sanção penal. Isso pode ser explicado também pelo fato de não ser a Corte Interamericana um tribunal penal. As questões envolvendo processamento e punição penal são deixadas, então, à legislação penal de cada Estado.

Quanto a julgamentos, segundo conteúdo desse dever, das poucas diretrizes construídas pela Corte, merece destaque a orientação de que a perseguição de graves violações ocorra na jurisdição ordinária e não perante a militar. Mesmo quando a legislação doméstica não garante a jurisdição de militares a cortes regulares, as autoridades judiciais devem fazê-lo, amparando-se no controle de convencionalidade. Nesses casos, os fatos devem ser ouvidos por um juiz não militar, ou seja, perante a jurisdição criminal ordinária (CtDH, 2010f, par. 233; 2006e, par. 131).

Outro elemento extraído da jurisprudência da Corte diz respeito à obrigação de julgar ou extraditar. A Corte faz referência implícita ao princípio *aut dedere aut iudicare* no caso *Goiburú*, ao ordenar ao Paraguai que fizesse uso dos meios diplomáticos e judiciais necessários para que o acusado fosse extraditado. Os Estados devem colaborar nesse aspecto, seja extraditando, seja promovendo a perseguição penal:

[...] el mecanismo de garantía colectiva establecido bajo la Convención Americana, en conjunto con las obligaciones internacionales regionales y universales en la materia, vinculan a los Estados de la región a colaborar de buena fe en ese sentido, ya sea mediante la extradición o el juzgamiento en su territorio de los responsables de los hechos. (CtDH, 2006d, par. 132).

Tal como nos processos de investigação, o Estado deve garantir acesso aos familiares a todas as etapas do julgamento, assegurando proteção às vítimas, testemunhas e a quaisquer envolvidos. Deve, ainda, garantir que haja intérprete para as vítimas e/ou familiares, especialmente aos membros de comunidades indígenas, quando não manejam a linguagem administrada nos tribunais (CtDH, 2010c, par. 235).

Por fim, em relação ao dever de sancionar, terceiro e último comando dessa reparação, encontrou-se apenas um único caso em que a Corte Interamericana o tenha dado como “cumprido”, como já mencionado. Em abril de 2009, na quinta resolução de cumprimento da sentença *Castillo Paez*, a Corte considerou que o Estado peruano deu cumprimento ao ponto resolutivo segundo da sentença de reparações (de 27 de novembro de 1998), quanto ao dever de investigar, identificar e sancionar os responsáveis do desaparecimento forçado do jovem Ernesto Rafael Castillo Páez (CtDH, 2009a, Considerando 21).

Essa resolução resume o curso do processo penal, iniciado em 2001, que culminou em decisão da Sala Penal Nacional, de março de 2006, pela condenação de quatro acusados a penas privativas de liberdade pela prática do desaparecimento forçado de Castillo Páez, confirmada pela Corte Suprema de Justiça do Peru em dezembro de 2007 (CtDH, 2009a, Considerando 8). A Corte Interamericana considerou que as atuações do Estado mostraram que essa obrigação foi assumida como “um dever jurídico próprio, de acordo com as normas e estándares internacionais sobre a matéria” e que “evidenciaram a vontade do Estado para cumprir com suas obrigações [...]” (CtDH, 2009a, Considerando 14). Além disso, entendeu que foi garantido aos familiares da vítima o direito a formular alegações, dispor de meios impugnativos e aportar provas durante o processo penal. Destacou ainda os esforços do Estado peruano desde 2001, durante o período de transição democrática, no sentido de remover obstáculos legais e institucionais que dificultavam o cumprimento das sentenças da Corte (CtDH, 2009a, Considerandos 16-17).

Por ser este o único caso considerado “cumprido”, é possível inferir que a existência de sentença condenatória em última instância (transitada em julgado), desde que respeitado o devido processo penal, parece ser o critério usado pela Corte para encerrar a supervisão de um caso quanto ao dever de punir. No entanto, o caso *Myrna Mack Chang* mostra que, para o Tribunal, além da condenação, é necessário, ainda, que se tenha início o efetivo cumprimento da pena.

No caso *Myrna Mack Chang*, o Diretor do Departamento de Segurança Presidencial, um dos autores intelectuais da execução extrajudicial da antropóloga Myrna Mack, foi condenado a 30 anos de prisão e estava foragido. Embora esse caso envolvesse outros autores materiais e intelectuais (CtDH, 2003b, par. 134), a Corte considerou as manifestações dos representantes das vítimas e da Comissão, que se limitavam a exigir a captura desse réu. Por isso, o Tribunal deu por encerrada a

investigação (CtDH, 2007b, ponto declarativo 2), mas resolveu manter o procedimento de supervisão aberto até a efetiva captura do senhor Juan Valencia Osorio. Vale destacar que esse caso encontra-se aberto nesse ponto desde então, lembrando que a sentença da Corte data de novembro de 2003.

A Corte parece aguardar também que se chegue a uma sentença penal definitiva em relação a todos os autores acusados de cometer as violações, mesmo nos casos em que os processos penais de ex-altos funcionários estatais já tenham resultado em condenações. Em *La Cantuta*, por exemplo – caso que envolveu o sequestro e desaparecimento forçado de um professor e grupo de estudantes, por membros do Exército peruano –, o Estado levou ao conhecimento da Corte, na fase de supervisão, processos penais que culminaram na condenação do ex-Chefe do Serviço de Inteligência Nacional, de ex-integrantes do Grupo Colina e do próprio ex-Presidente Alberto Fujimori, que foi sentenciado a 25 anos de prisão (CtDH, 2009g, par. 7). A Corte Interamericana, embora tenha reconhecido esses avanços, indicou que “ainda estão pendentes investigações. Por isso, para continuar supervisionando este ponto, a Corte requer ao Estado que siga informando sobre o avance das investigações [...]”.

De forma geral, a análise da jurisprudência da Corte quanto ao dever de investigar, processar e punir revela que, embora tenham sido construídas algumas diretrizes quanto à sua implementação (especialmente quanto às investigações), não há critérios claros capazes de aferir o grau de implementação dessa obrigação, o que explica, por uma parte, o déficit de cumprimento dessa obrigação que caracteriza o sistema interamericano. O que acontece em relação aos casos brasileiros não é diferente. Dos quatro casos em que há sentenças condenatórias, apenas um foi arquivado, mas não por haver sido cumprida a obrigação de investigar, processar e punir. Os demais estão em etapa de supervisão quanto a esse ponto e, se mantida a estratégia atual da Corte, é bem provável que permaneçam por longo tempo, independentemente do esforço ou das respostas do Estado brasileiro a esse respeito.

3.3 *Ximenes Lopes* e um desfecho (in)certo

O caso *Ximenes Lopes* é constantemente citado por ser a primeira sentença condenatória contra o Estado brasileiro e a primeira sentença da Corte relativa a violações de direitos de pessoas com deficiência. Damião Ximenes Lopes, que sofria de

transtornos mentais, faleceu em uma clínica psiquiátrica – conveniada ao Sistema Único de Saúde (SUS) – da cidade de Sobral, Ceará, após ter sido submetido à violenta contenção física, torturas e tratamentos desumanos, e sem receber atenção médica devida. Desde o final de 1999, os familiares de Damião Ximenes Lopes provocaram os poderes públicos locais, para que o caso fosse investigado e os responsáveis punidos, cível e penalmente, mas sem sucesso.

A demanda foi apresentada ao Tribunal em outubro de 2004 e a sentença proferida em 4 de julho de 2006. Nela, o Estado brasileiro foi condenado por haver violado os artigos 4 (1), 5 (1) e 5 (2) da Convenção (direito à vida e à integridade pessoal) em relação à vítima. Quanto aos familiares, a Corte encontrou violações ao direito à integridade pessoal (artigo 5) dos pais e irmãos de Damião, pelo sofrimento que lhes causou a sua morte, além de violações às garantias judiciais e à proteção judicial, todos lidos à luz do artigo 1 (1) da Convenção (CtDH, 2006c, pontos resolutivos 2 a 4).

Nas reparações, além de medidas indenizatórias (relativas os danos materiais, imateriais, custas e gastos) e da publicação da sentença, a Corte estabeleceu a obrigação de o Estado garantir, em um prazo razoável, que o processo destinado a investigar e sancionar os responsáveis surtisse seus devidos efeitos (CtDH, 2006c, ponto resolutivo 6) e de continuar a desenvolver programas de capacitação em saúde mental para profissionais da área da saúde, especialmente sobre o tratamento de pessoas com transtornos mentais, conforme padrões internacionais sobre a matéria (CtDH, 2006c, ponto resolutivo 8). Determinou ainda que caberia ao Estado apresentar relatório sobre as medidas adotadas no prazo de um ano, contado da notificação da sentença.

Passada à etapa de supervisão do cumprimento da sentença, o caso foi objeto de manifestação da Corte em três ocasiões, tendo sido proferidas as resoluções de 2 de maio de 2008, 21 de setembro de 2009 e 17 de maio de 2010. Na primeira resolução, foram dadas por cumpridas as obrigações relativas à publicação da sentença e ao pagamento das indenizações, mas o procedimento de supervisão relativo às demais reparações permaneceu aberto (CtDH, 2008, ponto declarativo primeiro).

Em relação ao cumprimento do dever de investigar e punir os responsáveis pela morte de Damião, dois fatos principais são registrados nos relatórios apresentados pelo Estado brasileiro e nas resoluções da Corte. Primeiro, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi envolvido nessa etapa, com base em acordo de cooperação firmado naquele ano (2006) com a SDH e o Ministério da Justiça, para identificar, dar seguimento e

impulsionar a tramitação de casos no Poder Judiciário que estivessem relacionados a violações aos direitos humanos apreciados pelas instâncias internacionais – iniciativa que foi positivamente valorizada pela Corte (CtDH, 2008, Considerando 11).⁷³

Além disso, outro avanço apontado nos relatórios do Estado brasileiro diz respeito à tramitação da ação penal relativa aos fatos do caso. Registra-se que houve sentença condenatória de primeiro grau, proferida em 29 de junho de 2009, e que, posteriormente, foram apresentados recursos em sentido estrito e de apelação pelos réus, o que levou a questão para análise do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJ-CE). Conforme escrito do Estado de 29 de janeiro de 2010, a deliberação do recurso em sentido estrito já estava inserida na pauta de julgamento daquele Tribunal e, após, seria colocada em pauta a apelação, conforme compromisso manifestado pelo então Desembargador Relator. No último relatório de supervisão de cumprimento de sentença, de 2010, assim se manifestou a Corte a respeito dos esforços do Estado em implementar essa obrigação:

A Corte Interamericana valora a realização por parte do Estado de diversas gestões com o fim de impulsar o avanço do processo penal sobre a morte de Damião Ximenes Lopes, de maneira que seja resolvido com maior celeridade. [...].

Adicionalmente, o Tribunal observa que, apesar da emissão da sentença penal mencionada, tal decisão não tem caráter definitivo. De acordo com a informação fornecida pelo Estado e confirmada pelos representantes, os recursos interpostos se encontram pendentes de julgamento pelo Tribunal de Justiça do Estado de Ceará. [...] Com base no anterior, no seu próximo relatório, o Brasil deverá apresentar informação detalhada e atualizada sobre o estado dessa ação penal, em particular, sobre o avanço na resolução dos recursos mencionados. (CtDH, 2010b, Considerando 12).

Nos termos dessa resolução, novo relatório deveria ser apresentado pelo Estado até 6 de agosto de 2010. É o que, de fato, aconteceu: foram enviados, anualmente, relatórios à Corte. No entanto, desde agosto de 2010, não se tem registro público de manifestações do Tribunal, o que, de início, transmite uma falsa imagem quanto ao estágio de cumprimento dessa sentença. A ausência de resposta às informações prestadas pelo Estado poderia, em princípio, ser interpretada como um cenário de

⁷³ No decorrer da ação penal, o CNJ foi também acionado para apurar eventual morosidade no julgamento do caso, o que não se verificou. O CNJ enviou representação à Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, que concluiu pela não demonstração de excesso de prazo e tampouco de má atuação funcional dos magistrados. Em todo caso, foi feita recomendação ao juiz da causa que adotasse as medidas judiciais adequadas para a que o caso fosse imediatamente solucionado.

inércia, falta de vontade política ou pendências de cumprimento, o que pode não ser o caso, necessariamente.

A partir da leitura dos relatórios apresentados nos últimos 3 anos e meio, tem-se notícia da completa movimentação processual da ação penal relativa aos fatos do caso, considerada, inclusive, como cumprida pelo Brasil. Basicamente, os relatórios levam ao conhecimento da Corte toda a tramitação do processo penal movido contra os seis acusados nesse caso: a) em julho de 2009, sentença penal de primeira instância condenou-os pelo crime de “maus-tratos qualificados pelo resultado morte” (artigo 136, parágrafo 2º do Código Penal brasileiro), tendo sido apresentada apelação; b) em novembro de 2012, a apelação interposta foi julgada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará que, reconhecendo a parcial procedência do recurso, desclassificou o crime para sua forma simples, o que resultou na caracterização da prescrição; c) em abril de 2013, operou-se o trânsito em julgado e os autos foram arquivados. Há registros de que representante da AGU provocou reunião com Ministério Público do Estado do Ceará para avaliar alternativas face ao arquivamento, mas não se vislumbrou possibilidade de revisão criminal ou desconstituição do trânsito em julgado.

