



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
DOUTORADO EM DIREITO

LAÉRCIO DIAS FRANCO NETO

**MEIOS DE GARANTIR O CUMPRIMENTO ÀS SENTENÇAS DA CORTEIDH:
UMA ANÁLISE A PARTIR DAS CONDENAÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO**

BELÉM – PARÁ
2020

LAÉRCIO DIAS FRANCO NETO

**MEIOS DE GARANTIR O CUMPRIMENTO ÀS SENTENÇAS DA CORTEIDH:
UMA ANÁLISE A PARTIR DAS CONDENAÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD) do Instituto de Ciências Jurídicas (ICJ) da Universidade Federal do Pará (UFPA) como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Linha de Pesquisa: Constitucionalismo, Democracia e Direitos Humanos.

Área de concentração: Direitos Humanos.

Orientadora: Profª. Dra. Cristina Figueiredo Terezo Ribeiro.

BELÉM – PARÁ

2020

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

F825m Franco Neto, Laércio Dias.
Meios de garantir o cumprimento às sentenças da CorteIDH :
uma análise a partir das condenações do estado brasileiro / Laércio
Dias Franco Neto. — 2021.
254 f. : il.

Orientador(a): Prof^a. Dra. Cristina Figueiredo Terezo Ribeiro
Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de
Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belém,
2021.

1. Direitos humanos. 2. Análise qualitativa. 3.
Cumprimento de sentença. 4. Casos brasileiros. 5. Corte
Interamericana de Direitos Humanos. I. Título.

CDD 340

LAÉRCIO DIAS FRANCO NETO

**MEIOS DE GARANTIR O CUMPRIMENTO ÀS SENTENÇAS DA CORTEIDH:
UMA ANÁLISE A PARTIR DAS CONDENAÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD) do Instituto de Ciências Jurídicas (ICJ) da Universidade Federal do Pará (UFPA) como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Linha de Pesquisa: Constitucionalismo, Democracia e Direitos Humanos.

Área de concentração: Direitos Humanos.

Orientadora: Profa. Dra. Cristina Figueiredo Terezo Ribeiro.

Data da avaliação: ____/____/____

Conceito: _____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Cristina Figueiredo Terezo Ribeiro
(PPGD/UFPA – Orientadora)

Profa. Dra. Sílvia Maria da Silveira Loureiro
(Universidade do Estado do Amazonas – UEA)

Profa. Dra. Fernanda Brandão Lapa
(Universidade da região de Joinville – UNIVILLE)

Profa. Dra. Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith
(PPGD/UFPA)

Prof. Dr. Breno Baía Magalhães
(PPGD/UFPA)

À memória de Mário Tobias Bentes e de
Laércio Dias Franco.

AGRADECIMENTOS

À Professora Dra. Cristina Figueiredo Terezo Ribeiro, minha orientadora, que aceitou essa árdua missão de tentar tornar minhas ideias e argumentos em trabalho científico, com a qual passei os últimos 8 (oito) anos aprendendo um pouco mais sobre metodologia, direitos humanos, mas também sobre a vida.

À Dafne Fernandez de Bastos, quem eu conheci no PPGD da UFPA, como colega de Clínica de Direitos Humanos, e a partir daí, de amiga se tornou namorada, então noiva, e pelos últimos três anos, minha esposa. Eu devo a você a minha alegria, a minha sanidade e principalmente a força que eu precisei para concluir essa tese de doutorado. Ainda que você já saiba e eu repita todos os dias, eu te amo.

À minha família, em especial meu pai, Otávio Lobato Franco, e meu irmão, Renato Bentes Franco, que apesar de não saberem exatamente o que eu fiz no doutorado, sempre insistiram para que eu terminasse essa etapa com tranquilidade, aliviando de inúmeras formas obrigações que cabiam a mim, mas que eles assumiram para que eu pudesse desenvolver meu trabalho.

Aos amigos que, de alguma forma, tiveram influência na tese: Rafaela Sena Teixeira Daibes Resque, Paulo Henrique Araújo da Silva, Paulo Máximo de Castro Cabacinha, Carlos David Carneiro Bichara, Adalberto Fernandes Sá Júnior, Valena Jacob Chaves Mesquita, Raimundo Nonato dos Santos e Alexandre Pinho Fadel.

Aos meus amigos, que estão mais para irmãos: Erick Braga Brito, João Daniel Daibes Resque, Pietro Maiorana Monteiro e Ney Humberto Gonçalves Júnior.

A todos aqueles que ao longo dos últimos quatro anos me ajudaram, direta ou indiretamente, e que de alguma maneira influenciaram a minha vida de modo que este objetivo pudesse ser alcançado.

RESUMO

A tese aborda quais os meios internos para que o Estado brasileiro garanta de forma institucional o cumprimento das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Por meio de metodologias de pesquisa empírica quantitativa e qualitativa, analisou-se 07 decisões que identificaram os fatores que levaram o Brasil a cumprir ou descumprir as decisões, apontando soluções institucionais que garantam o respeito às medidas do tribunal interamericano. Durante o desenvolvimento da tese, verificou-se em cada medida de reparação proferida as razões que influíram para sua implementação. A tese demonstra que o Brasil possui um nível satisfatório de cumprimento em algumas medidas, enquanto tem dificuldades em internalizar outras, especialmente devido a questões burocráticas/políticas e de direito interno. A tese não versa apenas sobre questões procedimentais/processuais, mas também sobre o próprio direito material, já que o descumprimento da sentença da Corte Interamericana configura violação aos direitos humanos previstos na Convenção Americana. A tese teve como objetivo reafirmar a importância do cumprimento das sentenças do tribunal interamericano como forma de concretização dos Direitos Humanos, por meio da jurisdição internacional, assim como da jurisdição nacional, com mecanismos de institucionalização no ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Análise qualitativa. Cumprimento de sentença. Casos brasileiros. Corte Interamericana de Direitos Humanos.

ABSTRACT

The thesis addresses the internal means for the Brazilian State to guarantee, in an institutional manner, compliance with the judgments of the Inter-American Court of Human Rights. Through quantitative and qualitative empirical research methodologies, 07 decisions were analyzed that identified the factors that led Brazil to comply or not comply with the decisions, pointing out institutional solutions that guarantee respect for the measures of the inter-American court. During the development of the thesis, the reasons that influenced its implementation were verified in each repair measure. The thesis demonstrates that Brazil has a satisfactory level of compliance with some measures, while having difficulties in internalizing others, especially due to bureaucratic / political and domestic law issues. The thesis deals not only with procedural / procedural issues, but also with substantive law itself, since failure to comply with the judgment of the Inter-American Court constitutes a violation of human rights provided for in the American Convention. The thesis aimed to reaffirm the importance of complying with the judgments of the inter-American court as a means of implementing Human Rights, through international jurisdiction, as well as national jurisdiction, with institutionalization mechanisms in the Brazilian legal system.

Keywords: Human Rights. Qualitative analysis. Judgment compliance. Brazilian Cases. Inter-American Court of Human Rights.

RÉSUMÉ

La thèse traite des facteurs internes qui conduisent l'État brésilien à garantir institutionnellement le respect des arrêts de la Cour interaméricaine des droits de l'homme. À partir de méthodes de recherche empiriques quantitatives et qualitatives, 07 décisions qui traitent de ces facteurs ont été analysées, en soulignant des solutions institutionnelles qui garantissent le respect des mesures de la Cour interaméricaine. Au cours de l'élaboration de la thèse, il a été vérifié dans chaque mesure de réparation compte tenu des raisons qui ont influencé sa mise en œuvre. La thèse montre que le Brésil a un niveau satisfaisant de conformité dans certaines mesures, tout en ayant des difficultés à en internaliser d'autres, en particulier en raison de questions bureaucratiques/politiques et intérieures. La thèse traite non seulement sur les questions de procédure, mais aussi sur le droit matériel lui-même, étant donné que le non-respect de l'arrêt de la Cour interaméricaine constitue une violation des droits de l'homme prévue par la Convention américaine. La thèse visait à réaffirmer l'importance du respect des arrêts de la Cour interaméricaine comme moyen de réaliser les droits de l'homme, par le biais de la juridiction internationale, ainsi que de la juridiction nationale, avec des mécanismes d'institutionnalisation dans le système juridique brésilien.