Retomando a jurisprudência da Corte sobre o instituto da prescrição, o Estado brasileiro passa a argumentar no sentido de que “o caso em análise não se enquadra no conceito de ‘violações graves de direitos humanos’ consolidado pela Corte Interamericana no citado caso *Barrios Altos* e em outros precedentes” (BRASIL, 2013c, par. 23). Além disso, afirma que “não houve qualquer conduta estatal com intento dirigido a promover a impunidade dos transgressores” (BRASIL, 2013c, par. 22), o que justificaria que se afastasse a prescrição, seguindo o critério usado pela Corte em *Loyaza Tamayo*. Entendeu ainda o Estado, com argumentação frágil, que a Corte não caracterizou os fatos do caso como tortura, mas, sim, ao conceito de penas ou tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, embora reconheça a dificuldade de distingui-las (BRASIL, 2013c, par. 26-28). Por fim, na esfera cível, informou o Estado que o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará manteve a sentença condenatória de primeiro grau e que o último recurso interposto por um dos réus (Agravo Regimental contra decisão que negou seguimento a Recurso Especial) foi rejeitado pelo STJ, tendo a decisão transitado em julgado (BRASIL, 2013c, par. 30-31).

Quanto ao cumprimento desse ponto da sentença, da leitura da última resolução publicada (2010), embora tanto a Corte quanto a Comissão e os representantes das vítimas tenham reconhecido os esforços do Estado, estão à espera de uma condenação

definitiva (CtDH, 2010b, Considerandos 9, 10 e 12). Como visto, pelos parâmetros hoje adotados pela Corte quanto à implementação desse dever, o conjunto de medidas e providências tomadas pelo Estado para alcançá-lo, embora possa ser elogiado pela Corte, perde força quando não se tem sentença condenatória transitada em julgado e/ou o início da execução da pena. Essas expectativas da Corte são confirmadas com *Ximenes Lopes*. Resta saber como o Tribunal enfrentará agora o instituto da prescrição e os conceitos de violações graves e de tortura que gravitam em torno do caso. Sem que seja meu propósito antecipar o conteúdo da próxima resolução, fato é que a Corte é pouco permeável a acolher argumentos relativos à prescrição, anistias, *ne bis in idem* ou o princípio da irretroatividade da lei, quando verbalizados pelos Estados.

Por fim, cabe uma nota quanto aos arranjos internos que esse caso provocou. A análise dos diversos relatórios apresentados pelo Estado brasileiro⁷⁴ revela a construção de arranjos institucionais no sentido que Courtney Hillebrecht (2014) apontava: a implementação das sentenças recai, em última análise, no Poder Executivo, ainda que esse tipo de medida dependa de iniciativas dos sistemas nacionais de justiça. Os relatórios do Estado brasileiro indicam que, por meio da AGU, MRE e SDH, foram provocadas e conduzidas reuniões com as autoridades estaduais das instituições públicas responsáveis por conduzir os procedimentos judiciais em curso.⁷⁵ Depreende-se que os avanços no processo penal foram, em certa medida, fruto dessa articulação impulsionada pelo Poder Executivo Federal, em especial pela AGU.

3.4 *Escher e outros: uma vitória?*

Em 6 de julho de 2009, a Corte Interamericana proferiu a segunda sentença condenatória relativa ao Estado brasileiro – o caso *Escher e Outros*. Os fatos se deram em um contexto de conflito social relacionado à reforma agrária no país. Trata-se de um caso de interceptação ilegal e da divulgação do conteúdo de conversas telefônicas

⁷⁴ O Estado brasileiro apresentou informações à Corte em 1º de março e 18 de outubro de 2007, em 4 de setembro de 2008, 20 de julho e 18 de agosto de 2009.

⁷⁵ Para exemplificar, conforme consta no Relatório do Estado brasileiro de 29 de janeiro de 2010, em 7 de dezembro do ano anterior, AGU e MRE dirigiram-se ao Ceará para se reunir com o Presidente e o Vice-Presidente do Tribunal de Justiça do Ceará e os Desembargadores Relatores das ações criminal e de responsabilização cível e solicitar celeridade. Cf. BRASIL, 2010b.

gravadas de membros de organizações rurais e camponesas do estado do Paraná,⁷⁶ feitas entre abril e junho de 1999 pela Polícia Militar. Vale registrar que essas organizações mantinham alguma relação com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), com o qual compartilhavam o objetivo comum de promover a reforma agrária.

Na sentença, a Corte considerou o Estado brasileiro responsável por violar o direito à vida privada, à honra e à reputação, previsto no artigo 11 da Convenção Americana em prejuízo das vítimas. Apontou também violação aos artigos 16 (direito à liberdade de associação), 8 (1) e 25 (direito às garantias judiciais e à proteção judicial), sempre em relação ao artigo 1 (1). Descartou a alegação de descumprimento da cláusula federal (artigo 28) e determinou, ao final, um conjunto de reparações (CtDH, 2009b, pontos resolutivos 2-5).

Na lista de medidas reparatorias, constam as que são habitualmente ordenadas pela Corte: o pagamento de indenizações às vítimas por danos imateriais, a restituição de custas e gastos, a publicação da sentença no Diário Oficial e em jornais de ampla circulação e o dever “de investigar os fatos que geraram as violações do presente caso, nos termos do parágrafo 247 da presente sentença” (CtDH, 2009b, pontos resolutivos 7 a 10). Os fatos objeto de investigação a que se refere esse ponto da sentença estavam relacionados a uma ação penal promovida contra o ex-Secretário de Segurança Pública do estado do Paraná, por ter divulgado, em coletiva de imprensa, os diálogos interceptados e distribuído algumas transcrições dessas conversas a jornalistas (CtDH, 2009b, par. 200-204). Além disso, a Corte entendeu que não foram investigados os responsáveis pela primeira divulgação das conversas telefônicas, quando as fitas foram entregues ao canal de televisão Rede Globo, o que, portanto, deveria ser objeto de providências por parte do Estado (CtDH, 2009b, par. 205).

No entanto, o comando dado pela Corte gerou dúvidas – quiçá insatisfação – nos representantes das vítimas. Quatro meses depois de proferida a sentença, os petionários apresentaram uma demanda à Corte de interpretação, conforme os artigos 67 da Convenção e 59 do Regulamento, a qual “[se] refer[ia] às violações aos artigos 8 e 25 da Convenção Americana” declaradas na sentença.⁷⁷ Embora tenha considerado

⁷⁶ Eram as organizações ADECON (Associação Comunitária de Trabalhadores Rurais) e COANA (Cooperativa Agrícola de Conciliação Avante Ltda.)

⁷⁷ Foi solicitado à Corte que interpretasse o ponto resolutivo nono da sentença e que, especificamente, esclarecesse se o dever de investigar ali previsto se estendia: i) à investigação administrativa relativa à juíza que autorizou a interceptação telefônica; ii) à investigação administrativa referente aos policiais militares e ao ex-Secretário de Segurança Pública pela interceptação e divulgação das conversas; e iii) ao

que o conteúdo da sentença nesse ponto “resulta[va] evidente” e que “da mera leitura desse parágrafo [247], depreendem-se claramente os fatos sobre os quais recai o dever de investigar do Estado”, a Corte respondeu as perguntas formuladas pelos representantes, reforçando que dois únicos fatos mereciam investigação, quais sejam, a divulgação das conversas telefônicas feita pelo ex-Secretário e a entrega e divulgação das fitas à Rede Globo (CtDH, 2009f, par. 17 e 21) .

Na etapa de supervisão, a Corte se pronunciou em duas oportunidades sobre os relatórios apresentados pelo Estado brasileiro. Destaque-se que a primeira resolução, datada de 17 de maio de 2010, não se refere às medidas adotadas pelo Estado em cumprimento às reparações ordenadas, como se poderia supor. A resolução responde a uma pergunta formulada pelo Estado brasileiro sobre suposto erro na sentença, à luz do artigo 76 do Regulamento.⁷⁸

Em linhas gerais, questionava-se se não haveria erro material no ponto resolutivo sobre o dever de publicar parte da sentença no Diário Oficial e em jornal de circulação nacional e de circulação no estado do Paraná.⁷⁹ Alegou-se que, por ser um trecho muito extenso e com linguagem de difícil compreensão para o público em geral, a publicação, tal como ordenada na sentença, não cumpriria o objetivo pretendido, além de representar um custo excessivo e desproporcional. Caso a Corte entendesse pela inexistência de erro, o Estado brasileiro ainda a consultava sobre possíveis formas alternativas de cumprir essa obrigação (CtDH, 2010a, Considerando 7).

Essa foi a primeira vez em que se invocou o artigo 76 do Regulamento. Por isso, a Corte esclareceu que a possibilidade de retificação da sentença prevista nesse artigo se aplicava apenas a erros notórios de edição, como equívocos menores de cálculo, ortografia ou digitação (CtDH, 2010a, Considerando 12), o que não era o caso. Mas, paradoxalmente, mesmo refutando, de maneira enfática, todos os argumentos apresentados pelo Brasil para se construir alternativa à publicação da sentença (inclusive a ponderação feita relativa aos altos custos), o Tribunal acolheu o pleito e ordenou ao Estado que fizesse a publicação nos termos da proposta encaminhada pelos petionários, “com o objetivo de reduzir o texto objeto da publicação” (CtDH, 2010a,

processamento judicial dessas condutas, com a devida atribuição de responsabilidade penal (CtDH, 2012b, par. 2).

⁷⁸ O artigo 76 do Regulamento prevê que, em até um mês depois de emitida a sentença, a Corte pode, por iniciativa própria ou de uma das partes, retificar erros notórios, de edição ou de cálculo. Se feita alguma retificação, Estado, Comissão e representantes das vítimas são notificados.

⁷⁹ Segundo a sentença, o texto a ser publicado incluiria, além da introdução e da parte resolutiva, os parágrafos 78 a 265 (CtDH, 2009e, ponto resolutivo 8).

Considerando 20).

Esse caso lança luz sobre um aspecto das reparações que, em geral, provoca pouco debate: a publicação parcial da sentença da Corte. Desde que foi incorporada na jurisprudência da Corte, a partir de *Cantoral Benavides*, a publicação de partes da sentença é tida como uma medida que “custa pouco e faz muito” (ANTKOWIAK, 2012, p. 311), tanto que integra, praticamente, todas as sentenças do Tribunal. Se, por um lado, é certo que essa medida tem um efeito simbólico e didático importante, por outro, a forma com que é disposta nas sentenças não pode ser generalizada. Do contrário, não mais se aplicaria a máxima de Thomas Antkowiak. É o que mostrou *Escher e outros*: os custos de publicar os trechos da sentença, tal como solicitados originalmente pela Corte, chegariam a ser desproporcionais ao que seria pago às vítimas a título de indenização. Isso não é, definitivamente, o que se espera desse tipo de reparação.

A segunda – e última – resolução de supervisão do cumprimento da sentença nesse caso, de 19 de junho de 2012, abriu um precedente importante na jurisprudência da Corte quanto à obrigação estatal de investigar, processar e punir. Nos relatórios apresentados no final de 2010 e de 2011, o Estado brasileiro argumentou que os fatos descritos na sentença que seriam investigados estavam prescritos. Isso porque, para o crime de interceptações telefônicas não autorizadas (artigo 10 da Lei n. 9296/96), a prescrição ocorre em 8 anos, aplicando-se a regra do artigo 109, inciso IV do Código Penal (BRASIL, 2010f, 2011f). No caso, como as conversas foram divulgadas pela Rede Globo em junho de 1999, a quebra do sigilo telefônico ocorreu necessariamente antes dessa data. Desde junho de 2007, portanto, a pretensão punitiva tinha sido extinta pela prescrição.

Provocado pela SDH, o Ministério Público do estado do Paraná – a quem compete promover a investigação e a ação penal respectiva – confirmou que a pretensão punitiva nesse caso foi exaurida pela prescrição.⁸⁰ Reportando-se à jurisprudência da Corte em *Barrios Altos e Baldeón Garcia* para resgatar que a prescrição não é admissível nos casos de graves violações aos direitos humanos, o Promotor de Justiça responsável argumentou que não se poderia falar em imprescritibilidade nesse caso, pois, “conquanto graves os fatos, certamente não há paralelo com violações a direitos humanos consistentes em torturas, desaparecimentos forçados e execuções

⁸⁰ Nesse caso, o tipo penal aplicável seria artigo 10 da Lei No. 9.296/96, que prevê pena de 2 a 4 anos. Considerando o artigo 109, inciso IV do Código Penal, o prazo prescricional para os crimes com pena máxima de 4 anos é de 8 anos. Por isso, a ação penal já estaria prescrita desde 7 de junho de 2007, antes mesmo de que o caso fosse apresentado à Corte.

extrajudiciais”.⁸¹

Em resposta, a SDH, “em atenção à necessidade de realizar os máximos esforços para cumprir todos os pontos da sentença”,⁸² chegou a pensar em alternativas, como a possibilidade de se iniciar procedimento investigatório, mesmo que se chegasse à conclusão, ao final, pela prescrição – sugestão a que o Ministério Público foi enfaticamente contra.⁸³

No relatório apresentado à Corte em dezembro de 2011, o Estado brasileiro, frente às observações feitas pela Comissão,⁸⁴ reiterou esses argumentos, reforçando que a prescrição penal é um direito subjetivo do acusado, que também realiza a proteção de princípios internacionais de direitos humanos, em respeito ao Estado Democrático de Direito. Procurou mostrar, com base na jurisprudência da Corte, que o próprio Tribunal reconhece a necessidade de aplicação do instituto da prescrição, afastando-a quando se trate de violações graves ou quando tenha como propósito permitir a impunidade. Reforçou que o “o dever de investigar e punir não pode ser cumprido à margem da observância da legalidade e do Estado democrático de direito, de que são inseparáveis” (BRASIL, 2011f).

Na resolução de supervisão de 2012, a Corte posicionou-se no sentido manifestado pelo Estado, embora não o tenha reconhecido explicitamente. Reiterou sua jurisprudência, citando trechos das sentenças de *Albán Conejo*, *Ibsen Cárdenas* e *Ibsen Peña*, *Gomes Lund*, para afirmar a inaplicabilidade da prescrição penal em determinados casos quando se trata de graves violações aos direitos humanos, como desaparecimento forçado, execução extrajudicial e tortura (CtDH, 2012c, Considerandos 18-19). E concluiu, cautelosamente,

Este Tribunal recorda que na Sentença do presente caso não foi declarada a improcedência da prescrição, porém foi determinado que se investigasse penalmente determinadas condutas e fossem estabelecidas

⁸¹ Ofício nº 1.780/09/GAB, da Procuradoria- Geral de Justiça do Estado do Paraná, de 27 de outubro de 2009. Anexo 10 ao Relatório do Estado brasileiro de 22 de novembro de 2010. Cf. BRASIL, 2010f.

⁸² Ofício nº 358/2010-GAB/SDH/PR, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, de 06 de agosto de 2010. Anexo 11 ao Relatório do Estado brasileiro de 22 de novembro de 2010. Cf. BRASIL, 2010f.

⁸³ Ofício nº 1.366/10/GAB, da Procuradoria- Geral de Justiça do Estado do Paraná, de 25 de agosto de 2010. Anexo 12 ao Relatório do Estado brasileiro de 22 de novembro de 2010. Cf. BRASIL, 2010f.

⁸⁴ Conforme consta na resolução de supervisão de 19 de junho de 2012, a Comissão entendeu que não era válido o argumento do Estado, pois “a prescrição já teria ocorrido antes da sentença e que ainda assim a Corte expressamente obrigou o Estado a investigar os fatos. [...] Ademais, indicou que o caso originou-se também pela ausência de justiça no âmbito interno e que, como principio geral de direito, ninguém pode alegar a seu favor algo que tenha sido causado por ato próprio ou por negligência” (CtDH, 2012c, par. 15).

as consequências que a Lei previsse, o qual não descartava a possibilidade de que a ação penal a respeito dos fatos a serem investigados estivesse prescrita. Em vista do anterior, tendo em conta sua jurisprudência constante, no presente caso a Corte considera que é pertinente dar por concluída a supervisão do cumprimento da Sentença a respeito da obrigação de investigar os fatos, estabelecida no ponto resolutivo nono da Sentença (CtDH, 2012c, Considerando 21).

A Corte entendeu que o Estado deu cumprimento aos demais pontos resolutivos, mas, quanto ao ponto nove (sobre o dever de investigar), vale observar que optou por “dar por concluída a supervisão do cumprimento da sentença. Não o incluiu, portanto, como ponto resolutivo a que se tenha dado pleno cumprimento [...]. O caso foi arquivado. É interessante pontuar que, pela linguagem usada na resolução, *Escher e outros* não é considerado um caso a que se tenha dado pleno cumprimento à obrigação de investigar, processar e punir.

Comparado a *Buenos Alves*, dois elementos se repetem, embora a Corte chegue a conclusões diferentes. Em ambos, não se está diante de violações graves a direitos humanos, ocorridas em contextos de violações sistemáticas e massivas, capazes de justificar a improcedência da prescrição. Em *Escher e outros*, a própria Corte esclarece que, embora toda violação suponha certa gravidade, não se pode confundi-la com “violações graves”, tal como o termo é usado em sua jurisprudência:

Aceitar que o presente caso se reveste de uma gravidade pela qual não seria procedente a prescrição implicaria que em todo caso submetido à Corte, por tratar-se de violações de direitos humanos que, em si mesmas, implicam gravidade, não procederia o referido instituto processual (CtDH, 2012c, par. 20).

Outro aspecto presente em ambos os casos é que a prescrição já teria ocorrido antes mesmo da sentença da Corte. E nada foi informado ao Tribunal a esse respeito. Em *Escher y otros*, a Comissão usa o mesmo argumento dado pela Corte para não arquivar *Buenos Alves* – o princípio de que ninguém pode alegar a seu favor algo que tenha sido causado por ato próprio ou por negligência (CtDH, 2012c, par. 15). Mas os desfechos foram diferentes: em *Escher y otros* o tema está encerrado, em *Buenos Alves* não. Embora não o afirme expressamente, a Corte parece adotar mais um critério em matéria de prescrição: a natureza dos direitos violados.

3.5 *Sétimo Garibaldi* e a caminhada que está por vir

Sétimo Garibaldi é o caso de um trabalhador rural que foi morto durante uma desocupação extrajudicial de um acampamento do MST, na cidade de Querência do Norte, no Paraná, em novembro de 1998. O objeto do caso submetido à apreciação da Corte diz respeito a falhas e omissões no inquérito policial que apurava os fatos ocorridos naquela ocasião, quando um grupo de vinte homens encapuzados invadiu a fazenda para expulsar as famílias acampadas e, ao fazer disparos contra as barracas, atingiu a vítima *Sétimo Garibaldi*, que faleceu logo em seguida.

Na demanda, a Comissão alegou a responsabilidade do Estado brasileiro por descumprir a obrigação de investigar e punir os responsáveis pelo homicídio de *Sétimo Garibaldi*. A morosidade, a falta de devida diligência e de coleta de provas essenciais no processo de investigação caracterizariam violação dos artigos 8 e 25 da Convenção, em relação com o artigo 1 (1) e 2 do tratado, além da cláusula federal (artigo 28) (CtDH, 2009e, par. 2-3).

De fato, na sentença proferida em 23 de setembro de 2009, a Corte concluiu que as autoridades estatais não atuaram com a devida diligência no inquérito policial relativo à morte de *Sétimo Garibaldi*, o qual, ademais, excedeu um prazo razoável. Por isso, o Tribunal encontrou violações aos direitos às garantias e à proteção judiciais – artigos 8 (1) e 25 (1) da Convenção –, em relação ao artigo 1 (1), em prejuízo de *Iracema Garibaldi* (viúva) e de seus seis filhos (CtDH, 2009e, ponto resolutivo 3).⁸⁵ Como reparações, ordenou ao Estado que: (a) publicasse trechos da sentença no Diário Oficial e em jornal de ampla circulação nacional e no estado do Paraná, além da publicação da íntegra da sentença em página *web* oficial; (b) pagasse indenização por danos morais e materiais, além da restituição de custas e gastos; (c) conduzisse eficazmente, dentro de um prazo razoável, o inquérito policial e qualquer processo que chegasse a abrir, como consequência, para identificar, julgar e, eventualmente, punir os autores do delito. Nesse ponto, estabeleceu ainda que o Estado deveria investigar e, se for o caso, sancionar as eventuais faltas funcionais dos agentes públicos a cargo do inquérito (CtDH, 2009e, pontos resolutivos 6-9).

Até o momento, foram emitidas duas resoluções de supervisão do cumprimento desse caso, datadas de 22 de fevereiro de 2011 e 20 de fevereiro de 2012 (BRASIL,

⁸⁵ Quanto à alegação da Comissão sobre a cláusula federal (artigo 28), a Corte não encontrou descumprimento (CtDH, 2009b, ponto resolutivo 4).

2011a, 2012b). Quanto ao dever de investigar, processar e punir, na primeira resolução, a Corte toma nota de medidas adotadas pelo Estado na investigação, mas adverte que ainda faltavam informações detalhadas e que diligências requeridas pelo Ministério Público não tinham sido cumpridas (CtDH, 2011a, Considerando 13).

Um ponto que merece destaque nessa resolução são as dificuldades em concluir o pagamento das indenizações. Nos relatórios apresentados em novembro de 2010, o Estado brasileiro deu ciência à Corte de que havia sido publicado o Decreto nº 7.307/10, autorizando a SDH a dar cumprimento à sentença, em particular ao pagamento das indenizações. No entanto, informou que ainda não dispunha de créditos orçamentários para efetuar o pagamento, mas que já fazia gestões nesse sentido, comprometendo-se a manter a Corte informada. Essa dificuldade sinaliza que, nos arranjos internos necessários à implementação das sentenças, ao lado dos já citados SDH, AGU e MRE, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) pode, eventualmente, ser chamado a atuar, como sugere esse caso.⁸⁶

Quanto ao cumprimento do ponto relativo à obrigação de investigar e, eventualmente, punir os responsáveis pela morte de Sétimo Garibaldi, o Estado brasileiro, em relatórios de 21 de junho e 8 de novembro de 2011, referiu-se a várias gestões administrativas e providências judiciais, das quais a Corte tomou nota. Informou que, com as declarações rendidas por *affidavit* perante a Corte, foi possível desarquivar o inquérito policial, prosseguindo-se as investigações. Em julho de 2011, o Ministério Público do estado do Paraná ofereceu denúncia contra o proprietário da Fazenda pelo crime de homicídio, determinando caráter de urgência às diligências recomendadas à Polícia Civil. Da análise da resolução da Corte, o último registro que se tem é a designação da data de audiência de instrução e julgamento, marcada para 22 de novembro de 2011.

Além disso, quanto a eventuais faltas funcionais dos agentes públicos a cargo do inquérito policial à época, relatou diligências tomadas junto às Corregedorias da Polícia Civil do Estado, da Justiça (vinculada ao Tribunal de Justiça do estado do Paraná) e do Ministério Público Estadual. Nos três casos, foram apresentadas informações sobre os procedimentos adotados para apurar eventuais infrações disciplinares por parte das autoridades policiais e dos Promotores de Justiça que atuaram no inquérito,

⁸⁶ Na segunda resolução de supervisão desse caso, de fevereiro de 2012, essa questão aparece dirimida. A SDH fez o pagamento dos valores devidos às vítimas e a Corte deu por cumprida essa obrigação, muito embora a Comissão tenha alegado que, devido aos atrasos no pagamento, seriam devidos juros de mora (CtDH, 2012b, Considerando 16 e seguintes).

respectivamente, concluindo-se pelo arquivamento, por inexistência de provas que pudessem caracterizar quaisquer faltas disciplinares.⁸⁷ O Estado apresentou ainda documento confidencial da Corregedoria-Geral da Justiça do estado do Paraná, Conselho da Magistratura, com os autos de um inquérito instaurado.⁸⁸

Na segunda resolução de supervisão, última publicada nesse caso, a Corte limitou-se a tomar nota dos avanços registrados na investigação penal dos fatos, indicando que “o Brasil deverá continuar adotando as medidas e ações necessárias para o efetivo e total cumprimento desta medida de reparação”, e que, em seis meses, apresentasse ao Tribunal novo relatório com informações detalhadas sobre o cumprimento desse ponto (CtDH, 2012c, Considerando 15). Quanto às faltas funcionais nas quais poderiam ter incorrido os agentes públicos nesse caso, a Corte optou por “encerrar o processo de supervisão de cumprimento”.

Nesse ponto, vale observar que o Tribunal considerou que o Estado realizou investigações administrativas, concluindo-se pelo arquivamento, com decisões motivadas. Concluiu ainda que não havia argumentos ou provas indicando falhas nesses procedimentos investigatórios (CtDH, 2012c, Considerando 14). Esses elementos sinalizam que o Estado deu pleno cumprimento à reparação ordenada. A Corte, no entanto, não a declarou cumprida. Dispôs “não continuar com a supervisão do cumprimento deste ponto”. Pelos termos da resolução, pode-se notar que a Corte, tal como em *Escher e outros*, parece esquivar-se de considerar esse tipo de obrigação cumprida.

O fato de não haver manifestações da Corte desde 2012, data da segunda resolução, novamente traz imagem equivocada quanto ao estágio de cumprimento dessa sentença. Pode sugerir, de forma precipitada, possível inércia ou falta de resposta do Estado brasileiro às suas solicitações. No entanto, dois relatórios foram apresentados após essa data, em agosto de 2012 e de 2013, respectivamente. Ambos os relatórios levam ao conhecimento da Corte o desenrolar o processo penal instaurado em face do proprietário da Fazenda em que aconteceram os fatos.

Resumidamente: foi realizada a audiência de instrução e julgamento na data prevista (22 de novembro de 2011). No entanto, poucos dias depois, a ação penal foi

⁸⁷ Anexos 2-4 do relatório do Estado brasileiro de 21 de junho de 2011. Cf. BRASIL, 2011f.

⁸⁸ Cf. BRASIL, 2011f. Por se tratar de documento confidencial, não se teve acesso a seu conteúdo. No entanto, na resolução, a Corte informou que o Corregedor Geral de Justiça do estado do Paraná iniciou uma averiguação sobre a conduta da juíza responsável pelo caso, concluindo-se pelo arquivamento, por não ter se configurado infração disciplinar (CtDH, 2012c, Considerando 9 “c”).

trancada, por decisão favorável do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná a pedido de *Habeas Corpus* impetrado em favor do acusado. Em abril de 2012, o Ministério Público Estadual opôs Embargos de Declaração, que foram rejeitados, ao que se seguiu a interposição de Recurso Especial (junho de 2012). Um ano depois, por provocação do CNJ pelo Projeto Justiça Plena, fez-se solicitação ao STJ para que o referido recurso fosse apresentado a julgamento o mais breve possível, pleito que foi imediatamente considerado: uma semana depois, em 1º de julho de 2013, o processo foi redistribuído. Esse é o último fato de que se tem registro nos relatórios brasileiros.

O desfecho desse caso, mantida a estratégia atual, é de simples tradução: o caso *Sétimo Garibaldi* acompanhará tantos outros na Corte, em etapa de supervisão que deve se prolongar por mais alguns anos, até que se esgote o processo penal impulsionado contra o proprietário da Fazenda em que se deram os fatos do caso. Se, ao dispor sobre essa reparação, a Corte tivesse optado por separar os comandos de “investigar” e “punir”, o retrato do grau de cumprimento dessa sentença seria mais promissor. Isso porque esse caso venceu uma difícil tarefa: a reabertura de investigação e o desarquivamento do inquérito policial, que aconteceram após o Ministério Público Estadual tomar ciência de declarações juramentadas prestadas no decorrer da tramitação do caso perante a Comissão.