Mot-clés: Droits De L'Homme. Analyse qualitative. Conformité au jugement. Cas brésiliens. Cour interaméricaine des droits de l'homme.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	–	Análise quantitativa das medidas e tipos de decisão do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.....	68
Figura 2	–	Análise quantitativa do cumprimento de sentenças no Sistema Interamericano de Direitos Humanos.....	69
Figura 3	–	Evolução histórica dos gastos com a indenização às vítimas de violação das obrigações contraídas pela União por meio da adesão a tratados internacionais de proteção dos Direitos Humanos (2014-2020).....	100

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	– Tratados Internacionais de Caráter Universal de Direitos Humanos.....	37
Quadro 2	– Modelo de quadro a ser utilizado para fins de análise quantitativa.....	73
Quadro 3	– Variáveis independentes referentes ao nível de cumprimento das decisões da CorteIDH.....	77
Quadro 4	– Casos levados à CorteIDH por tema.....	79
Quadro 5	– Casos contenciosos da CorteIDH quanto ao cumprimento de sentença....	79
Quadro 6	– Despesas decorrentes do pagamento de indenização às vítimas decorrentes da adesão, pela União, a tratados internacionais de proteção dos Direitos Humanos.....	97
Quadro 7	– Casos julgados pela CorteIDH analisados pela presente tese.....	113
Quadro 8	– Medidas de reparação do Caso Damião Ximenes Lopes vs. Brasil quanto ao seu grau de cumprimento.....	117
Quadro 9	– Análise quantitativa do cumprimento de medidas no Caso Ximenes Lopes.....	129
Quadro 10	– Análise qualitativa dos fatores de descumprimento das medidas cumpridas parcialmente no Caso Ximenes Lopes.....	132
Quadro 11	– Medidas de reparação do Caso Garibaldi vs. Brasil quanto ao seu grau de cumprimento.....	134
Quadro 12	– Análise quantitativa do cumprimento de medidas no Caso Garibaldi e outros.....	137
Quadro 13	– Análise qualitativa dos fatores de descumprimento das medidas cumpridas parcialmente no Caso Garibaldi e outros.....	143
Quadro 14	– Medidas de reparação do Caso Escher e outros vs. Brasil quanto ao seu grau de cumprimento.....	146
Quadro 15	– Análise quantitativa do cumprimento de medidas no Caso Ximenes Lopes.....	150
Quadro 16	– Análise qualitativa dos fatores de descumprimento das medidas cumpridas parcialmente no Caso Ximenes Lopes.....	151
Quadro 17	– Medidas de reparação do Caso Gomes Lund vs. Brasil quanto ao seu grau de cumprimento.....	153
Quadro 18	– Análise quantitativa do cumprimento de medidas no Caso Gomes Lund.	181

Quadro 19	– Análise qualitativa dos fatores de descumprimento das medidas cumpridas parcialmente no Caso Gomes Lund, conforme fatores existentes em cada medida.....	181
Quadro 20	– Medidas de reparação do Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil quanto ao seu grau de cumprimento.....	185
Quadro 21	– Proposições legislativas no âmbito da Câmara dos Deputados de temas correlatos ao Caso Fazenda Brasil Verde vs. Brasil.....	191
Quadro 22	– Análise quantitativa do cumprimento de medidas no Caso Fazenda Brasil Verde vs. Brasil.....	196
Quadro 23	– Análise qualitativa dos fatores de descumprimento das medidas cumpridas parcialmente no Caso Fazenda Brasil Verde vs. Brasil.....	197
Quadro 24	– Medidas de reparação do Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil quanto ao seu grau de cumprimento.....	200
Quadro 25	– Análise quantitativa do cumprimento de medidas no Caso Cosme Rosa Genova e outros vs. Brasil (Favela Nova Brasília).....	214
Quadro 26	– Análise qualitativa dos fatores de descumprimento das medidas cumpridas parcialmente no Caso Cosme Rosa Genova e outros vs. Brasil (Favela Nova Brasília).....	214
Quadro 27	– Medidas de reparação do Caso Povo Indígena Xucuru vs. Brasil quanto ao seu grau de cumprimento.....	217
Quadro 28	– Análise quantitativa do cumprimento de medidas no Caso Povo Indígena Xucuru vs. Brasil.....	222

LISTA DE ABREVIATURAS

Art.	Artigo
Cf.	Conforme
Dra.	Doutora
Ext.	Pedido de Extradicação
J.	Julgado
Min.	Ministro
Profa.	Professora
Rel.	Relator
Sr.	Senhor
Vs.	Versus

LISTA DE SIGLAS

AC	Ação Civil
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADECON	Associação Comunitária de Trabalhadores Rurais
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ADVOSF	Advocacia do Senado Federal
AG	Assembleia Geral
AgR	Agravo Regimental
AGU	Advocacia-Geral da União
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CCC	Corte Constitucional Colombiana
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal
CE	Ceará
CEJIL	Centro pela Justiça e o Direito Internacional
CF	Constituição Federal
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
COANA	Cooperativa Agrícola de Conciliação Avante Ltda.
CorteIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CP	Código Penal
CPP	Código de Processo Penal
CPT	Comissão da Pastoral da Terra
CSJN	Corte Suprema de Justiça da Nação
DF	Distrito Federal
DJe	Diário de Justiça Eletrônico
DOU	Diário Oficial da União
DPU	Defensoria Pública da União
EC	Emenda Constitucional
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
EDC	Embargos de Declaração
EUA	Estados Unidos da América

FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNPEN	Fundo Penitenciário Nacional
FVG/SP	Fundação Getúlio Vargas de São Paulo
GABPGR	Gabinete do Procurador Geral da República
HC	Habeas Corpus
HCC	Habeas Corpus Criminal
IML	Instituto Médico Legal
LOA	Lei Orçamentária Anual
MP	Ministério Público
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
MPRJ	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais em Terra
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OC	Opinião Consultiva
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PGR	Procuradoria-Geral da República
PGU	Procuradoria Geral da União
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PNEPS	Política Nacional de Educação Permanente em Saúde
PPGD	Programa de Pós-Graduação em Direito
PR	Paraná
RENAP	Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares
RES	Resolução
REsp	Recurso Especial
RJ	Rio de Janeiro
SDH	Secretaria de Direitos Humanos
SDHDC	Secretaria de Direitos Humanos e Defesa Coletiva
SG	Secretaria-Geral
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos

STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
TC	Tribunal Constitucional Peruano
TJCE	Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
TJPR	Tribunal de Justiça do Estado do Paraná
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
UEA	Universidade do Estado do Amazonas
UFPA	Universidade Federal do Pará
UNIVILLE	Universidade da região de Joinville

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	22
2	SISTEMAS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS.....	26
2.1	O surgimento dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos.....	26
2.2	Por que os estados aderem aos regimes internacionais de Direitos Humanos?.....	30
2.2.1	A teoria de Charles Beitz.....	38
2.3	Aspectos gerais sobre o Sistema Interamericano.....	41
2.3.1	Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).....	46
2.3.1.1	As recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.....	48
2.3.2	Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH).....	52
2.3.2.1	As decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos.....	54
2.3.2.1.1	Sentença.....	54
2.3.2.1.2	Opinião Consultiva.....	56
2.3.2.1.3	Resolução de medidas provisórias.....	58
2.3.2.1.4	Resolução de supervisão de sentença.....	62
2.4	Análise quantitativa do cumprimento das medidas de reparação.....	66
3	PARÂMETROS PARA VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS SENTENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.....	74
3.1	Uma análise qualitativa do cumprimento: proposta de metodologia de Sergio Iván Anzola, Beatriz Sánchez e René Urueña.....	75
3.2	Análise da implementação das sentenças condenatórias envolvendo o Brasil: parâmetros para verificação.....	78
3.3	Fatores que explicam o (des)cumprimento das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos.....	80
3.3.1	Fatores jurídicos.....	80
3.3.1.1	A (não) recepção das sentenças da CorteIDH pelo judiciário brasileiro.....	81
3.3.2	Fatores institucionais.....	88
3.3.2.1	A função do Legislativo, Judiciário e do Ministério Público na execução das decisões.....	92

3.3.3	Fatores orçamentários (fiscais).....	95
3.3.4	Fatores informais.....	101
3.3.4.1	Ausência de acompanhamento e coordenação interna da execução e preocupação em cumprir com aspectos formais e não materiais.....	103
3.3.4.2	Ausência de interesse político na implementação de certas medidas.....	104
3.3.4.3	Resistência interna de órgãos do Judiciário em implementar decisões internacionais, numa perspectiva de violação à soberania e desconhecimento do Direito Internacional.....	105
3.3.4.4	Ausência de transparência e publicidade no procedimento de supervisão de sentença, o que dificulta o controle social.....	106
3.3.5	Fatores externos.....	108
3.3.5.1	Natureza da medida de reparação.....	108
3.3.5.2	As vítimas pertenciam à grupos vulneráveis.....	109
3.3.5.3	Participação das vítimas no processo supervisão e implementação das medidas de reparação com o Estado.....	109
3.3.5.4	Acompanhamento pela imprensa da implementação das medidas de reparação.....	110
3.3.5.5	Medida de reparação de caráter clássico.....	110
3.3.5.6	Caso politicamente sensível.....	110
3.3.5.7	Implementação da medida de reparação exclusiva do Poder Executivo Federal.....	111
4	ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS SENTENÇAS CONDENATÓRIAS DOS CASOS BRASILEIROS JULGADOS PELA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.....	112
4.1	Análise quantitativa e análise qualitativa do cumprimento das sentenças condenatórias.....	114
4.2	Condenações brasileiras na Corte Interamericana de Direitos Humanos.	115
4.2.1	Ximenes Lopes vs. Brasil.....	115
4.2.1.1	Exposição de fatos.....	115
4.2.1.2	Medidas de reparação previstas na sentença da CorteIDH.....	116
4.2.1.3	Análise do caso.....	118
4.2.1.3.1	Garantir que o processo interno de investigar e sancionar os responsáveis pelos fatos surta seus efeitos, dentro de um prazo razoável.....	119

4.2.1.3.2	Desenvolvimento programa de formação e capacitação para o pessoal médico, de psiquiatria e psicologia, e todas as pessoas vinculadas ao atendimento da saúde mental.....	126
4.2.2	Sétimo Garibaldi vs. Brasil.....	133
4.2.2.1	Exposição de fatos.....	133
4.2.2.2	Medidas de reparação previstas na sentença da CorteIDH.....	134
4.2.2.3	Análise do caso.....	135
4.2.2.3.1	Conduzir eficazmente e dentro de um prazo razoável o inquérito e qualquer processo que chegar a arir, como consequência deste, para identificar, julgar e eventualmente sancionar os autores da morte do Sr. Garibaldi.....	135
4.2.3	Escher e outros vs. Brasil.....	144
4.2.3.1	Exposição de fatos.....	144
4.2.3.2	Medidas de reparação previstas na sentença da CorteIDH.....	145
4.2.3.3	Análise do caso.....	147
4.2.3.3.1	Investigar os fatos que geraram as violações do presente caso.....	147
4.2.4	Gomes Lund e outros vs. Brasil (Guerrilha do Araguaia).....	151
4.2.4.1	Exposição de fatos.....	152
4.2.4.2	Medidas de reparação previstas na sentença da CorteIDH.....	152
4.2.4.3	Análise do caso.....	155
4.2.4.3.1	Investigação e determinação das correspondentes responsabilidades penais....	155
4.2.4.3.2	Determinação do paradeiro das vítimas desaparecidas e, se for o caso, identificação e entrega dos restos mortais a seus familiares.....	162
4.2.4.3.3	Tratamento médico e psicológico/psiquiátrico.....	165
4.2.4.3.4	Ato público de reconhecimento da responsabilidade internacional.....	167
4.2.4.3.5	Capacitação de Direitos Humanos às Forças Armadas.....	168
4.2.4.3.6	Tipificação do delito de desaparecimento forçado e julgamento efetivo.....	171
4.2.4.3.7	Continuar a busca, sistematização, publicação e acesso de informação sobre a Guerrilha do Araguaia e as violações de Direitos Humanos durante o regime militar.....	175
4.2.4.3.8	Convocação para identificar os familiares das pessoas indicadas no parágrafo 119 da sentença e, se for o caso, considerá-los vítimas.....	178
4.2.4.3.9	Medidas de satisfação com reparação monetária: dano material, dano imaterial e reembolso de custas e gastos.....	179

4.2.5	Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil.....	183
4.2.5.1	Exposição de fatos.....	183
4.2.5.2	Medidas de reparação previstas na sentença da CorteIDH.....	184
4.2.5.3	Análise do caso.....	185
4.2.5.3.1	Reiniciar as investigações respectivas para identificar, processar e, se for o caso, punir os responsáveis.....	186
4.2.5.3.2	Adotar as medidas necessárias para garantir que a prescrição não seja aplicada ao delito de Direito Internacional de escravidão e suas formas análogas.....	189
4.2.5.3.3	O dano imaterial ocasionado deve ser reparado mediante uma indenização pecuniária de US\$ 30.000,00 em favor de cada um dos 43 trabalhadores que foram encontrados durante a fiscalização de 23 de abril de 1997, e a soma de US\$ 40.000,00 para cada um dos 85 trabalhadores que foram encontrados durante a fiscalização de 15 de março de 2000.....	194
4.2.6	Cosme Rosa Genova e outros vs. Brasil (Favela Nova Brasília).....	197
4.2.6.1	Exposição de fatos.....	198
4.2.6.2	Medidas de reparação previstas na sentença da CorteIDH.....	199
4.2.6.3	Análise do caso.....	202
4.2.6.3.1	Medidas de investigação.....	203
4.2.6.3.2	Medidas que demandam alterações normativas e/ou legislativas.....	207
4.2.6.3.3	Dano imaterial ocasionado que deve ser reparado mediante indenização pecuniário às vítimas e reembolso de custas e gastos aos representantes.....	210
4.2.6.3.4	Publicar o resumo oficial da sentença no Diário oficial e em um jornal de ampla circulação nacional, além de publicar, por um período de três anos, em página.....	211
4.2.6.3.5	Outras medidas determinadas pela CorteIDH.....	212
4.2.7	Comunidade do Povo Xucuru vs. Brasil.....	215
4.2.7.1	Exposição de fatos.....	215
4.2.7.2	Medidas de reparação previstas na sentença da CorteIDH.....	216
4.2.7.3	Análise do caso.....	218
4.2.7.3.1	Medidas de obrigação positiva.....	218
4.2.7.3.2	Medidas de reparação monetária.....	221
5	CONCLUSÃO.....	223

REFERÊNCIAS.....	232
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO.....	253

1 INTRODUÇÃO

A presente tese tem como objetivo desenvolver soluções ao cumprimento das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH), a partir da análise das resoluções do procedimento de supervisão referente aos casos brasileiros. Por meio da verificação do nível de (des)cumprimento das medidas de reparação determinadas pelo tribunal interamericano, identifica-se pontos recorrentes e formula-se estratégias institucionais para aprimorar a implementação das sentenças da CorteIDH.

Hodiernamente, os sistemas internacionais de proteção de Direitos Humanos estão consolidados sob a perspectiva normativa. Logo, torna-se necessário buscar a implementação de suas decisões: seja em razão do descumprimento deliberado das mesmas, seja pelo cumprimento apenas parcial de certas medidas de reparação.

Essa situação não é diferente ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), em especial no que concerne a CorteIDH e sua relação com o Estado brasileiro. O descumprimento parcial deliberado das decisões ou o cumprimento apenas parcial ocorre em razão da própria construção jurídica dos Direitos Humanos no âmbito internacional, que se relaciona com a natureza peculiar do Direito Internacional.

Dessa forma, os Estados descumprem as medidas de reparação pela ausência de meios coercitivos para implementar as decisões internacionais; e, em razão do caráter essencialmente voluntarista do Direito Internacional, existe a opção dos Estados denunciarem compromissos legais anteriormente firmados.

A CorteIDH analisa se o procedimento adotado pelo Estado na avaliação do caso concreto respeitou ou não os tratados internacionais ratificados por ele, sobretudo a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH). Logo, não existe uma perspectiva de hierarquia, mas sim de complementariedade entre o SIDH e os tribunais internos do Brasil.

No entanto, em certas situações, surgem obstáculos ao cumprimento das sentenças da CorteIDH que não são explicados simplesmente em razão da ausência de “vontade” política pelo Estado no seu cumprimento, mas sim de legítimos questionamentos jurídicos sobre o assunto. De qualquer forma, o não cumprimento da sentença em última instância representa a não concretização dos Direitos Humanos e o consequente enfraquecimento do próprio Sistema Interamericano.

Dessa forma, o descumprimento (total ou parcial) das medidas de reparação determinadas pela CorteIDH será aferida por meio da análise do nível de implementação pelos Estados (no caso concreto, o Brasil). Portanto, não se trata de discutir tão somente

questões procedimentais/processuais, mas também o próprio direito material, já que pode ser configurada violação aos próprios direitos previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos, em seus artigos 8 (garantias judiciais) e 25 (proteção judicial), além do artigo 1.1 (obrigação de respeitar direitos).

Por meio do sítio eletrônico da CorteIDH, foi possível obter acesso ao procedimento de supervisão de sentenças. Observou-se que atualmente existem 8 (oito) casos nesse estágio de monitoramento em relação ao Brasil, sendo que apenas 1 (um) caso foi considerado integralmente implementado pelo Estado (caso Escher e outros, de 2009) por parte da CorteIDH. Todos os outros, de acordo com o próprio tribunal interamericano, ainda estão pendentes de cumprimento. Logo, será possível analisar cada medida de reparação determinada para se aferir o nível de cumprimento da sentença, o que possibilitará observar, justamente frente às medidas que estão pendentes de cumprimento, os motivos que ensejaram seu descumprimento.

A análise foi realizada a partir de uma valoração quantitativa, que será a própria conclusão da CorteIDH em sede de supervisão de sentença, que define se a medida foi cumprida integralmente, parcialmente ou se está pendente de cumprimento; assim como haverá um aspecto qualitativo, que foi estudado a partir do referencial teórico elaborado por Sergio Iván Anzola, Beatriz Sánchez e René Urueña.

Escolheu-se utilizar a teoria empírica desenvolvida dos autores citados em razão do reconhecimento conferido aos fatores que influenciam para que um Estado cumpra ou não as decisões proferidas pelo Sistema Interamericano, de modo a se estabelecer os motivos pelo qual o Estado cumpre as decisões, a partir da análise de 5 (cinco) fatores de descumprimento: Fatores Jurídicos; Fatores Institucionais; Fatores Orçamentários (Fiscais); Fatores Informais; Fatores Externos.

Nesse sentido, a pesquisa buscou responder a seguinte questão: o Estado brasileiro cumpre as medidas de reparação determinadas pela CorteIDH? Em caso negativo, quais são os principais motivos recorrentes que explicam o descumprimento e de que forma esse problema pode ser mitigado?

A tese objetiva demonstrar, de forma empírica, que o Brasil descumpre reiteradamente algumas medidas de reparação da CorteIDH, com base em fatores de descumprimento que são recorrentes. Logo, para mitigar essa questão, a tese apresenta de que forma seria possível criar e desenvolver mecanismos ou estratégias internas que conferissem melhor nível de cumprimento às sentenças internacionais, sem fornecer margem de voluntarismo ao gestor público e mesmo ao Poder Judiciário, na busca do cumprimento integral das decisões.