3.6 *Gomes Lund e outros*: (im)possibilidade de cumprimento?

Dos cinco casos já apreciados pela Corte em relação ao Brasil, *Gomes Lund e outros* é o que mais desafios traz ao cumprimento da sentença. Esse caso, mais conhecido como Guerrilha do Araguaia, refere-se ao desaparecimento forçado de integrantes do Partido Comunista do Brasil (PcdoB) e de camponeses da região do Araguaia, durante operações empreendidas pelo Exército entre 1972 e 1975, no auge da ditadura militar brasileira. O caso chegou a tramitar por 13 anos perante a Comissão, que decidiu submetê-lo ao Tribunal porque, entre outras razões, “em virtude da Lei n. 6.683/79 [...], o Estado não realizou uma investigação penal com a finalidade de julgar e punir as pessoas responsáveis pelo desaparecimento forçado [...]” (CtDH, 2010e, par. 2).

De certa forma, a responsabilização do Brasil por violações à Convenção nesse caso era esperada, considerando toda a jurisprudência interamericana sobre violações

graves, como desaparecimentos forçados, cometidas no contexto de regimes militares. Seguindo essa linha, em *Gomes Lund* o Brasil foi considerado responsável pelo desaparecimento forçado e, por conseguinte, pela violação dos direitos ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, à integridade pessoal e à liberdade pessoal (artigos 3, 4, 5 e 7), em relação ao artigo 1 (1) da Convenção (CtDH, 2010e, ponto resolutivo 4). Nessa matéria, a Corte retoma o entendimento, construído em seu primeiro caso contencioso, sobre a gravidade e a natureza contínua e permanente do desaparecimento forçado, acrescentado mais um elemento, lançado em sua jurisprudência a partir de *Goiburú e outros*: o caráter de *jus cogens* da proibição da desaparecimento forçada de pessoas e o correlato dever de investigar e punir os responsáveis (CtDH, 2010e, par. 105 e 137).

Quanto à obrigação estatal de investigar e punir *versus* leis de anistia, nessa decisão a Corte reafirmou seu posicionamento jurisprudencial no sentido de que são incompatíveis com a Convenção Americana as disposições de anistia, prescrição e excludentes de responsabilidade que pretendam impedir a investigação e punição dos responsáveis por graves violações a direitos humanos (CtDH, 2010e, par. 147 e seguintes). Ao analisar dispositivos da Lei de Anistia brasileira (Lei n. 6.683, de 1979), concluiu que, pela forma com que tem sido interpretada e aplicada no Brasil, foram impedidos a investigação dos fatos, a identificação, o julgamento e sanção dos responsáveis, violando-se os artigos 8 (1) e 25 da Convenção, em relação com os artigos 1 (1) e 2, em prejuízo dos familiares das vítimas. Ademais, considerou que, por força da vigência e da aplicação da Lei de Anistia, o Estado brasileiro também descumpriu a obrigação de adequar seu direito interno prevista no artigo 2 da Convenção (CtDH, 2010e, ponto resolutivo 5).

Em matéria de anistia, embora *Gomes Lund* não tenha trazido aportes novos quando lida à luz da jurisprudência da Corte Interamericana, essa sentença foi proferida em um momento singular: naquele mesmo ano, meses antes, o Supremo Tribunal Federal (STF) havia julgado a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153, considerando a Lei de Anistia válida e compatível com a Constituição de 1988. O STF entendeu que a anistia por ela concedida alcançava também quaisquer dos crimes praticados pelos agentes da ditadura militar. Uma das teses principais defendidas foi a de que a transição no país deu-se por uma concessão recíproca, ou seja, que a anistia ocorreu a partir de uma solução consensual ou acordo político, envolvendo diversos atores sociais, classes e instituições políticas – posicionamento que foi

defendido pelo Estado brasileiro perante a Corte Interamericana.⁸⁹

A Corte, mantendo sua tradição, descartou essas alegações, reafirmando a incompatibilidade da referida lei em relação à Convenção. Aliás, a impossibilidade de se alegar anistias ou figuras análogas como obstáculos à investigação e eventual punição de responsáveis por violações graves aos direitos humanos foi reforçada por alguns precedentes e documentos de órgãos internacionais de proteção e dos mais altos tribunais de justiça da região, exemplificados na sentença (CtDH, 2010e, par. 150-169). Ao apontá-los, a Corte provavelmente pretendia mostrar a influência e a persuasão de seu entendimento relacionado a anistias, principalmente nos Estados Parte (VEÇOSO, 2012, p. 52).

Além disso, quanto à decisão do STF propriamente dita, a fundamentação da Corte sustentou-se na falta do controle de convencionalidade: o Poder Judiciário deve zelar para que os efeitos das disposições da Convenção não sejam enfraquecidos pela aplicação de normas internas com conteúdos contrários a seu objeto e fim. Assim, os juízes devem exercer um controle de convencionalidade *ex officio* entre as normas nacionais e as da Convenção. No caso em apreço, a Corte observou que “não foi exercido o controle de convencionalidade pelas autoridades jurisdicionais do Estado [...]” (CtDH, 2010e, par. 176).

Em relação ao dever de investigar e punir, outros dois temas também foram discutidos na sentença: o instituto da prescrição e a falta de tipificação penal do crime de desaparecimento forçado no direito brasileiro, ambos considerados obstáculos ao cumprimento dessa obrigação. Nesses pontos, a defesa brasileira apontou para os princípios da legalidade e da proporcionalidade, argumentando no sentido de uma aparente colisão entre, por um lado, a obrigação de punir e, por outro lado, o direito dos acusados à legalidade penal, à prescrição e ao devido processo penal (CtDH, 2010e, par. 132).

Vale notar que a Corte rechaça esses argumentos, fazendo referência aos direitos das vítimas, derivados dos artigos 8 e 25, que não foram ponderados pelo Estado. Para a Corte, o Brasil afirmou equivocadamente que essa ponderação seria feita entre a obrigação

⁸⁹ O Estado brasileiro, defendendo a manutenção da Lei de Anistia, fez as seguintes alegações: a) a punição dos responsáveis poderia representar um obstáculo ao processo de transição para o regime democrático; b) a lei de anistia foi antecedida de amplo debate político, com a participação da sociedade; c) a anistia foi um importante passo para a reconciliação nacional; d) a anistia brasileira é caracterizada pela bilateralidade e pela reciprocidade; e) a referida lei se insere em um amplo e paulatino processo de abertura política e redemocratização (CtDH, 2010e, par. 130 e 133). Esses argumentos já haviam sido enunciados pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 153/DF.

de punir e o princípio da legalidade, “[...] mas não incluem na análise os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial das vítimas e seus familiares, os quais foram sacrificados da maneira mais intensa no presente caso” (CtDH, 2010e, par. 178). Esse trecho reforça a leitura da Corte em prol dos direitos das vítimas e seus familiares.

Outros pontos importantes se sobressaem da decisão em *Gomes Lund*. No entanto, nesse estudo, destacam-se para análise as considerações na sentença sobre o dever de investigar, processar e punir. Nesse aspecto, cabe mencionar o que a Corte dispôs em matéria de reparações:

O Estado deve conduzir eficazmente, perante a jurisdição ordinária, a investigação penal dos fatos do presente caso a fim de esclarecê-los, determinar as correspondentes responsabilidades penais e aplicar efetivamente as sanções e consequências que a lei preveja, em conformidade com o estabelecido nos parágrafos 256 e 257 da presente sentença (CtDH, 2010e, ponto resolutivo 9).

No trecho citado, o Tribunal oferece alinhamentos sobre os critérios que devem ser considerados para investigação e eventual sanção dos responsáveis. Em linhas gerais, dispõe que deve haver uma investigação de ofício na jurisdição penal ordinária (e não na militar), realizada diligentemente, sem que sejam aplicadas disposições da lei de anistia ou outra figura análoga (prescrição, irretroatividade da lei penal, coisa julgada, *ne bis in idem* ou qualquer excludente de responsabilidade). É também dever do Estado determinar os autores materiais e intelectuais do desaparecimento forçado das vítimas e da execução extrajudicial estabelecidas no caso. Ademais, os familiares das vítimas devem ter pleno acesso e capacidade de ação no processo penal, desde a etapa inicial de investigação até o eventual julgamento dos responsáveis. Os resultados desses processos devem, ainda, ser publicados, para que a sociedade brasileira conheça os fatos e seus responsáveis. As orientações dadas em *Gomes Lund* em matéria de investigação e punição seguem, portanto, o que já aparecia em sua jurisprudência.

Um ano após a publicação de *Gomes Lund*, mais precisamente em 14 de dezembro de 2011, o Estado brasileiro submeteu à Corte o primeiro relatório referente ao cumprimento da sentença. O documento relata um conjunto de ações concretas, adotadas principalmente por diversos órgãos federais, que refletem o interesse do Estado em cumprir a sentença, “não só para atender suas obrigações internacionais, mas também para adotar medidas que mitiguem sua dívida histórica em relação aos familiares das vítimas do regime militar” (BRASIL, 2011e, par. 144).

Quanto à persecução penal, no primeiro relatório, o Estado apresentou informações sobre cinco ações civis públicas, ajuizadas pelo Ministério Público Federal (MPF) entre 2008 e 2010, em que se pretende a responsabilização civil dos agentes públicos responsáveis ou envolvidos em violações de direitos humanos.⁹⁰ Embora reconheça que essas ações não tenham natureza penal, o relato do Estado brasileiro foi no sentido de mostrar o esforço que tem desenvolvido “a fim de lidar com as violações perpetradas durante o regime militar” (BRASIL, 2011e, par. 41).

Um aspecto que merece destaque é a mudança de posicionamento da AGU informada no relatório. Em uma das ações civis públicas informadas, a União e o estado de São Paulo figuram como réus também (BRASIL, 2011e, par. 26). Na defesa do Estado, a AGU passou a admitir explicitamente a responsabilidade estatal pelas mortes e desaparecimentos praticados entre 1961 e 1988, deixando de se opor à responsabilização dos acusados. O relatório destaca que a atuação do Estado em juízo mudou, caracterizando-se agora pela “abstenção na postulação de teses que, direta ou indiretamente, possam sustentar a ausência de responsabilidade civil ou administrativa dos perpetradores de violações de direitos humanos [...]” (BRASIL, 2011e, par. 19).

Em agosto de 2012, atendendo a um pedido de esclarecimentos feito pela Corte, o Estado brasileiro apresentou informações adicionais sobre dois pontos específicos: o Grupo de Trabalho Araguaia e a participação dos familiares das vítimas nas expedições

⁹⁰ De forma geral, essas ações pediam que fossem condenados a reparar danos morais coletivos e a restituir eventuais indenizações pagas pela União (ou a reparar os familiares das vítimas pelos danos sofridos). Também se buscava a perda de cargo ou, no caso de funcionários públicos reformados ou aposentados, a cassação da aposentadoria em razão da prática comprovada de graves violações aos direitos humanos. Resumidamente, a respeito dessas ações civis, são relatados:

- Ação civil pública contra a União e o DOI-Codi/SP: foi ajuizada em maio de 2008, o MPF requereu a responsabilização dos militares reformados Carlos Alberto Brilhante Ustra e Aldir Santos Maciel, que comandaram o DOI-Codi do II Exército, em São Paulo, entre 1970 e 1976, período em que foram realizadas inúmeras prisões ilegais, tortura, homicídios e desaparecimentos forçados.

- Ação Civil Pública do caso Manoel Fiel Filho: MPF, março de 2009, pediu a declaração judicial da responsabilidade pessoal de sete policiais – servidores públicos estaduais – que faziam parte da estrutura do DOI-Codi no período, em cujas dependências o operário Manoel Fiel Filho foi preso ilegalmente, torturado e morto em 1976.

- Ação Civil Pública sobre a ocultação de cadáveres: em novembro de 2009, o MPF entrou com ação para que fosse declarada a responsabilidade pessoal de policiais, legistas, funcionários do serviço funerário e do Prefeito do Município de São Paulo por ocultação dos corpos de militantes políticos durante o período militar e por ajudarem a mantê-los sem identificação.

- Ação Civil Pública do caso dos Policiais Civis no DOI-Codi/SP: em agosto de 2010, MPF requereu a responsabilização pessoal de três delegados da polícia civil de SP que teriam participado diretamente de atos de tortura, abuso sexual, desaparecimentos forçados e homicídios, em serviço e nas dependências de órgãos públicos, durante o regime militar.

- Ação Civil Pública sobre o caso Oban: trata-se de ação civil pública, ajuizada pelo MPF em novembro de 2010, em relação a quatro membros da Operação Bandeirante (Oban), acusados de morte ou desaparecimento de, pelo menos, 6 pessoas e tortura de outras 19.