Inicia-se com este capítulo introdutório. No segundo capítulo, abordam-se aspectos gerais do regime internacional de proteção dos Direitos Humanos. Buscou-se desenvolver os motivos políticos e jurídicos pelo qual os Estados nacionais aderem aos sistemas internacionais de Direitos Humanos, para servir como fundamento de validade da obrigatoriedade das decisões dos órgãos internacionais. Por fim, desenvolveram-se de forma geral as decisões e recomendações proferidas pelo SIDH. Inicialmente, foram apresentados alguns conceitos básicos do Sistema e do seu funcionamento, para depois explicitar o tipo de medidas que são adotadas, para poder diferencia-las, em especial o seu fundamento jurídico e seu nível de obrigatoriedade.

A construção teórica sobre os regimes internacionais de Direitos Humanos, as decisões do SIDH assim como seu cumprimento se utilizaram de textos jurídicos nacionais e estrangeiros (majoritariamente, em língua espanhola e inglesa), por meio de revisão bibliográfica.

Os textos que serviram como base foram selecionados de acordo com premissas diferentes, segundo o tema abordado. No caso dos aspectos mais teóricos sobre Direito Internacional, tal como o motivo dos Estados aderirem aos regimes internacionais, a base teórica foi a pesquisa em textos norte-americanos, que tiveram como base a obra de Oona Hathaway, Adam Chilton e Eric Posner. No caso das leituras acerca do SIDH, a bibliografia utilizada focou-se especialmente nos trabalhos de autores latino-americanos sobre o tema.

No terceiro capítulo, apresenta-se o referencial teórico escolhido na tese para embasar a análise qualitativa da implementação das medidas dos casos brasileiros. Para tanto, a teoria será devidamente explicada, ao mesmo tempo em que se irá buscar adequá-la às peculiaridades do Brasil. Nesse sentido, sempre que se apresentar os fatores que explicam o descumprimento segundo o trabalho colombiano, seu desenvolvimento ocorrerá com base do Direito brasileiro, como forma de adequar a teoria à análise dos casos concretos.

Nesse momento, à exemplo do realizado no trabalho de Sergio Iván Anzola, Beatriz Sánchez e René Urueña, utilizou-se da metodologia por eles desenvolvida, de forma a entrevistar de forma semiestruturada pessoas ligadas ao processo de execução das sentenças da CorteIDH no Brasil. Foram utilizadas perguntas de conteúdo similar, respeitando um roteiro comum, a partir de um questionário de perguntas pré-elaboradas, que visavam identificar as impressões práticas sobre o que determinava que uma medida fosse ou não cumprida.

As perguntas realizadas possuem um grande nível de subjetivismo e visam, de forma empírica, os seguintes objetivos: a) compreender a opinião geral dos agentes envolvidos nesse

processo sobre as medidas de reparação emanadas pela CorteIDH; b) identificar motivos alternativos com o intuito de compreender o que efetivamente faz com que o Estado cumpra ou não às determinações da CorteIDH.

O quarto capítulo consiste na análise do cumprimento das sentenças envolvendo o Brasil. Num primeiro momento, explica-se a diferença entre análise qualitativa e quantitativa, para depois se proceder a cada uma das medidas de reparação dos casos Ximenes Lopes, Escher, Garibaldi, Guerrilha do Araguaia, Fazenda Brasil Verde, Favela Nova Brasília e Povo Xucuru. Ressalta-se que não se analisou a sentença proferida pela CorteIDH em si, mas tão somente se as medidas determinadas pelo tribunal foram cumpridas e, no caso de descumprimento, quais seriam os motivos.

A metodologia consiste numa análise empírica, a partir das informações existentes, que consistem nas resoluções da CorteIDH no seu procedimento de supervisão de sentença, nas informações obtidas mediante entrevistas com pessoas que atuam na implementação das medidas, assim como outras pesquisas, seja na área do Direito, das Relações Internacionais ou mesmo Ciência Política que serão valoradas a partir dos critérios quantitativos e qualitativos. Por fim, pesquisou-se por meio da rede mundial de computadores o banco de dados dos principais tribunais, no qual se extraiu a jurisprudência coletada no trabalho, das páginas eletrônicas oficiais do Supremo Tribunal Federal (STF) (www.stf.jus.br), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) (www.stj.jus.br) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (<http://www.corteidh.or.cr>).

Por fim, apresenta-se e desenvolve-se as principais conclusões sobre o descumprimento das medidas de reparação, que foram realizadas e alcançadas a partir da análise empírica dos casos, que ocorreu no capítulo anterior. Os modelos expostos foram adotados por outros Estados que pertencem ao SIDH para o cumprimento das sentenças da CorteIDH para fins de comparação.

Os dados produzidos no capítulo anterior foram consolidados em busca de se identificar um parâmetro, inclusive mediante a apresentação de gráficos e números. Dessa forma, com base nesses dados e na análise empírica realizada frente aos casos concretos e na experiência de outros Estados, propôs-se de forma justificada 3 (três) soluções que busquem mitigar o descumprimento das medidas de reparação: a) a elaboração de um projeto de lei (ou emenda à Constituição); b) regulamentação infralegal sobre os meios de cumprimento; c) criação de uma Comissão ou um órgão setorial responsável pela coordenação interna sobre o cumprimento.

2 SISTEMAS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Neste capítulo, abordar-se-á de forma introdutória os Sistemas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos. O objetivo não consiste em desenvolver de forma aprofundada o tema, mas tão somente demonstrar como o tema dos Direitos Humanos foi estruturado em nível internacional.

Posteriormente, a tese irá discorrer sobre os motivos pelos quais os Estados nacionais se comprometem em participar desses sistemas internacionais, seja ao ratificar tratados internacionais de Direitos Humanos (instrumentos) ou ao aderir a jurisdição de tribunais internacionais ou outros órgãos de supervisão (mecanismos), de forma a limitar a amplitude de sua soberania.

Por fim, desenvolver-se-á sobre o SIDH, de forma preliminar quanto aos seus aspectos gerais, para progressivamente avançar no tema central da tese, que consiste na análise do cumprimento das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Para tanto, será necessário demonstrar os tipos de decisões proferidas no contexto do SIDH e como é realizada a supervisão do cumprimento das mesmas, a fim de se estabelecer as bases da análise do nível de cumprimento a partir de critérios quantitativos e qualitativos.

2.1 O surgimento dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos

A sistematização dos Direitos Humanos, por meio da criação de sistemas internacionais de proteção, consiste no reconhecimento enquanto direito, por meio de tratados e de declarações, desse tema que é alçado ao debate mundial como um dos principais legados do final da segunda guerra mundial.

A Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), aprovada em São Francisco, nos Estados Unidos da América (EUA), no dia 26 de junho de 1945, apresentava menção literal ao termo Direitos Humanos, inclusive elencando a promoção dos referidos direitos como objetivo das Nações Unidas. O tema dos Direitos Humanos fora elevado a uma categoria de destaque pela primeira vez na história. Contudo, as disposições sobre o assunto foram vagas e gerais, além de limitadas. Ao longo dos 111 (cento e onze) artigos do documento, o termo Direitos Humanos foi mencionado apenas 5 (cinco) vezes¹.

¹ Carta da ONU: art. 1.3; art. 13.1. b; art. 62.2; art. 68; art. 76.C.

Em 21 de junho de 1946, por meio da Resolução (RES) nº 9(2) das Nações Unidas, criou-se a Comissão de Direitos Humanos, com base na autorização concedida pelo art. 68 da Carta, como parte do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU.

Pode-se afirmar que inicialmente a Comissão avançou na produção de um documento que definisse quais seriam os Direitos Humanos que os Estados deveriam observar, enquanto paralelamente deveria produzir um projeto de tratado que criasse normas jurídicas vinculantes para os Estados, uma verdadeira Carta Internacional de Direitos Humanos (NOWAK, 2003, p. 24).

Nesse contexto, para suprir essa lacuna, elaborou-se o referido documento com o intuito de complementar as obrigações previstas na Carta da ONU, de modo a estabelecer quais e o que seriam Direitos Humanos. Em 10 de dezembro de 1948, foi adotada por intermédio de uma resolução da Assembleia Geral (AG) das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (RAMOS, 2015, p. 63)².

Não obstante a importância e o próprio *status* que a Declaração alcançou no Direito Internacional, a Comissão de Direitos Humanos prosseguiu com seu objetivo inicial ao elaborar um projeto de uma Carta Internacional de Direitos Humanos, que culminaria com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, ambos do ano de 1966 (COMPARATO, 2017, p. 223).

A finalidade desses Pactos era a de transformar os princípios de Direitos Humanos contidos na Declaração Universal de 1948 em normas jurídicas obrigatórias e vinculantes para todos os Estados-parte nesses tratados. Diferentemente da Declaração, os Pactos estabeleceram sistemas de monitoramento para fiscalizar o cumprimento das normas nele insculpidas (COMPARATO, 2017, p. 275).

Nesse ínterim, pode-se observar a elaboração de uma série de tratados de Direitos Humanos sobre temas específicos, tais como a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948); Estatuto dos Refugiados (1951); Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), o que demonstra uma fase de alta sistematização normativa internacional.

A formação desse *corpus iuris*, conforme assinala Cançado Trindade (2010, p. 25), resultou na criação de uma nova disciplina jurídica dotada de autonomia, que seria o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

² 183ª Sessão Plenária, Paris, 10/12/1948. A/777. Disponível em <https://undocs.org/en/A/PV.183>. Acesso em: 31 jul. 2020.

É importante ressaltar que esse processo de sistematização internacional até então descrito, que será denominado de Sistema Global ou Sistema ONU de proteção dos Direitos Humanos, tem para Alves (1994, p. 137-139) como marco normativo fundamental a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e, conjuntamente com os Pactos Internacionais sobre Direitos Cíveis e Políticos e sobre Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, constituem a chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos.

Contudo, não se deve esquecer que o Sistema ONU se desenvolveu simultaneamente e paralelamente aos sistemas regionais de proteção dos Direitos Humanos, no continente europeu, americano e africano. Portanto, o Direito Internacional dos Direitos Humanos é composto por esses sistemas, tanto no plano internacional, como no plano regional, com funções complementares em prol da melhor proteção dos direitos da pessoa humana (LIMA JR., 2002, p. 59).

Esses mecanismos ora advêm da criação de órgãos por meio do consentimento expresso dos Estados, como no caso do Comitê de Direitos Humanos do Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos, ou por meio de resoluções dos órgãos internos da própria ONU, como no estabelecimento dos Relatores Especiais, decorrentes da autorização da Resolução nº 1.235/1967 do ECOSOC (NOWAK, 2003, p. 108).

A Carta da ONU, em 1945, mencionou a promoção dos Direitos Humanos, sendo na prática delegada ao ECOSOC a atribuição de continuar a desenvolver o assunto, por meio de um processo de codificação, no surgimento de outros mecanismos com base na Carta e também pelo reconhecimento de que os Direitos Humanos se relacionam com outros objetivos da ONU, como à paz e à segurança internacional (BRASIL, 1945, não paginado).

Nesse sentido, o ECOSOC criou em 1946, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, com as seguintes funções: criar uma carta internacional de Direitos; Declarações ou Convenções Internacionais sobre liberdades cíveis, o *status* da mulher, liberdade de informação e assuntos relacionados; a proteção das minorias; e a prevenção da discriminação com base em raça, gênero, língua e religião.

Adotada por resolução da Assembleia Geral da ONU em 10 de dezembro de 1948, a Declaração não surgiu como um documento jurídico vinculante (tratado), mas como um ideal comum a ser atingido por todos os povos e nações. Com o passar do tempo, a Declaração passou a ser considerada a melhor definição dos Direitos Humanos e liberdades fundamentais que o art. 55 da Carta da ONU demandava que os Estados e a própria ONU promovessem e respeitassem. Hodiernamente, o melhor entendimento indica que vários dos Direitos Humanos expressos na Declaração constituem obrigações jurídicas vinculantes aos Estados,

na medida em que esses princípios de Direitos Humanos contidos em tal documento integram o Direito Consuetudinário Internacional (ARAGÃO, 2009, p. 5-6).

Alguns países, entre eles o Brasil, colocaram certas disposições da Declaração em seus dispositivos constitucionais, numa clara demonstração da influência que esse documento teve perante os Estados.

A Constituição do Brasil avança, no seu preâmbulo, em relação à Declaração Universal dos Direitos Humanos, quando realça, mais que esta, os direitos sociais e quando faz expressa referência ao desenvolvimento. Embora não fazendo parte do preâmbulo, os artigos 1º, 3º e 4º da Constituição Brasileira também agasalham princípios orientadores, esposam valores fundamentais. Esses princípios e valores completam e explicitam a tábua de opções ético-jurídicas do preâmbulo. Se considerarmos esses artigos, como é metodologicamente correto, complemento do preâmbulo, concluiremos que a enunciação de valores humanos e democráticos da Constituição do Brasil avanta-se ao código de valores inscrito no preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (HEKENHOFF, 1998, p. 97).

Apesar da importância do documento devido ao seu ineditismo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos não instituiu qualquer órgão internacional com competência para fiscalizar o cumprimento desses direitos pelos Estados. Naquele momento, a definição dos Direitos foi considerada avanço suficiente, ficando o monitoramento relegado ao direito interno inicialmente.

Paralelamente, a Comissão de Direitos Humanos da ONU começou a elaborar 2 (dois) projetos que viriam a se consolidar nos 2 (dois) tratados de 1966: o Pacto de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, que só viriam a entrar em vigor em 1976.

A finalidade desses pactos consistia em transformar os princípios de Direitos Humanos contidos na Declaração em normas jurídicas obrigatórias e vinculantes para todos os Estados-parte nos tratados. Diferentemente da Declaração Universal, esses pactos estabeleceram sistemas de monitoramento que permitiam a fiscalização do cumprimento das normas neles previstas.

Resta mencionar que inúmeros outros tratados foram elaborados a partir desse período, com sistemas de monitoramento próprios, à exemplo dos Pactos de 1966, que compõem o sistema ONU de Direitos Humanos, como: Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979); Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis ou Desumanas (1984); Convenção sobre os Direitos das Crianças (1989); Convenção Internacional de Proteção dos Direitos dos

Trabalhadores Migrantes e seus Familiares (2006); Convenção sobre o Direito das Pessoas com Deficiência (2006)³.

Paralelamente, a já citada Comissão de Direitos Humanos passou a desenvolver o seu mecanismo de proteção com base na Carta das Nações Unidas. Hodiernamente, o referido órgão foi sucedido pelo Conselho de Direitos Humanos, que continuou o trabalho anteriormente iniciado, além de ter inovado com a criação de um novo procedimento (SILVA, 2013, p. 103).

A Revisão Periódica Universal é um procedimento entre Estados, que se avaliam mutuamente, quanto a situação de Direitos Humanos, gerando um conjunto de recomendações. É um processo único que compreende a avaliação periódica da situação de Direitos Humanos de todos os 193 (cento e noventa e três) Estados-membro das Nações Unidas, o que consiste em inovação significativa do Conselho de Direitos Humanos centrada no tratamento igualitário para todos os países (SILVA, 2013, p. 109).

Paralelamente ao desenvolvimento do Sistema ONU de Direitos Humanos, surgiram os chamados sistemas regionais, no âmbito europeu, interamericano e africano, que basicamente consistem numa perspectiva de complementaridade aos esforços do sistema global.

Ao lado do sistema normativo global, surgem os sistemas regionais de proteção, que buscam internacionalizar os Direitos Humanos nos planos regionais, particularmente na Europa, América e África. Consolida-se, assim, a convivência do sistema global da ONU com instrumentos do sistema regional. Os sistemas global e regional não são dicotômicos, mas complementares (PIOVESAN, 2011, p. 34).

O Direito Internacional dos Direitos Humanos é composto por esses 2 (dois) sistemas, tanto no plano universal, como no plano regional, com funções complementares em prol da melhor proteção dos direitos da pessoa humana. Uma diferença entre os sistemas, entretanto, é de fácil identificação: a ausência de órgãos judiciais no Sistema Global, em contrapartida aos sistemas regionais.

2.2 Por que os estados aderem aos regimes internacionais de Direitos Humanos?

Existe um debate que busca responder se tratados de Direitos Humanos têm o condão de fazer os Estados cumpri-los. De acordo com Eric Posner, ativistas de Direitos Humanos

³ A lista completa dos tratados com acesso a íntegra dos seus textos pode ser acessada em <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>. Acesso em: 20 jul. 2020.

defendem que há uma causalidade direta entre a adesão a sistemas internacionais e a implementação dos Direitos Humanos, enquanto outros acadêmicos, em especial cientistas políticos, acreditam que os tratados não exercem influência alguma (POSNER, 2014, p. 69-70).

Oona A. Hathaway, em artigo sobre o efeito dos tratados de Direitos Humanos, adentra nesse debate, à luz da teoria das Relações Internacionais, com a apresentação de três escolas de pensamento: o realismo, o institucionalismo e o liberalismo (HATHAWAY, 2002, p. 1944).

O realismo defende a ideia de que tratados e instituições internacionais só existem em razão de Estados poderosos se beneficiarem desse sistema. Logo, o Direito Internacional existe e é cumprido quando está em consonância com os Estados hegemônicos, que coagem outros Estados em aceitar e implementar esse regime (HATHAWAY, 2002, p. 1945).

O neorrealismo, que é uma abordagem contemporânea do realismo, admite que o compromisso de um Estado aos Direitos Humanos pode ser legítimo, como uma tentativa de imposição do seu compromisso com os Direitos Humanos para outros Estados (HATHAWAY, 2002, p. 1946).

Em contraste com o realismo, o institucionalismo trata as instituições multilaterais com seriedade. Como base, a teoria percebe os Estados como atores que adotam decisões a partir de interesses próprios. Logo, o cumprimento com regimes internacionais de Direitos Humanos deve ser o resultado de uma ação racional baseada em interesses interesse próprio, onde a valoração entre custos e benefícios desse compromisso são positivas (HATHAWAY, 2002, p. 1951).

Por fim, o liberalismo rechaça a premissa das outras escolas, de que os Estados atuam como agentes racionais. Nessa teoria, o que move os Estados são os processos políticos internos. Dessa forma, o regime internacional de Direitos Humanos se torna relevante e será cumprido ao criar compromissos que podem ser utilizados nas instituições políticas internas como meio de pressionar os governos (HATHAWAY, 2002, p. 1954).

De acordo com essa teoria, os Estados estão mais inclinados a cumprir tratados de Direitos Humanos em razão deles serem mais tendentes a aceitar que uma vez que o tratado é consentido, ele se torna uma obrigação jurídica vinculante. Logo, o liberalismo cria uma hipótese verificável: Estados liberais são mais suscetíveis a cumprir com regimes internacionais, assim como são mais predispostos em alterar práticas favoráveis do que outros (HATHAWAY, 2002, p. 1954).