À época da apresentação do primeiro relatório, essas ações estavam em diferentes estágios de tramitação. Todas aguardavam decisão definitiva do Poder Judiciário. Cf. BRASIL, 2011e, par. 28 a 38.

de busca dos restos mortais, bem como as medidas adotadas, ou a adotar, quanto às investigações penais. Sobre esse último ponto, informações sobre a tramitação de duas ações penais chegaram ao conhecimento da Corte. Uma delas foi recebida pela Justiça Federal (2ª Vara Federal da Seção Judiciária de Marabá/PA)⁹¹, mas a outra denúncia, imputada ao réu Sebastião Curió Rodrigues de Moura, havia sido inicialmente rejeitada, principalmente em razão da aplicação da Lei n. 6.683/79 (lei de anistia) e da prescrição.⁹² A Procuradoria da República em Marabá reagiu, apresentando recurso em sentido estrito com o objeto de reformar a decisão – o que, de fato, ocorreu. A denúncia foi, portanto, recebida e prosseguiu a tramitação judicial. Posteriormente, no segundo relatório apresentado à Corte (25 de janeiro de 2013), o Estado informou que esse processo havia sido suspenso em novembro de 2012, após decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) que acolheu pedido liminar apresentado pelo réu ao impetrar *Habeas Corpus* (HC).⁹³

O terceiro e mais recente relatório sobre o cumprimento da sentença *Gomes Lund*, apresentado à Corte em 20 de janeiro de 2014, é o que traz um conjunto de informações mais detalhado em relação às medidas de persecução penal tomadas pelo Estado brasileiro. Da leitura do relatório, merece destaque o papel do Ministério Público Federal, tanto na esfera judicial quanto por iniciativas conduzidas para aperfeiçoar a coordenação interna, promover o debate e desencadear investigações penais.

A atuação judicial do Ministério Público aparece no relatório com vitórias e derrotas no decorrer dos processos. Duas ações penais, objeto também dos relatórios anteriores, são relacionadas especificamente a crimes cometidos no episódio da Guerrilha do Araguaia. São as ações contra Sebastião Curió Rodrigues de Moura e contra Lício Augusto Maciel. Quanto à primeira, o Estado brasileiro traz atualizações: o

⁹¹ Trata-se da Ação Penal nº 4334-29.2012.4.01.3901, em que se imputa ao réu LICIO AUGUSTO MACIEL a prática, no contexto da chamada “Guerrilha do Araguaia”, dos crimes de sequestro qualificado por maus tratos e cárcere privado (art. 148, caput e parágrafo 2º. do Código Penal), contra a vítima DIVINO FERREIRA DE SOUZA.

⁹² É a Ação Penal nº 1162-79.2012.4.01.3901, também em trâmite perante a 2ª Vara Federal da Seção Judiciária de Marabá/PA, em que se imputa ao réu Sebastião Curió Rodrigues de Moura a prática de crimes de sequestro qualificado por maus tratos e cárcere privado, no contexto da “Guerrilha do Araguaia”, contra cinco vítimas. Cf. BRASIL, 2012d.

⁹³ A defesa do acusado impetrou Habeas Corpus junto ao TRF 1ª Região com o objetivo de trancar a ação penal. Em novembro de 2012 foi concedida medida liminar determinando a suspensão do processo até o juízo final de mérito do HC.

No segundo relatório, são mencionadas também outras duas iniciativas de investigação penal provocadas pelo Estado. O texto faz referência ao Grupo de Trabalho Direito à Memória e à Verdade do Ministério Público Federal, criado em setembro de 2010 com o objetivo de promover o debate e criar metas de atuação coordenada dos membros do MPF. Também foi apresentada denúncia em face do coronel reformado Carlos Alberto Brilhante Ustra, comandante do DOI-CODI/SP de 1970 a 1974, pelo sequestro da vítima Edgar de Aquino Duarte. Cf. BRASIL, 2013a.

HC foi apreciado pela 4ª Turma do TRF1 que, por maioria, concedeu ordem para trancar a ação penal, decisão que foi objeto de recurso interposto pela Procuradoria Regional da República da 1ª Região (BRASIL, 2014, par. 19-20). Em relação à segunda ação penal, dá-se conhecimento à Corte Interamericana de que o réu Lício Augusto Maciel havia sido citado no final de 2013, tendo ingressado com HC ainda não julgado (BRASIL, 2014, par. 22).

Outras cinco ações criminais são citadas no terceiro relatório brasileiro. Nessas ações, em resumo, o MPF sustenta a tese de que os crimes de sequestro cometidos no contexto da ditadura militar já eram, à época do início da execução, qualificados como crimes contra a humanidade, portanto, imprescritíveis e insuscetíveis de anistia. Basicamente, a argumentação do Ministério Público gira em torno de 3 fundamentos: a necessidade de dar cumprimento à sentença da Corte em *Gomes Lund*; a configuração das condutas praticadas como crimes contra a humanidade, capazes de afastar a anistia e a prescrição; e o fato de que os crimes de sequestro e de ocultação de cadáver têm caráter permanente (BRASIL, 2014, par. 51). Das cinco ações ajuizadas, em duas as denúncias foram rejeitadas⁹⁴ e em uma ação penal, embora recebida a denúncia, o juiz reconheceu a prescrição e declarou extinta a punibilidade.⁹⁵ Nesses três casos, o MPF interpôs recurso em sentido estrito, dos quais dois foram rejeitados. Avalia-se agora a possibilidade de impetração de recursos extraordinário e especial.

A atuação do Ministério Público Federal, por meio de grupos de trabalho (GTs), é também registrada nos relatórios brasileiros. A esse respeito, dois GTs são citados: o Grupo de Trabalho Direito à Memória e à Verdade, criado em 2010 no âmbito da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC); e Grupo de Trabalho Justiça de Transição, da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão Criminal e Controle Externo da Atividade Policial do MPF. O primeiro foi montado antes mesmo da sentença da Corte, com o objetivo de promover o debate e criar metas de atuação coordenada dos membros do MPF. Da atuação desse grupo, tem-se registro de aproximadamente 40 investigações em andamento, além de atividades de acompanhamento de expedições do Grupo de

⁹⁴ Trata-se da Ação Penal n. 00004204-32.2012.4.03.6181, em face de Carlos Alberto Brilhante Ustra, pelo sequestro qualificado de Aluizio Palhano Pedreira Ferreira, ocorrido maio de 1971; e da Ação Penal n. 0801434-65.2013.4.02.5101, em face de Luiz Mario Valle Correia Lima, Luiz Timótheo de Lima, Roberto Augusto de Mattos Duque Estrada, Dulene Aleixo Garcez dos Reis e Valter da Costa Jacarandá, pela prática do crime de sequestro qualificado de Mario Alves de Souza Vieira, iniciado em janeiro de 1970.

⁹⁵ Trata-se da Ação Penal n. 0004823-25.2013.4.03.6181, em face de Carlos Alberto Brilhante Ustra e Alcides Singilo, pelo crime de ocultação de cadáver de Hirohaki Torigoe, iniciado em janeiro de 1972.

Trabalho Araguaia (GTA).⁹⁶

O segundo GT, sobre Justiça de Transição, nasceu com o objetivo de dar efetivo cumprimento aos aspectos criminais da sentença *Gomes Lund*, buscando fornecer apoio jurídico e operacional aos Procuradores da República para investigar e processar casos de graves violações a direitos humanos ocorridas na ditadura militar.⁹⁷ Até a data do último relatório brasileiro, já tinham sido ofertadas sete denúncias contra crimes cometidos por agentes estatais na ditadura, das quais duas são relacionadas à Guerrilha do Araguaia, como visto acima.⁹⁸ Além disso, mencionou-se no texto que cerca de 200 procedimentos com fins penais estavam em andamento, especialmente nas Procuradorias dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraíba e Pará.⁹⁹ Com isso, esse GT entende que “as ações penais e investigações instauradas dão parcial cumprimento à obrigação estabelecida no Ponto Resolutivo 9 da Sentença do caso *Gomes Lund* [...]”, quanto ao dever do Estado de promover a persecução penal (BRASIL, 2014, par. 39).

Além do trabalho realizado por esses GTs, o Procurador-Geral da República criou, em dezembro de 2013, uma força tarefa, pelo prazo de 6 meses (a contar de 7 de janeiro de 2014), para auxiliar os Procuradores da República em Marabá nas investigações e nos atos de persecução penal relativos à Guerrilha do Araguaia. Isso mostra o esforço de se formar uma rede no Ministério Público Federal, com atuação extrajudicial e judicial voltada ao cumprimento da decisão da Corte em sentido amplo (BRASIL, 2014, par. 28).

Por fim, nos relatórios há referências a investigações iniciadas no âmbito da

⁹⁶ Grupo coordenado pelo Poder Executivo na busca e identificação dos desaparecidos. Cf. BRASIL, 2014, par. 23-24.

⁹⁷ Nos termos da portaria que o instituiu, esse GT tem a função de: a) definir um plano inicial para a persecução penal; b) identificar os casos abrangidos pela sentença aptos à incidência da lei penal; c) definir o juízo federal perante o qual serão propostas as ações penais, de acordo com as disposições internacionais e os dispositivos constitucionais e legais; d) examinar a investigação de crimes de quadrilha, nos casos em que os vínculos estabelecidos ainda durante a ditadura militar permaneceram íntegros até momento recente. Confira-se a Portaria da 2ª Câmara nº 21, de 25 de novembro de 2011, disponível em: http://2ccr.pgr.mpf.mp.br/diversos/justica-de-transicao/portaria_21_CASO%20GOMES%20LUND%20-%20versao%20Alex.pdf. Acesso em: 05 jul. 2014.

⁹⁸ As duas ações são as já citadas ações penais contra Sebastião Curió Rodrigues de Moura e contra Lício Augusto Maciel, mencionadas nos relatórios brasileiros anteriores.

⁹⁹ O relatório sobre as atividades de persecução penal desenvolvidas pelo MPF em matéria de graves violações a Direitos Humanos cometidas por agentes do Estado durante o regime de exceção (2008-2012) foi elaborado e publicado em março 2013. Conforme o relatório preliminar, foram instaurados 193 procedimentos investigatórios criminais (PICs), quase todos nos últimos dois anos. Os PICs referem-se a crimes cometidos contra 183 vítimas, nessas não incluídas as pessoas vitimadas no âmbito da repressão à Guerrilha do Araguaia. Cf. BRASIL, 2014, par. 33.

Comissão Nacional da Verdade (CNV) sobre os fatos relativos à Guerrilha do Araguaia. A CNV estabeleceu um Grupo de Trabalho específico – o GT “Araguaia” – para investigá-los. O último relatório informa que foram identificados 13 comandantes das operações contra a Guerrilha do Araguaia, dos quais 8 foram convocados a tomar depoimentos. Também está na agenda da CNV realizar audiências públicas, para aprofundar as investigações sobre os fatos de *Gomes Lund*. (BRASIL, 2014, par. 83,88 e 92).

Até a conclusão do presente trabalho, não havia resolução da Corte Interamericana sobre a supervisão do cumprimento da sentença *Gomes Lund*. No entanto, já se sabe que esse caso, ao menos nesse ponto, permanecerá em etapa de supervisão na Corte por certo tempo – possivelmente por anos –, considerando o entendimento atual do Tribunal. O ponto de maior destaque será resolver que a lei de anistia não seja interpretada como obstáculo à punição dos responsáveis pelos desaparecimentos forçados cometidos no Araguaia.

De certa forma, uma das barreiras parece ter sido superada. A Lei de Anistia brasileira não é tida como obstáculo para a investigação dos fatos e propositura de ações penais relativas à Guerrilha do Araguaia. A partir das iniciativas relatadas pelo Estado brasileiro, nota-se que existe um sério esforço em levar adiante o cumprimento desse ponto da sentença, refletido, em especial, nos argumentos e na atuação judicial do Ministério Público Federal, na qualidade de titular exclusivo das ações penais públicas. Existe um ambiente político-institucional favorável a que se promovam processos penais para punir agentes estatais.

Retomando os critérios dados pela Corte sobre o dever de investigar, há elementos para considerá-lo cumprido. Evidentemente, para essa avaliação, é preciso tomar em conta os comentários da Comissão Interamericana e dos representantes das vítimas ao apontado pelo Estado nos relatórios, o que não foi objeto desse estudo. Em todo caso, as principais diretrizes dadas pela Corte em matéria de investigação estão refletidas nos relatórios. As iniciativas mostram que o dever de investigar, em linhas gerais, foi “assumido como um dever jurídico próprio, e não como simples formalidade condenada de antemão a ser infrutífera” (CtDH, 2010e, par. 138). Resta ainda a segunda parte do conteúdo dessa medida reparatória, qual seja, a efetiva punição penal, o que ainda deve render ao Estado brasileiro anos de tramitação.

CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo compreender, à luz da experiência brasileira, os fatores para o cenário de baixo cumprimento das reparações relacionadas ao dever de investigar, processar e punir responsáveis por violações a direitos humanos, com base no entendimento da Corte Interamericana. Esse debate foi costurado a partir de uma (re)construção normativa, institucional e jurisprudencial vivenciada, por um lado, pela Corte Interamericana, e, por outro, pelo Estado brasileiro.

Como visto, o panorama geral de pesquisas sobre o tema apontou cenários nada promissores quanto à implementação de certas reparações ditadas pela Corte. Estados geralmente dão pleno cumprimento a reparações de caráter pecuniário, mas, quando as medidas envolvem a obrigação de investigar e punir indivíduos responsáveis por violações, estudos sinalizam uma “crise de cumprimento”. Os casos brasileiros já julgados pareciam, inicialmente, encaixar-se nessa leitura. Foi o que se procurou explorar nessa pesquisa.

Do lado da Corte Interamericana, buscou-se analisar o cumprimento de sentenças a partir dos mecanismos de supervisão hoje existentes no sistema interamericano e do conteúdo e limites do dever de investigar, processar e punir, o recorte desse estudo. Como explorado na primeira parte, a Corte aperfeiçoou, no decorrer dos anos, as suas práticas, normas e estratégias para supervisionar o cumprimento das sentenças por parte dos Estados, embora o tenha feito também, em alguns aspectos, com reveses. A definição dos contornos de sua competência (artigo 65 da Convenção), a emissão de resoluções e a prática das audiências, por exemplo, testemunharam essa evolução. Desde 2008, tem-se um arranjo em que a Corte chama as partes, colocando representantes do Estado, vítimas e Comissão face a face, com o propósito de estimulá-los a superar os obstáculos à implementação. Esse novo processo, traduzido na apresentação de escritos, audiências e resoluções, permanece até que a Corte considere as reparações cumpridas ou decida encerrar o procedimento a respeito de um ponto específico. No entanto, a opção por manter os casos indefinidamente abertos é uma estratégia que, por outro lado, mostra deficiências, inclusive por gerar uma fotografia irreal do grau de cumprimento das decisões da Corte.