De acordo com Posner (2014, p. 70), ao se examinar como os Estados atuam no hodiernamente, tem-se um cenário misturado, onde dificilmente existe uma explicação única. A verdade é que não é completamente conhecido o motivo dos Estados aderirem à sistemas internacionais de Direitos Humanos.

Da mesma forma, a relação entre ratificação de tratados regionais de Direitos Humanos e a implementação de Direitos Civis também são conflitantes. Segundo Hathaway (2002, p. 1997), a ratificação da Convenção Americana de Direitos Humanos teve como consequência a piora dos níveis de liberdades civis no continente, enquanto a ratificação da Carta Africana, por outro lado, proporcionou a melhora do nível de respeito a esses direitos, no contexto da África.

Um dos desdobramentos do estabelecimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos é a capacidade de implementação das diretrizes e das normas convencionadas.

Num primeiro momento, observa-se que a estratégia era a da internalização das normas internacionais, para que elas pudessem ser juridicamente exigíveis nos tribunais internos; ou então, no caso de direitos que não fossem judicializáveis, que eles se tornassem prioridades nas agendas estatais para formulação de políticas públicas (GOLDSMITH; POSNER, 2005, p. 107-108).

A função internacional seria a de monitoramento dos Estados em relação ao nível de cumprimento deles com a normativa internacional. Uma vez analisada a situação, esses órgãos de monitoramento poderiam agir com a publicação de estudos, de relatórios ou mesmo com a publicação de censura pública direcionada à Estados violadores das suas obrigações internacionais.

Reconhecida a existência de sistemas organizados de proteção internacional dos Direitos Humanos, tanto na esfera global (sistema ONU), como nas esferas regionais (sistema interamericano, europeu e africano), a questão mais importante hodiernamente – e que será o objeto central da tese – consiste no nível de cumprimento dos Estados nacionais para com esses compromissos internacionais.

Entretanto, ao reconhecer que os Direitos Humanos no âmbito internacional enfrentam problemas de implementação, ainda que sob uma análise preliminar, resta responder a seguinte questão: por que os Estados se vinculam aos sistemas internacionais de Direitos Humanos?

Inicialmente, cumpre destacar que cada sistema é composto por diversos instrumentos, que são os documentos normativos, como os tratados e protocolos facultativos, mas também

por mecanismos, que servem para supervisionar o cumprimento e respeito aos Direitos Humanos (TAQUARY, 2014, p. 147).

De forma exemplificativa, o SIDH que será melhor desenvolvido posteriormente, é composto, entre outros, pela Convenção Americana de Direitos Humanos (que é um instrumento), assim como pela atuação da CIDH e a CorteIDH, que são mecanismos de supervisão.

Ao aderir o SIDH, o Estado nacional pode escolher se irá se submeter apenas ao instrumento ou também aos mecanismos de supervisão. Logo, a questão não é apenas por que os Estados se vinculam aos sistemas internacionais de Direitos Humanos, mas em que nível?

A resposta irá variar conforme o Estado a ser analisado. Por exemplo, para Posner (2014, p. 58), no caso das democracias liberais, há a expectativa de que não haverá necessidade de qualquer alteração interna significativa, uma vez que aquele padrão já está inserido na prática ou mesmo na legislação daquele Estado.

Para o autor, tal hipótese seria empiricamente confirmada quando os Estados democrático-liberais não concordarem com a proteção de certos direitos pelos sistemas internacionais de Direitos Humanos. Nesse caso, o motivo de discordância será objeto de um protocolo opcional (que não será ratificado por esses Estados) ou então, poderá ser objeto de reserva, como no caso da pena de morte (POSNER, 2014, p. 59-60).

Chayes e Chayes (1993, p. 175-200), por outro lado, defendem a tese de que há uma tendência natural baseada em 3 (três) motivos para que os Estados se vinculem a instrumentos internacionais de Direitos Humanos: (1) eficiência, pois como as burocracias dos Estados estão inclinadas a seguir a regra do Direito, os procedimentos e regras instituídas internacionalmente se tornam vias fáceis para seu cumprimento; (2) interesse, uma vez que, como os tratados internacionais são convencionados mediante rodadas de negociação, refletem os interesses dos Estados signatários; e, (3) normas, visto que, como as obrigações legais limitam os Estados, uma obrigação internacional evita a desobediência em âmbito doméstico, o que implica que o não *cumprimento* das normas deva ser considerado como estratégia de defesa.

Por outro lado, o sistema internacional de Direitos Humanos consiste num modelo de várias dessas democracias liberais, que buscam ampliar a adesão a esses instrumentos e mecanismos para outros Estados nacionais que, em certas ocasiões, não dividem do mesmo nível de compromisso internacional. Se as democracias liberais ao ratificarem os tratados internacionais não pretendem modificar significativamente sua atuação, por que existe uma

suposta preocupação pela forma como outros Estados tratam seus cidadãos? (POSNER, 2014, p. 60).

Há uma série de motivos não excludentes que auxiliam na compreensão desse fenômeno, desde um imperativo moral em melhorar as condições de vida dos seres humanos, uma associação entre Estados que violam Direitos e causam conflitos nas relações internacionais, e até questões econômicas e comerciais. Quais tipos de Estados estão sujeitos a essa agenda imposta pelas democracias liberais?

Pode-se identificar: a) os países em desenvolvimento, que dependem de ajuda externa; b) os países com regimes autoritários, que buscam por meio dos compromissos formais internacionais se legitimar internamente (ainda que não pretendam cumpri-los); e, c) os Estados que passaram por um período de transição democrática, como é o caso da América Latina, na construção de uma nação verdadeiramente comprometida com Direitos Humanos, ao mesmo tempo que em reconstrói sua imagem internacional (POSNER, 2014, p. 63).

Nessa última hipótese, encontra-se o Brasil, que buscou, a partir de 1985, a legitimação internacional do seu novo regime democrático por meio da “renovação de credenciais”, que consistiu na adesão quase que irrestrita aos mais importantes documentos que versavam sobre a proteção dos Direitos Humanos (FONSECA JR., 1998, p. 355).

A Constituição Federal de 1988 surge em consonância com essa renovação de credenciais por meio da defesa dos Direitos Humanos, consagrando em seu artigo 1º, III, a dignidade da pessoa humana como um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988, p. 1).

No artigo 4º, inciso II, a Carta Magna estabeleceu a prevalência dos Direitos Humanos como um dos princípios que regem as relações internacionais do Brasil. Ademais, cita-se a criação pelo constituinte derivado do Incidente de Deslocamento de Competência (art. 109, § 5º) e a possibilidade de adesão a Tribunais Internacionais de Direitos Humanos (art. 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e art. 5º, § 4º), a constitucionalização da submissão à jurisdição do Tribunal Penal Internacional (Emenda Constitucional nº 45/2004), possibilidade que materializa a abertura normativa de cunho constitucional ao Direito Internacional.

É inegável que, apesar de todo esse processo descrito ter uma fundamentação interna, também buscou responder questões internacionais, tanto no aspecto político, como também para aumentar as salvaguardas dos cidadãos perante questões internas. Logo, a adesão a um regime internacional de Direitos Humanos, se a hipótese de Posner estiver correta, não acarreta grandes alterações para uma democracia liberal. Entretanto, para outros Estados,

como seria o caso do Brasil, ela traz uma série de custos políticos que devem ser suportados enquanto se constrói uma sociedade mais integrada a uma perspectiva de Direitos.

Chilton (2014, não paginado, tradução nossa) questiona em que medida o Direito Internacional de Direitos Humanos representou na prática algum tipo de mudança nas ações estatais e como seria possível demonstrar isso de forma empírica⁴.

Simmons (2009, p. 32) defende que independentemente do seu papel em separar os defensores de Direitos Humanos dos ofensores de Direitos Humanos, os tratados internacionais possuem um efeito positivo em constranger os Estados a cumprirem suas obrigações.

Nesse sentido, a autora teoriza que a ratificação dos tratados internacionais de Direitos Humanos se deve em razão de uma ação “racionalmente expressiva”, que consiste no fato de que governos nacionais estão inclinados a ratificar tratados no qual eles acreditam e que possam ser implementados a um custo razoável, em contraposição ao que eles se opõem ou consideram ameaçadores. O principal motivo interno para que um Estado se comprometa a um tratado em nível internacional é a expectativa de que será possível cumpri-lo a um custo baixo. Logo, devem ser avaliadas as implicações políticas, já que ao ser internalizado, o tratado terá implicações no direito interno (SIMMONS, 2009, p. 64).

Em síntese, a ratificação dos tratados seria “racionalmente expressivo” por refletir as preferências e práticas de um governo, sujeitos aos ônus que a ratificação pode envolver.

No entanto, nem sempre a ratificação implica em alinhamento de um Estado aos Direitos Humanos. Alguns governos se comprometem com instrumentos dos quais eles não têm convicção, se considerarem que a pressão internacional por implementação será baixa, numa ponderação de que os benefícios da ratificação superam as consequências do descumprimento. Ainda que a ratificação não produza em si nenhum benefício tangível, ela pode gerar ciclo positivo de notícias na imprensa ou acarretar numa melhora da imagem do país, tanto em nível doméstico, quanto internacional (SIMMONS, 2009, p. 77).