Esses mecanismos de supervisão, somados ao dever de investigar, processar e punir, terminam por modular a jurisdição da Corte para uma esfera *quase-criminal*.

Embora, a rigor, não seja um tribunal penal, a Corte Interamericana colocou no centro de sua agenda a responsabilização criminal de autores de violações a direitos humanos, ao passar a impor aos Estados esse dever, tão frequentemente ordenado como medida de reparação. Na prática, os sistemas nacionais de justiça tornaram-se destinatários principais desse tipo de reparação, no sentido do que aponta Alexandra Huneus.

Para entender como se dá o (des)cumprimento desse comando por esses atores, foi necessário mergulhar no entendimento da Corte sobre o conteúdo e alcance dessa obrigação. Como explorado no capítulo 3, o discurso punitivo do Tribunal expandiu-se no decorrer dos anos – e não sem escapar de algumas críticas. Nasceu logo nos primeiros casos hondurenhos, com ênfase no dever geral de respeitar e garantir os direitos consagrados na Convenção (artigo 1.1), sem integrar o rol das reparações. Depois, além de incluída como forma específica de reparação, a obrigação de investigar, processar e punir começou a ser interpretada como um direito das vítimas, garantido pela Convenção, como parte do direito ao devido processo legal e a garantias judiciais (artigos 8 e 25). Essa concepção provocou reações, de que são vozes acadêmicos argentinos, por desconsiderar os direitos de acusados submetidos a processos penais, que são conquistas e garantias caras do direito penal. Além disso, em casos referentes a graves violações cometidas a mando do Estado, no contexto dos regimes ditatoriais vivenciados na América Latina, o dever de investigar, processar e punir é sempre aplicável, não sendo admitidas regras que possam obstaculizá-lo (como anistias, prescrições e outras excludentes de ilicitude). Esse conteúdo, que a Corte reproduz em sua jurisprudência, guarda relação direta com a implementação que se espera dos Estados. É refletida, inclusive, nos poucos parâmetros que adota o Tribunal para acompanhar o cumprimento desse dever.

Quanto à experiência brasileira, esse estudo também procurou explorar a forma com que o Estado brasileiro foi se organizando para fazer frente à tarefa de implementar as sentenças proferidas pelo Tribunal, tanto sob viés normativo quanto institucional. Essa leitura mostrou-se importante para situar as respostas que o Estado brasileiro tem dado à Corte Interamericana na etapa de supervisão dos quatro casos já julgados, especialmente quanto ao cumprimento do dever de investigar, processar e punir.

Do ponto de vista normativo, o cenário é de abertura ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, de forma geral, e ao sistema interamericano, em particular. Exemplificam-no bem o conjunto de normas constitucionais, somada à posição assumida pelo Brasil desde os primórdios do sistema interamericano. Esse debate

ganhou força a partir da década de 90, com a ratificação da Convenção Americana e a aceitação da competência contenciosa da Corte.

Alguns avanços foram registrados, como, por exemplo, a discussão sobre a natureza jurídica das sentenças proferidas pelo Tribunal. O vocábulo “internacional” – e não “estrangeiro” – a caracterizar as sentenças da Corte afastou a necessidade de homologação perante o Superior Tribunal de Justiça, o que parece ter colocado fim a esse debate. No entanto, um ponto que continua a despertar atenção diz respeito ao lugar em que se situa a Convenção Americana no ordenamento jurídico brasileiro. O Supremo Tribunal Federal já enfrentou o tema em várias ocasiões, tendo revisto sua tradição jurisprudencial para afirmar a tese da suprallegalidade dos tratados de direitos humanos, especialmente após a EC n. 45/2004. Embora a melhor leitura ainda seja a que se faz a partir do artigo 5º, parágrafo 2º, a tese da suprallegalidade não tem impedido com que tratados de direitos humanos sejam usados na interpretação da Constituição Federal.

Outro desdobramento desse debate tocava na forma de pagamento de eventuais indenizações estabelecidas nas sentenças da Corte. Como registrado, a necessidade de submissão ao regime de precatórios, previsto no art. 100 da Constituição Federal, foi logo descartada, processo já caracterizado por excessiva demora. A alternativa a que se chegou foi a edição de um ato executivo (Decreto), autorizando a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República a dar cumprimento às sentenças, amparada em rubrica orçamentária específica para o pagamento de indenizações dos órgãos regionais.

No entanto, falta ainda ao Brasil uma *lei-ponte* que discipline a implementação das decisões da Corte no país. Houve tentativas – todas frustradas – de tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional sobre o tema. Até que se elabore uma norma específica, a implementação das decisões dos órgãos do sistema interamericano continuará a operar de maneira errática e pouco institucionalizada, com dificuldades de envolvimento dos demais níveis de governo (estados e municípios) e poderes (do Poder Judiciário, em especial). O arranjo institucional que se formou, no decorrer dos anos, está ancorado exclusivamente no Poder Executivo Federal. A AGU, a SDH e o MRE, em um processo marcado por aprendizado e tensões institucionais, foram se acomodando e (re)definindo suas atribuições quanto ao cumprimento das sentenças da Corte. Aguarda-se ainda uma institucionalização definitiva.

Passando ao exame dos quatro casos brasileiros, a análise pôs em evidência as dificuldades enfrentadas, tanto da Corte quanto do Estado brasileiro, na etapa de supervisão e do cumprimento da obrigação de investigar, processar e punir. *Ximenes*

Lopes expôs, por um lado, a fragilidade do desenho atual do procedimento de supervisão. Com a sentença datada de 2006 e a última resolução (ao menos publicada) de 2010, sugere-se um cenário de cumprimento parcial dessa obrigação, embora o Estado brasileiro considere já ter esgotado todas as alternativas a seu alcance. Resta saber como a Corte enfrentará os argumentos quanto à prescrição, se seguirá o critério *Bulacio* (afastando a prescrição por impedir a investigação e sanção de responsáveis por todas violações a direitos humanos, não apenas as graves e sistemáticas), o critério *Barrios Altos* (considerando-o um caso de grave violação, insusceptível de prescrição) ou o critério *Buenos Alves* (entendendo que, por ser um caso de tortura, há um dever estatal de promover investigação com a devida diligência, descartando o argumento da prescrição). Pode-se supor que a Corte tenha receio de acolher a prescrição, como ficou evidenciado em *Escher e Otros*: o caso foi arquivado, e a Corte evitou considerá-lo cumprido.

Gomes Lund, no cenário brasileiro, é um capítulo especial. Não trouxe novidade em relação à jurisprudência da Corte Interamericana em matéria de anistias e de graves violações cometidas em regimes militares. A condenação do Estado brasileiro a que promovesse investigações e punições dos agentes estatais envolvidos na Guerrilha do Araguaia era esperada. O destaque, nesse caso, é que o Estado brasileiro tem se movimentado para dar cumprimento a essa obrigação. O Ministério Público Federal, órgão constitucionalmente responsável pela persecução penal, propôs oito ações penais (com seis atualmente em trâmite e duas arquivadas), inspirado no argumento de que os crimes cometidos são de lesa humanidade, insusceptível, portanto, de prescrição e anistia. Paralelamente, foram montados, no âmbito do MPF, Grupos de Trabalho e uma força-tarefa (no caso específico da Guerrilha do Araguaia) para coordenar a atuação de seus membros, o que reflete esforço para dar cumprimento a esse ponto da sentença.

Aplicadas as diretrizes da Corte em matéria de investigação, há elementos suficientes para que sejam consideradas cumpridas. Afinal, nos termos da própria Corte, essa é uma obrigação de meio, que não deixa de ser cumprida se a investigação e ação penal não geram resultados. Quanto ao grau de cumprimento, o problema é que a Corte criou uma tipologia que encaixa três comandos distintos – investigar, processar e punir – como uma única medida reparatória. Embora o dever de investigar possa ser considerado cumprido, o mais provável é que esse caso permaneça em etapa de supervisão indefinidamente, ainda mais quando se considera os parâmetros da Corte a esse respeito, quais sejam: existência de sentenças definitivas, início efetivo do

cumprimento da pena, punição de todos os autores responsáveis. *Sétimo Garibaldi* deverá seguir a mesma trajetória de *Ximenes Lopes*, *Gomes Lund* e tantos outros, permanecendo aberto, com cumprimento parcial, até que seja prolatada sentença penal definitiva em âmbito doméstico, o que pode ainda lhe render mais alguns anos de supervisão.

A investigação sobre o cumprimento dessa obrigação demandaria abrir novos capítulos. Um deles se encaixaria na avaliação da eficácia e da efetividade do sistema interamericano e, em especial, da Corte – dois conceitos que carregam, por si sós, um grande desafio. Além do grau de envolvimento e da capacidade de ação dos Estados, outros elementos também aparecem em cena – a própria legitimidade da Corte e o conteúdo de suas decisões não podem escapar desse tipo de reflexão. Espera-se que essa análise tenha ajudado a jogar pistas para esses próximos capítulos, para potencializar os impactos do sistema interamericano em provocar avanços na proteção de direitos humanos não só no Brasil, mas nos Estados da região.

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVICH, Víctor. 2009. Das Violações em Massa aos Padrões Estruturais: Novos Enfoques e Clássicas Tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **SUR – International Journal on Human Rights**, São Paulo, v. 6, n. 11, p. 7-39.

ANTKOWIAK, Thomas M. 2008. Remedial Approaches to Human Rights Violations: The Inter-American Court of Human Rights and Beyond. **Columbia Journal of Transnational Law**, New York, v. 46, n. 2, p. 351-419.

_____. 2011. An Emerging Mandate for International Courts: Victim-Centered Remedies and Restorative Justice. **Stanford Journal of International Law**, Stanford, v. 279, p.279-332.

_____. 2012. La Corte Interamericana sobre Derechos Humanos y sus reparaciones centradas en la víctima. **Perspectiva Iberoamericana sobre la Justicia Penal Internacional**, Valencia, v. I, p. 307-317.

AYALA CORAO, Carlos M. 2007. La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Estudios Constitucionales**, ano 5, n. 1, Talca, p. 127-201.

BALUARTE, David C. 2012. Strategizing for Compliance: The Evolution of a Compliance Phase of Inter-American Court Litigation and the Strategic Imperative for Victims' Representatives. **American University International Law Review**, Washington, v. 27, n. 2, p. 263-321.

BALUARTE, David C.; DE VOS, Chistian M. 2010. **From Judgment to Justice: Implementing International and Regional Human Rights Decisions**. New York: Open Society Foundations.

BASCH, Fernando *et al.* 2010. The Effectiveness of the Inter-American System of Human Rights Protection: a quantitative approach to its functioning and compliance with its decisions. **SUR – International Journal on Human Rights**, São Paulo, v. 7, n. 12, p. 9-35.

BERNARDES, Marcia Nina. 2011. Sistema Interamericano de Direitos Humanos como esfera pública transnacional: aspectos jurídicos e políticos da implementação de decisões internacionais. **SUR – International Journal on Human Rights**, São Paulo, v. 8, n. 15, p. 135-156.

CAMBIAGHI, Cristina Timponi; VANNUCHI Paulo. 2013. Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Reformar para Fortalecer. **Lua Nova**, São Paulo, n. 90, p. 133-163.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. 2003^a. **Informe: Bases para un proyecto de Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para fortalecer su mecanismo de protección**. 2 ed. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, p. 3-64.

_____. 2003b. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Vol. III. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 663p.

_____. 2011. El cumplimiento de las sentencias de la Corte: posición principista, y no “pragmática”. In: _____. **El ejercicio de la función judicial internacional: memorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Belo Horizonte: Del Rey. P. 27-43.

_____. 2013. Compliance with Judgments and Decisions – The Experience of the Inter-American Court of Human Rights: a Reassessment. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, Fortaleza, v. 13, n. 13, p. 29-36.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto; ROBLES, Manuel E. Ventura. 2004. **El Futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. 2^a ed. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.

CAMPOS, Bárbara Pincowsca Cardoso. 2013a. Acesso à justiça e reparações: resposta da Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: LEAL, César Barros; MUÑOZ, Soledad García (Coords.). **Acesso à justiça e Segurança Cidadã**. Tomo I. Fortaleza: Expressão Gráfica, p. 25-48.

_____. 2013b. Controle de convencionalidade: aproximação entre o Direito Internacional e o Constitucionalismo? **Revista Eletrônica de Direito Internacional**, Belo Horizonte, v. 12, p. 92-113.

CAVALLARO, James L.; BREWER, Stephanie Erin. 2008. Reevaluating regional human rights litigation in the twenty-first century: the case of the Inter-American Court. **American Journal of International Law**, Washington, v. 102, n. 4, p. 768-827.

COELHO, Rodrigo Meirelles Gaspar. 2008. **Proteção Internacional dos Direitos Humanos**: a Corte Interamericana e a implementação de suas sentenças no Brasil. Curitiba: Juruá. 216p.

DULITZKY, Ariel E. 2008. Federalismo y Derechos Humanos. El caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. In: MÉNDEZ-SILVA, Ricardo (122TTP122.). **Derecho Internacional de los Derechos Humanos**. Cultura y Sistemas Jurídicos Comparados. México: Universidad Autónoma de México, p. 303-334.