Da mesma forma, os Estados que têm um alto nível de respeito às liberdades civis podem não aderir ao regime internacional de Direitos Humanos por motivos internos, como seria o caso dos Estados Unidos. Para Simmons (2009, p. 69), os motivos seriam: os custos políticos internos de um procedimento de ratificação, devido ao relacionamento entre

⁴ As informações relatadas são advindas de palestra ministrada pelo professor Adam Chilton, da Universidade de Chicago, intitulada “Por que sabemos tão poucos sobre a efetividade do Direito Internacional e como experimentos podem mudar essa realidade”, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1TdNje07s9E>. Acesso em: 2 fev. 2020.

Executivo e Legislativo; a adequação das normas internacionais ao ordenamento jurídico interno; em caso de federações, conflito com a estrutura de atribuição de competências.

Quando se analisa os Estados Unidos, tem-se uma situação aparentemente paradoxal no que diz respeito aos Direitos Humanos. Afinal, enquanto defendem a criação de instrumentos e mecanismos sobre o tema, eles não costumam aderir a esses sistemas internacionais (FERREIRA; MACIEL; KOERNER, 2017, p. 106).

O motivo desse paradoxo estaria fundado no “excepcionalismo” americano, que de acordo com Ignatieff (2005, p. 3-4) possui 3 (três) dimensões: o apoio aos tratados desde que os EUA sejam imunes a eles (*exemptionalism*); crítica aos Estados que não cumprem instrumentos internacionais, enquanto ignoram internamente esse fator (*double standard*); e costume do judiciário norte americano em não adotar os documentos internacionais de Direitos Humanos (*legal isolationism*).

Durante a elaboração da Constituição Americana, ocorreu o chamado argumento de Hamilton, em razão do receio de que inclusão dos Direitos Fundamentais no texto constitucional pudesse aumentar o poder do governo federal. Para Ramos (2015, p. 63), hodiernamente existe um “dilema de Hamilton”, já que cada vez mais há a busca de uma influência internacionalista no âmbito doméstico, o que continua sendo rechaçado nos Estados Unidos.

Por outro lado, Posner (2014, p. 104) conclui que o Direito Internacional dos Direitos Humanos falhou em aperfeiçoar o respeito pelos Direitos Humanos, em razão dos tratados serem vagos e inconsistentes, com instituições fracas, sem recursos e desprovidas de autoridade jurídica.

Para Chilton (2014, não paginado, tradução nossa), simplesmente não é possível mensurar ou mesmo conhecer o efeito que o Direito Internacional dos Direitos Humanos possui pelos seguintes motivos: a) pequena variação no número de Estados que ratificaram os principais tratados internacionais; b) amostragem inadequada para análise; c) repetição de normas internacionais nas legislações internas (inclusive na seara constitucional); e, d) ausência de dados confiáveis por parte dos Estados.

A pequena variação no número de Estados que ratificaram os principais tratados internacionais pode ser constatada a partir da análise de seis grandes tratados internacionais (de caráter universal) de Direitos Humanos. São eles:

Quadro 1 – Tratados Internacionais de Caráter Universal de Direitos Humanos

TRATADO	Nº DE ESTADOS QUE RATIFICARAM
Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial	182 países
Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos	173 países
Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	170 países
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher	189 países
Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes	169 países
Convenção sobre os Direitos da Criança	196 países

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nas informações disponíveis na página eletrônica oficial das Nações Unidas.

Ao se constatar que a ONU possui 193 Estados-membro, pode-se perceber que existe uma variação mínima dentre os Estados que ratificaram os tratados internacionais, o que dificulta um experimento comparativo que possa determinar a causalidade entre o respeito aos Direitos Humanos e a ratificação dos tratados (CHILTON, 2014, não paginado, tradução nossa).

Quanto à inadequação na amostragem, em razão do efeito dos tratados serem verificados em nível interno dos Estados, torna-se difícil de isolar as variáveis, ao se considerar a fluidez e a complexidade de outros fatores que ocorrem ao mesmo tempo, como é o exemplo de crises econômicas. Dessa forma, a amostragem para se realizar pesquisas são inadequadas (CHILTON, 2014, não paginado, tradução nossa).

A repetição de normas internacionais nas legislações internas (inclusive na seara constitucional) se torna um problema para a verificação da efetividade do regime internacional de tratados de Direitos Humanos. Como exemplo, Chilton (2014, não paginado, tradução nossa) afirma que o número de Estados que ratificaram a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes é quase igual ao número de Estados que possuem na sua Constituição a previsão de proibição de tortura.

Logo, não há como isolar qual teria sido o efeito específico do tratado na implementação dessas normas, já que os avanços poderiam ter ocorrido essencialmente em razão da previsão constitucional dos Estados (CHILTON, 2014, não paginado, tradução nossa).

Por fim, ausência de dados confiáveis por parte dos Estados. As informações disponíveis costumam ser enviesadas, sendo que os Estados, com maior transparência na

divulgação dos dados, são aqueles que tem um histórico de maior compromisso com os Direitos Humanos. Adicionalmente, não existe uma padronização internacional na coleta desses dados, o que dificulta ainda mais a realização de uma pesquisa científica acurada (CHILTON, 2014, não paginado, tradução nossa).

Além dos fatores mencionados, sob uma perspectiva internacionalista, o regime internacional de Direitos Humanos teve adesão expressiva em razão da falta de *accountability* internacional, ou seja, em regra não há verificação pelos órgãos internacionais do cumprimento das obrigações assumidas por parte dos Estados (CHILTON, 2014, não paginado, tradução nossa).

Essa explicação é insuficiente e imprecisa ao se considerar que na maior parte dos Estados, a ratificação dos tratados internacionais acarreta obrigações jurídicas internas que terão seus efeitos mensuráveis de forma concreta, inclusive por parte do judiciário. Portanto, não se pode adotar a visão de Eric Posner como verdadeira, mas tampouco se pode desconsiderá-la.

Esse tipo de conflito não é exclusivo das instituições de Direitos Humanos, mas sim representa dilema do próprio Direito Internacional. As ausências de meios coercitivos para garantir a implementação das suas decisões acabam por enfraquecer a normatividade (e não a obrigatoriedade) das suas disposições. O Direito Internacional dos Direitos Humanos teria como fundamento de cumprimento de suas normas a mera existência delas, em uma espécie de obrigação moral dos Estados em segui-las, a partir do *pacta sunt servanda* e do princípio boa-fé (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1998, p. 3).

No entanto, parece ser inapropriado relegar a discussão do cumprimento para o segundo plano, com base na crença que a obrigação moral ou mesmo contratual seria suficiente para encerrar o assunto, mediante a automática atribuição de responsabilidade internacional aos Estados violadores.

Portanto, a presente tese tem como objetivo realizar um estudo sobre Direitos Humanos a partir de uma abordagem prática, que seja capaz de conjugar aspectos teóricos com a realidade prática. Afinal, o cumprimento efetivo dos instrumentos internacionais existentes consiste em verdadeira concretização dos Direitos Humanos.

2.2.1 A teoria de Charles Beitz

Os sistemas internacionais de Direitos Humanos são compostos, em distintos níveis, de diferentes instrumentos e de mecanismos de proteção dos Direitos. Logo, existe uma ampla

rede de normas internacionais, como os tratados, que criam obrigações jurídicas, mas também existe uma série de mecanismos – que devem ser expressamente reconhecidos – para realizar a verificação do cumprimento desses instrumentos (RAMOS, 2015, p. 325).

As ideias apresentadas até o momento possuem maior adequação para com os Estados que aderem aos tratados internacionais de Direitos Humanos, sem, contudo, reconhecer a competência de quaisquer mecanismos internacionais de monitoramento. Logo, há um compromisso, mas com ausência de *accountability* e dificuldade na mensuração dos efeitos que os tratados possuem.

No entanto, ao se considerar Estados que não só aderem aos principais tratados internacionais, mas reconhecem a competência de órgãos e tribunais internacionais para analisar o nível de cumprimento dos tratados, torna-se possível a verificação do impacto dos sistemas internacionais de Direitos Humanos.

Quando o Estado adere a um tratado, sem, contudo, se vincular ao mecanismo de monitoramento existente, não haverá, como regra, a partir de órgãos internacionais, meios de se avaliar o nível de cumprimento ao instrumento.

A implicação prática será a possibilidade de se utilizar do tratado nas instâncias nacionais, mas em nível internacional, apesar de constituir em obrigação jurídica, não haverá *accountability* jurídica obrigatória, em razão da descentralização do Direito Internacional e da inexistência de uma ordem jurídica supranacional capaz de aplicar um sistema de sanções aos Estados infratores (RAPONI, 2015, p. 36).

Conforme aponta Beitz (2009, p. 32), os Direitos Humanos têm consequência prática. Inicialmente, a ideia de implementação estaria confiada à jurisdição interna, uma vez que as normas internacionais fossem incorporadas. Contudo, com a recente institucionalização de mecanismos internacionais, mediante a criação de órgãos de monitoramento e tribunais internacionais, essa preocupação também passou a ser de responsabilidade dessa esfera.