_____. 2011. The Inter-American Human Rights System Fifty Years Later: Time for Changes. **Quebec Journal of International Law**, Montreal, Special Edition, p. 127-164.

FAÚNDEZ, Héctor Ledesma. 2004. **El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales**. 3. Ed. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 600 p.

FROTA, Maria Guiomar da Cunha; NETO, Pedro Alves Barbosa. 2013. Parameters and procedures of the inter-american system in children's rights violation lawsuits. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 10, n. 2, p. 315-332.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira. **Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Constituição Brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. 464p.

_____. 2013a. El valor de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. In: GALINDO, George Rodrigo Bandeira; URUÑA, René; PÉREZ, Aina Torres (Coords.). **Protección Multinivel de Derechos Humanos**. (no prelo) p. 255-273.

_____. 2013b. Art. 7º O Brasil propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos. In: GOMES CANOTILHO, J. J.; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 2200-2203.

GIUNCHETTI, Camila Serrano. 2010. **Globalização e Direitos Humanos**. Estudo acerca da influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as instituições domésticas: o caso do presídio "Urso Branco" (RO). 195f. Tese (Doutorado). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

GONZÁLEZ MORALES, Felipe. 2009. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos: antecedentes, funciones y otros aspectos. **Anuario de Derechos Humanos**, Santiago, n. 5, p. 35-57.

GONZÁLEZ-SALZBERG, Damián. 2010. A. The effectiveness of the Inter-American Human Rights System: a study of the American State's compliance with the judgments of the Inter-American Court of Human Rights. **International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional**, Bogotá, v. 16, n. 15, p. 115-142.

HAWKINS, Darren; JACOBY, Wade. 2010. Partial Compliance: a Comparison of the European and Inter-American Courts of Human Rights. **Journal of International Law and International Relations**, Toronto, v. 6, n. 1, p. 35-85.

HATHAWAY, Oona A. 2002. Do human rights make a difference? **Yale Law Journal**, New York, v. 111, p. 1935-2042.

HILLEBRECHT, Courtney. 2009. Rethinking compliance: the challenges and prospects of measuring compliance with International Human Rights Tribunals. **Journal of Human Rights Practice**, Oxford, v. 1, n. 3, p. 362-379.

_____. 2012. The Domestic Mechanisms of Compliance with International Human Rights Law: Case Studies from the Inter-American Human Rights *System*. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 34, n. 4, p. 959-985.

_____. 2014. **Domestic Politics and International Human Rights Tribunals: The Problem of Compliance**. New York: Cambridge University Press.

HUNEEUS, Alexandra. 2011. Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter-American Court's Struggle to Enforce Human Rights. **Cornell International Law Journal**, New York, v. 44, n. 3, p. 493-533.

_____. 2013. International Criminal Law by Other Means: the Quasi-Criminal Jurisdiction of the Human Rights Courts. **American Journal of International Law**, Washington, v. 107, n. 1, p. 1-44.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. 1998. **Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. New York: Cornell University Press.

KRSTICEVIC, Viviana. 2007. Reflexiones sobre la Ejecución de las Decisiones del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. In: CENTRO POR LA JUSTICIA Y EL DERECHO INTERNACIONAL. **Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: jurisprudencia, instrumentos normativos y experiencias nacionales**. Buenos Aires: CEJIL. p. 15-112.

LIMA, Raquel da Cruz. 2012. A emergência da responsabilidade criminal individual no sistema interamericano de direitos humanos. **Lua Nova**, São Paulo, n. 86, p. 187-219, 2012.

MAGALHÃES, José Carlos de. 2000. **O Supremo Tribunal Federal e o Direito Internacional**: uma análise crítica. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

MAIA E PÁDUA, Antonio. 2006. Supervisão e cumprimento das sentenças interamericanas. **Cuestiones constitucionales**, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Ciudad de México, n. 15, p. 177-192.

MALARINO, Ezequiel. 2012. Judicial Activism, Punitivism and Supranationalisation: Illiberal and Antidemocratic Tendencies of the Inter-American Court of Human Rights. **International Criminal Law Review**, Leiden, v. 12, p. 665-695.

MAUÉS, Antonio Moreira. 2013. Supralegalidade dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Interpretação Constitucional. **SUR – International Journal on Human Rights**, São Paulo, v. 10, n. 18, p. 215-235.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. 2003. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3. Ed. São Paulo: Malheiros.

NOLLKAMPER, Andre. 2003. Concurrence between individual responsibility and state responsibility in international law. **International and Comparative Law Quarterly**, Cambridge, v. 52, n. 3, p. 615-640.

PASTOR, Daniel R. 2005. La Deriva Neopunitivista de Organismos y Activistas como Causa del Desprestigio Actual de los Derechos Humanos. **Revista Jurídica: Nueva Doctrina Penal**, 2005/A, Ed. Del Puerto.

PIOVESAN, Flávia. 2002. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad. 484p.

_____. 2003. Implementação das obrigações, Standards e parâmetros internacionais de direitos humanos no âmbito intra-governamental e federativo. In: **Working Session on the Implementation of International Human Rights Obligations and Standards in the Inter-American System**, Washington. Disponível em: <<http://www.internationaljusticeproject.org/pdfs/piovesan-speech.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2014.

_____. 2013a. Art. 4º, II – Prevalência dos direitos humanos. In: GOMES CANOTILHO, J. J.; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK,

Lênio Luiz (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. P. 153-159.

_____. 2013b. **Temas de Direitos Humanos**. 6 ed. São Paulo: Saraiva. 572p.

QUIROGA, Cecilia Medina. 2003. **La Convención Americana: teoría y jurisprudencia** – vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial. Santiago: Centro de Derechos Humanos. 428p.

QUIROGA, Cecilia Medina; ROJAS, Claudio Nash. 2007. **Sistema Interamericano de Derechos Humanos**: Introducción a sus Mecanismos de Protección. Santiago: Andros Impresores. 229p.

RAMÍREZ, Sergio García. 1995. El acceso de la víctima a la jurisdicción internacional sobre Derechos Humanos. **Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos**, San José, v. 32-33, p. p. 223-270.

_____. 2005. La jurisprudencia de la Corte Interamericana en materia de reparaciones. In: CORTE I.D.H. **La Corte Interamericana de Derechos Humanos**: un cuarto de siglo: 1979-2004. San José, Costa Rica: Corte I.D.H.

RAMOS, André de Carvalho. 2001. **Direitos Humanos em Juízo**: Comentários aos casos contenciosos e consultivos da Corte Interamericana de Direitos Humanos e estudo da implementação dessas decisões no Direito brasileiro. São Paulo: Max Limonad, 573p.

_____. 2006. Mandados de Criminalização no direito internacional dos direitos humanos: novos paradigmas da proteção das vítimas de violações de direitos humanos. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 62, p. 9-55.

_____. 2012. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 2 ed. São Paulo: Saraiva. 423p.

RECHSTEINER, Beat Walter. 2007. **Direito Internacional Privado**. Teoria e Prática. 10 ed. Outra. E atual. São Paulo: Saraiva.

RESENDE, Augusto César Leite de. 2013. A executividade das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 10, n. 2, p. 225-236.

RISSE, Thomas; SIKKINK, Kathryn. 1999. The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. In: RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn. **The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change**, p. 1-38.

SANTOS, Juliana Corbacho Neves dos. 2011. A execução das decisões emanadas da Corte interamericana de direitos humanos e do sistema jurídico brasileiro e seus efeitos. **Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 261-307.

SIKKINK, KATHRYN. 2011. A Era da Responsabilização: a ascensão da responsabilização penal individual. In: LEIGH, A. Payne; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo. D. (org.) **A Anistia na Era da Responsabilização: o Brasil em perspectiva internacional e comparada**. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia. Oxford: Oxford University, Latin American Center, p. 34-74.

SIMMONS, Beth. 2009. **Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics**. Cambridge: Cambridge University Press.

SILVA, José Afonso da. 2005. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros.

SCHONSTEINER, Judith. 2011. Dissuasive Measures and the "Society as a Whole": A Working Theory of Reparations in the Inter-American Court of Human Rights. **American University International Law Review, Washngton**, v. 23, n.1, p. 127-164.

TAN, Morse H. 2008. Upholding Human Rights in the Hemisphere: Casting Down Impunity Through the Inter-American Court of Human Rights. **Texas International Law Journal**, Austin, v. 43, n. 2, p. 243-283.

VARELLA, Marcelo Dias. **Internacionalização do direito: Direito Internacional, globalização e complexidade**. Brasília: UniCEUB, 2013. 513p.

VEÇOSO, Fábila Fernandes Carvalho. 2012. **Entre Absolutismo de Direitos Humanos e História Contextual: aspectos da Experiência da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. 155f. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo.

VIEIRA, Oscar Vilhena *et al.* 2013. **Implementação das Recomendações e Decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos no Brasil: institucionalização e política**. São Paulo: Direito GV.

VÍTOLO, Alfredo M. 2013. Una novedosa categoría jurídica: el «querer ser». Acerca del pretendido carácter normativo *erga omnes* de la jurisprudencia de la Corte

Interamericana de Derechos Humanos. Las dos caras del control de convencionalidad. **Pensamiento Constitucional**, Lima, n° 18, p. 357-380

VENTURA ROBLES, Manuel E. 2004. **El Futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. 2ª ed. San José, Costa Rica: Corte I.D.H., Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, p. 117-191.

REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS

CIDH. 1999. **Ovelário Tames** (Caso 11.516). Relatório nº 60/99.13 abr. 1999. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/98span/Fondo/Brasil%2011.516.htm>>. Acesso em: 18 abr. 2014.

_____. 2003. **José Pereira** (Caso 11.289). Solução Amistosa. Relatório nº 95/03. 24 out. 2003. Disponível em: <<https://cidh.oas.org/annualrep/2003port/Brasil.11289.htm>>. Acesso em: 18 abr. 2014.

_____. 2009. **Wallace de Almeida** (Caso 12.440). Admissibilidade e Mérito. Relatório nº 26/09. 20 mar. 2009. Disponível em: <<http://cidh.oas.org/annualrep/2009port/Brasil12440.b.port.htm>>. Acesso em: 17 abr. 2014.

CtDH. 1988. **Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras**. Mérito. 29 jul. 1988. Série C No. 4. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 1989. **Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras**. Reparações e custas. 21 jul. 1989. Série C No. 7. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 1989b. **Caso Godínez Cruz Vs. Honduras**. Reparações e custas. 21 jul. 1989. Série C No. 8. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 1996a. **Caso Aloeboetoe y otros. Reparaciones (Art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos) Vs. Suriname**. 10 set. 1996. Série C No. 15. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 1996b. **Caso El Amparo Vs. Venezuela**. Reparações e custas. 14 set. 1996. Série C No. 28. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 1996c. **Caso Neira Alegría y otros Vs. Peru**. Reparações e custas. 19 set. 1996. Série C No. 29. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 1998a. **Caso Blake Vs. Guatemala**. Mérito. 24 jan. 1998. Série C No. 36. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 17 abri. 2014.

_____. 1998b. **Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina**. Reparações e custas. 27 ago. 1998. Série C No. 39. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 17 abri. 2014.

_____. 1998c. **Caso Loayza Tamayo Vs. Peru**. Reparações e custas. 27 nov. 1998. Série C No. 42. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 1998d. **Caso Castillo Páez Vs. Peru**. Reparações e custas. 27 nov. 1998. Série C No. 43. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 1999a. **Caso Ivcher Bronstein Vs. Peru**. Competência. 24 set. 1999. Série C No. 54. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 1999b. **Caso 129TT Tribunal Constitucional Vs. Peru**. Competência. 24 set. 1999. Série C No. 55. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 1999c. **Opinião Consultiva OC 16/99**. O Direito à Informação sobre a Assistência Consular no marco das Garantias do Devido Processo Legal. 1 out. 1999. Série A No. 16. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/opiniones-consultivas>>. Acesso em: 17 abri. 2014.

_____. 1999d. **Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Peru**. Cumprimento de sentença. 17 nov. 1999. Série C No. 59. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 1999e. **Caso Loayza Tamayo Vs. Peru**. Cumprimento de sentença. 17 nov. 1999. Série C No. 60. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 2001a. **Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá.** Mérito, Reparações e custas. 2 fev. 2001. Série C No. 72. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 2001b. **Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile.** 5 fev. 2001. Série C No. 73. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 2001c. **Caso Barrios Altos Vs. Peru.** Mérito. 14 mar. 2001. Série C No. 75. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 2001d. **Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala.** Reparações e custas. 26 mai. 2001. Série C No. 77. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 2001e. **Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua.** Mérito, Reparações e custas. 31 ago. 2001. Série C No. 79. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 2001f. **Caso Barrios Altos (Chumbipuma Aguirre y otros) Vs. Peru.** Reparações e custas. 30 nov. 2001. Série C No. 87. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 2002. **Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago.** Mérito, Reparações e custas. 21 jun. 2002. Série C No. 94. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 2003a. **Caso Bulacio Vs. Argentina.** Mérito, Reparações e custas. 18 set. 2003. Série C No. 100. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 2003b. **Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala.** Mérito, Reparações e custas. 25 nov. 2003. Série C No. 101. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 2003c. **Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá.** Competência. 28 nov. 2003. Série C No. 104. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 2004a. **Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala.** Mérito. 29 abr. 2004. Serie C No. 105. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 02 jul. 2014.

_____. 2004b. **Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Peru.** 8 jul. 2004. Serie C No. 110. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 2004c. **Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala.** Reparações. 19 nov. 2004. Serie C No. 116. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 02 jul. 2014.

_____. 2004d. **Caso Carpio Nicolle y otros Vs. Guatemala.** Mérito, Reparações e Custas. 22 nov. 2004. Serie C No. 117. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 2005a. **Caso Loayza Tamayo Vs. Perú.** Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Derechos Humanos. 03 mar. 2005. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/supervision-de-cumplimiento>>. Acesso em: 14 mai 2014.

_____. 2005b. **Caso Caesar Vs. Trinidad y Tobago.** Mérito, Reparações e custas. 11 mar. 2005. Serie C No. 123. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 2005c. **Aplicabilidad del artículo 65 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.** Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Derechos Humanos. 29 jun. 2005. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/supervision-de-cumplimiento>>. Acesso em: 27 nov 2013.

_____. 2005d. **Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia.** Sentença. 15 set. 2005. Serie C No. 134. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 2006a. **Caso de la Masacre de Pueblo Bello.** Sentença. 31 jan. 2006. Serie C No. 140. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 2006b. **Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguai.** Mérito, Reparações e custas. 29 mar. 2006. Serie C No. 146. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 2006c. **Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil.** Mérito, Reparações e custas. 4 jul. 2006. Série C No. 149. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 2006d. **Caso Goiburú Vs. Paraguai.** Mérito, Reparações e custas. 22 set. 2006. Série C No. 153. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 2006e. **Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile.** Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. 26 set. 2006. Série C No. 154. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 2006f. **Caso Nogueira de Carvalho y outra Vs. Brasil.** Exceções Preliminares e Mérito. 28 nov. 2006. Série C No. 161. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 18 abr. 2014.

_____. 2006g. **Caso La Cantuta Vs. Peru.** Mérito, Reparações e custas. 29 nov. 2006. Série C No. 162. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 2007a. **Caso Albán Cornejo y otros Vs. Ecuador.** Mérito, Reparações e Custas. 22 nov. 2007. Série C No. 171. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

_____. 2007b. **Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala.** Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. 26 nov. 2007. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/supervision-de-cumplimiento>>. Acesso em: 14 mai 2014.

_____. 2008. **Caso Ximenes Vs. Brasil.** Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. 2 mai. 2008. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/supervision-de-cumplimiento>>. Acesso em: 14 mai 2014.

_____. 2009a. **Caso Castillo Páez Vs. Peru.** Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. 3 abr. 2009. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/supervision-de-cumplimiento>>. Acesso em: 10 mai. 2014.

_____. 2009b. **Caso Escher y otros Vs. Brasil.** Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. 6 jul. 2009. Série C No. 200. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

_____. 2009c. **Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia.** Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. 8 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/supervision-de-cumplimiento>>. Acesso em: 10 mai 2014.

_____. 2009d. **Caso Ximenes Vs. Brasil.** Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. 21 set. 2009. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/supervision-de-cumplimiento>>. Acesso em: 14 mai 2014.

_____. 2009e. **Caso Garibaldi Vs. Brasil.** Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. 23 set. 2009. Série C No. 203. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

_____. 2009f. **Caso Escher y otros Vs. Brasil.** Interpretação da Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. 20 nov. 2009. Série C No. 208. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

_____. 2009g. **Caso La Cantuta Vs. Perú.** Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. 20 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/supervision-de-cumplimiento>>. Acesso em: 05 jul. 2014.

_____. 2009h. **Caso de la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala.** Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. 24 nov. 2009. Série C No. 211. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

_____. 2010a. **Caso Escher y otros Vs. Brasil.** Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. 17 mai. 2010. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/supervision-de-cumplimiento>>. Acesso em: 14 mai 2014.

_____. 2010b. **Caso Ximenes Vs. Brasil.** Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. 17 mai. 2010. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/supervision-de-cumplimiento>>. Acesso em: 14 mai 2014.

_____. 2010c. **Caso Rosendo Cantú y outra Vs. México.** Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. 31 ago. 2010. Série C. No. 216. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

_____. 2010d. **Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia.** Mérito, Reparações e Custas. 1 set. 2010. Série C. No. 217. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

_____. 2010e. **Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil.** Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. 24 nov. 2010. Série C. No. 219. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

_____. 2010f. **Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México.** Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. 26 nov. 2010. Série C. No. 220. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

_____. 2011a. **Caso Garibaldi Vs. Brasil.** Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. 21 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/supervision-de-cumplimiento>>. Acesso em: 14 mai 2014.

_____. 2011b. **Caso Gelman Vs. Uruguai.** Mérito e reparações. 24 fev. 2011. Série C No. 221. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 2011c. **Caso Vera Vera Vs. Equador.** Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. 19 mai. 2011. Série C. No. 226. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

_____. 2011d. **Caso Loayza Tamayo Vs. Perú.** Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1 jul. 2011. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/supervision-de-cumplimiento>>. Acesso em: 14 mai 2014.

_____. 2011e. **Caso Buenos Alves Vs. Argentina.** Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos. 5 jul. 2011. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/supervision-de-cumplimiento>>. Acesso em: 14 mai. 2014.

_____. 2012a. **Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia.** Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos. 8 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/supervision-de-cumplimiento>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 2012b. **Caso Garibaldi Vs. Brasil**. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. 20 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/supervision-de-cumplimiento>>. Acesso em: 14 mai 2014.

_____. 2012c. **Caso Escher y otros Vs. Brasil**. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. 19 jun 2012. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/supervision-de-cumplimiento>>. Acesso em: 14 mai 2014.

_____. 2012d. **Caso Apitz Barbera y Otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela**. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. 23 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/supervision-de-cumplimiento>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. 2013. **Caso Gelman Vs. Uruguay**. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. 20 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/supervision-de-cumplimiento>> Acesso em: 03 jun. 2014.

BRASIL. 2005a. Superior Tribunal de Justiça. **Incidente de Deslocamento de Competência** nº 01/PA Terceira Seção. Relator: Min. Arnaldo Esteves Lima. DJ, 10 dez. 2005.

BRASIL. 1996. Supremo Tribunal Federal. **Sentença Estrangeira Contestada nº 5.093-6/EUA**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Celso de Mello. DJ, 13 dez. 1996.

_____. 1977. Supremo Tribunal Federal. **Recurso em Habeas Corpus nº 80.004/SE**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Xavier de Albuquerque. DJ, 29 dez. 1977.

_____. 2001. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.480-3/DF**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Celso de Mello. DJ, 18 mai. 2001.

_____. 2002. Supremo Tribunal Federal. **Recurso em Habeas Corpus nº 79.785-7/RJ**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. DJ, 22 nov. 2002.

_____. 2003a. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 72.131/ RJ**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Moreira Alves. DJ, 1 ago. 2003.

_____. 2009a. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 466.343-1/SP**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Cezar Peluso. DJe-104. Publicação 05 jun. 2009.

_____. 2010a. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Eros Grau. DJ, 6 ago. 2010.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

BRASIL. 1978. Presidência da República. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869compilada.htm>. Acesso em: 15 abr. 2014.

BRASIL. 1988. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 jul. 2014.

BRASIL. 2000. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.214, de 13 de junho de 2000**. Dispõe sobre os efeitos jurídicos das decisões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19288>>. Acesso em: 02 jul. 2014.

_____. 2003b. Presidência da República. **Lei nº 10.706, de 30 de julho de 2003**. Autoriza a União a conceder indenização a José Pereira Ferreira. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.706.htm>. Acesso em: 15 abr. 2014.

_____. 2004a. Presidência da República. **Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-006/2004/lei/L10.933compilado.htm>. Acesso em: 15 abr. 2014.

_____. 2004b. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.667, de 15 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre os efeitos jurídicos das decisões dos Organismos Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=273650>>. Acesso em: 02 jul. 2014.

_____. 2005b. Presidência da República. **Decreto nº 5.611, de 12 de dezembro de 2005**. Autoriza a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República a dar cumprimento às recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5611.htm>. Acesso em: 15 abr. 2014.

_____. 2007. Presidência da República. **Decreto nº 6.185, de 13 de agosto de 2007**. Autoriza a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República a dar cumprimento à sentença exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6185.htm>. Acesso em: 15 abr. 2014.

_____. 2008. Presidência da República. **Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm>. Acesso em: 15 abr. 2014.

_____. 2009b. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 420, de 17 de setembro de 2009**. Altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil), para incluir entre os títulos executivos judiciais a sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, bem como para disciplinar procedimento para seu cumprimento. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=93252>. Acesso em: 02 jul. 2014.

_____. 2009c. Presidência da República. **Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009**. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm>. Acesso em: 15 abr. 2014.

_____. 2010b. Ministério das Relações Exteriores. **Caso nº 12.237 (Ximenes Lopes Vs. Brasil) – Relatório sobre o cumprimento da sentença**. 29 jan. 2010.

_____. 2010c. Presidência da República. **Decreto nº 7.158, de 20 de abril de 2010**. Autoriza a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República a dar cumprimento a sentença exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7158.htm>. Acesso em: 15 abr. 2014.

_____. 2010d. Ministério das Relações Exteriores. **Caso nº 12.237 (Ximenes Lopes Vs. Brasil) – Relatório sobre o cumprimento da sentença**. 6 ago 2010.

_____. 2010e. Presidência da República. **Decreto nº 7.307, de 22 de setembro de 2010**. Autoriza a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República a dar cumprimento a sentença exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7307.htm>. Acesso em: 04 jul. 2014.

_____. 2010f. Ministério das Relações Exteriores. **Caso nº 12.478 (Sétimo Garibaldi Vs. Brasil) – Relatório sobre o cumprimento da sentença.** 05 nov. 2010.

_____. 2010f. Ministério das Relações Exteriores. **Caso nº 12.353 (Escher e Outros Vs. Brasil) – Relatório sobre o cumprimento da sentença.** 22 nov. 2010.

_____. 2011a. Ministério das Relações Exteriores. **Caso nº 12.478 (Sétimo Garibaldi Vs. Brasil) – Relatório sobre o cumprimento da sentença.** 21 jun. 2011.

_____. 2011b. Ministério das Relações Exteriores. **Caso nº 12.237 (Ximenes Lopes Vs. Brasil) – Relatório sobre o cumprimento da sentença.** 8 set. 2011.

_____. 2011c. Ministério das Relações Exteriores. **Caso nº 12.237 (Ximenes Lopes Vs. Brasil) – Relatório sobre o cumprimento da sentença.** 7 out. 2011.

_____. 2011d. Ministério das Relações Exteriores. **Caso nº 12.478 (Sétimo Garibaldi Vs. Brasil) – Informações complementares ao Relatório de Junho de 2011.** 07 nov. 2011.

_____. 2011e. Ministério das Relações Exteriores. **Julia Gomes Lund e Outros (“Guerrilha do Araguaia Vs. Brasil) – Relatório de cumprimento da sentença.** 14 dez. 2011.

_____. 2011f. Ministério das Relações Exteriores. **Caso nº 12.353 (Escher e Outros Vs. Brasil) – Relatório sobre o cumprimento da sentença.** 15 dez. 2011.

_____. 2012a. Presidência da República. **Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm>. Acesso em: 15 abr. 2014.

_____. 2012b. Ministério das Relações Exteriores. **Caso nº 12.237 (Ximenes Lopes Vs. Brasil) – Relatório sobre o cumprimento da sentença.** 15 mai. 2012.

_____. 2012c. Ministério das Relações Exteriores. **Caso nº 12.478 (Sétimo Garibaldi Vs. Brasil) – Quarto relatório sobre o cumprimento da sentença.** Ago. 2012.

_____. 2012d. Ministério das Relações Exteriores. **Julia Gomes Lund e Outros (“Guerrilha do Araguaia Vs. Brasil) – Informações adicionais sobre cumprimento da sentença.** 31 ago. 2012.

_____. 2013a. Ministério das Relações Exteriores. **Julia Gomes Lund e Outros (“Guerrilha do Araguaia Vs. Brasil) – Informações adicionais sobre cumprimento da sentença.** 25 jan. 2013.

_____. 2013b. Ministério das Relações Exteriores. **Caso nº 12.478 (Sétimo Garibaldi Vs. Brasil) – Quinto relatório sobre o cumprimento da sentença.** Ago. 2013.

_____. 2013c. Ministério das Relações Exteriores. **Caso nº 12.237 (Ximenes Lopes Vs. Brasil) – Relatório sobre o cumprimento da sentença.** 21 ago. 2013.

_____. 2013d. Presidência da República. **Decreto nº 8.162, de 18 de dezembro de 2013.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e remaneja cargos em comissão. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8162.htm#art9>. Acesso em: 15 abr. 2014.

_____. 2014. Ministério das Relações Exteriores. **Julia Gomes Lund e Outros (“Guerrilha do Araguaia Vs. Brasil) – Relatório sobre cumprimento da sentença.** 20 fev. 2014.

CIDH. 2000. **Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.** Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/2000.Esp.pdf>>. Acesso em: 6 fev. 2014.

_____. 2013. **Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2013).** Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp>>. Acesso em: 6 fev. 2014.

CtDH. 2000. **Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.** Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/SPA/spa_2000.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2014.

_____. 2003d. **Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.** Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/SPA/spa_2003.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2014.

_____. 2009i. **Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos.** Disponível em:

<http://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_por.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2014.

_____. 2010g. **Relatório Anual da Corte Interamericana de Direitos Humanos.** Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/POR/por_2010.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2014.

_____. 2011f. **Relatório Anual da Corte Interamericana de Direitos Humanos.** Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/POR/por_2011.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2014.

_____. 2012e. **Relatório Anual da Corte Interamericana de Direitos Humanos.** Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/POR/por_2012.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2014.

INTERNATIONAL LAW COMMISSION. 1969. **Vienna Convention on the Law of Treaties.** Disponível em: <http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2014.

_____. 2001a. **Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries.** Disponível em: <http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2014.

_____. 2001b. **Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts.** Disponível em: <http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2014.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. 1969. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos.** Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm>. Acesso em: 16 fev. 2014.