Nesse sentido, o autor desenvolve um modelo intitulado de “paradigma de implementação” ou de “cumprimento”: uma série de ações no qual os agentes públicos buscam evitar ou mitigar as falhas dos Estados em promover e proteger os Direitos Humanos. Esse modelo consistiria em 6 (seis) níveis, ainda que se possa parecer artificialmente limitado: *accountability*; induzimento; assistência; contestação interna e engajamento; coação; e adaptação externa (BEITZ, 2009, p. 33).

Apesar do seu aspecto essencialmente conceitual, faz-se necessário a exposição do que cada termo significa, uma vez que a tese irá utilizá-los, quando da análise dos casos e os motivos de descumprimento das medidas de reparação da CorteIDH.

Accountability seria a existência de órgãos não judiciais como, por exemplo, a CIDH, com a atribuição de receber relatórios periódicos dos Estados, ao identificar violação de Direitos Humanos, reportar ao Estado para que elas sejam cessadas, inclusive por meio da publicação de relatórios. Esse modelo seria de *accountability*, uma vez que o órgão pode determinar ao Estado medidas a serem adotadas, inclusive verificando seu nível de cumprimento (BEITZ, 2009, p. 33).

Induzimento seria um conceito relacionado com o *soft power*, uma vez que o Estado seria estimulado a cumprir normas de Direitos Humanos, por meio de incentivos diplomáticos, acesso à benefícios econômicos, sociais e culturais, tratamento mais favorável no comércio internacional e o atrelamento para alcançar assistência bilateral. Esse induzimento pode ser tanto na relação entre Estados, mas também das Organizações Internacionais e os Estados (BEITZ, 2009, p. 35).

Assistência se aplicaria para os Estados onde há deficiência (seja de recursos financeiros, humanos ou naturais) na capacidade de cumprir com as obrigações de Direitos Humanos. Ainda que esse conceito possa se assemelhar ao de induzimento, a diferença é que se busca a verdadeira institucionalização de meios que permitam o desenvolvimento dos Direitos Humanos (BEITZ, 2009, p. 36).

A contestação interna e o engajamento ocorreriam por meio da capacidade de agentes externos influenciarem a conduta governamental, seja pelo engajamento na política doméstica e até na vida social. Geralmente, os objetivos são de: mobilizar e apoiar atores domésticos para pressionar os governos ou simplesmente introduzir um novo modelo de crenças e práticas na sociedade (BEITZ, 2009, p. 37).

Coação é a implementação por meio de medidas coercitivas, que envolvem certo grau de constrição ao Estado, por exemplo, como sanções econômicas ou mesmo uso da força militar. Não existe um poder central capaz de emitir essas sanções, logo, esse papel seria desempenhado por um grupo de Estados (BEITZ, 2009, p. 39).

Adaptação externa consiste na adequação da política exterior de um Estado para um alinhamento político com a proteção de Direitos Humanos. Afinal, se um Estado ocasionalmente invoca motivos de ordem interna para não cumprir obrigações, poder-se-ia imaginar a mesma situação ocorrendo, mas no sentido inverso (BEITZ, 2009, p. 39).

Esse modelo descrito pelo autor não é completo, apenas demonstra a complexidade e as dificuldades da implementação de normas internacionais de Direitos Humanos em nível doméstico.

Ressalta-se que Beitz (2009, p. 32) considera que o referido paradigma de

implementação é distinto do paradigma jurídico que, por sua vez, consiste na existência de um tribunal Direitos Humanos (como nos sistemas regionais) com capacidade de reiterar aos Estados a necessidade de cumprimento às suas decisões, ainda que nem sempre seja atendido.

Numa perspectiva teórica, a hipótese está correta, já que se considera que os esforços internacionais e transnacionais do paradigma de implementação são de cunho essencialmente político. Contudo, na prática dos Direitos Humanos, não se pode dissociar esses 2 (dois) elementos, de modo que ambos os modelos precisam ser levados em consideração de forma complementar e convergente, já que se analisados separadamente, o que ocorre é um menor nível de implementação das normas de Direitos Humanos (BEITZ, 2009, p. 41-42).

Logo, não se pretende verificar as hipóteses de Beitz apenas sob um aspecto teórico, mas realizar uma verificação prática dos paradigmas que já são implementados (em especial, os modelos baseados em *accountability*) e o nível de cumprimento por parte dos Estados de suas obrigações internacionais em matéria de Direitos Humanos.

A verificação feita com base nos modelos de *accountability* se justifica a medida em que permitirá a identificação de que existe uma distância significativa entre o compromisso jurídico assumido pelos Estados e sua efetiva implementação.

Apesar dessas dificuldades, a simples existência desses mecanismos que representam uma legítima instância internacional, numa demonstração de superação do Estado Nacional da Paz de Vestfália, em busca de um modelo onde a relativização da soberania (ainda que com fundamento em um ato voluntarista do país), com a possibilidade de intervenção normativa e o estabelecimento de obrigações morais aos Estados, auxiliam para a criação de um ambiente propício para o respeito às decisões internacionais sobre Direitos Humanos.

Dessa forma, a necessidade de que os regimes democráticos possuem de buscar sua legitimação política por meio do respeito e da proteção aos Direitos Humanos constitui medida que deve ser considerada na análise do cumprimento das normas internacionais.

Não é suficiente num estudo que pretende identificar níveis de cumprimento das normas e decisões internacionais estabelecer como dogma somente a obrigatoriedade jurídica ou moral das normas de Direitos Humanos, sendo necessário transcender ao reconhecimento e aprofundamento de elementos práticos aos quais os Estados nacionais se sujeitam.

2.3 Aspectos gerais sobre o Sistema Interamericano

A organização do continente americano em torno da temática dos Direitos Humanos acaba se confundindo em algum estágio com a própria tentativa de desenvolvimento regional

de uma organização política, que acabou sendo a Organização dos Estados Americanos (OEA). Foi durante a primeira metade do século XIX que a maior parte dos países americanos conquistou sua independência, o que demonstra um início tardio às relações internacionais na região, ainda mais acerca de um tema específico (e então inexistente em qualquer pauta àquela época) como os Direitos Humanos.

O Sistema Interamericano em si só será consolidado por meio da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948) e da Convenção Americana de Direitos Humanos (1969). Contudo, antes de se chegar nesse momento, vale reconhecer que, anteriormente ao surgimento do próprio Sistema, já existiam alguns instrumentos que versavam sobre Direitos Humanos no continente americano, em um processo que se assemelha ao do Sistema ONU.

Sobre esse assunto, Brant e Borges (2004, p. 20) se pronunciaram: “O ideal de criar instrumentos internacionais de proteção dos direitos do homem no âmbito interamericano é anterior ao sistema atual, baseado na Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)”.

Esse processo mencionado foi iniciado, de forma específica a temática dos Direitos Humanos (apesar de não haver a utilização dessa nomenclatura à época e tampouco a intenção de uma sistematização), a partir da Convenção Relativa aos Direitos do Estrangeiro, celebrada na Cidade do México em 1902.

Posteriormente, a temática voltou a ser objeto de normatização por intermédio de outros tratados, tais como os que versavam sobre nacionalidade, asilo político e questões sobre paz e os direitos da mulher (HANASHIRO, 2001, p. 27).

A institucionalização de um Sistema Regional, primeiramente sob o aspecto político, tal como se observa hodiernamente, só foi possível após o término da segunda guerra mundial. Nota-se o início desse processo por meio da realização da Conferência Interamericana de Chapultepec que visava a discussão de questões sobre guerra e paz (SIKKINK, 2015, p. 218).

Ao final da Conferência, aprovaram-se resoluções que versavam sobre liberdade de informação, defesa e preservação da democracia, proteção internacional dos direitos essenciais aos homens, discriminação racial e princípios sociais das Américas (NIETO NAVIA, 1993, p. 11).

A Conferência de Chapultepec foi importante por tudo que ela alcançou e também por tudo que ela preparou. Foi nesse momento que elaboraram os projetos de Carta de uma Organização regional política (que seria a OEA) e da Declaração Americana dos Direitos e

Deveres do Homem, que serviriam como base para a IX Conferência de Ministros das Relações Exteriores, que foi realizada em Bogotá, na Colômbia (LOURENÇO NETO, 2015, p. 476).

Dessa forma, em 1948, cria-se formalmente, por meio de sua Carta constitutiva, a Organização dos Estados Americanos,⁵ organização internacional de âmbito regional, com o intuito de “conseguir uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência”⁶.

Nos seus princípios básicos, a Carta da OEA elenca o respeito e a garantia dos Direitos Humanos, estabelecendo ainda que a solidariedade humana só é possível dentro de “um regime de liberdade individual e justiça social, fundado no respeito dos direitos fundamentais do homem”⁷.

Adiante, no artigo 3, I, a Carta faz referência a esses direitos fundamentais, afirmando que os Estados americanos não farão distinção de raça, nacionalidade, credo ou sexo⁸. Na própria Carta da OEA, há previsão específica da forma que a temática dos Direitos Humanos seria tratada no continente, a partir da alteração introduzida em 1967 pelo Protocolo de Buenos Aires. De acordo com o artigo 106:

Haverá uma Comissão Interamericana de Direitos Humanos que terá por principal função promover o respeito e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria.
Uma convenção interamericana sobre direitos humanos estabelecerá a estrutura, a competência e as normas de funcionamento da referida Comissão, bem como as dos outros órgãos encarregados de tal matéria (CARTA DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1948, p. 29).

Com base nesse artigo, pode-se identificar o indício do surgimento de um Sistema Interamericano organizado: seja pelo reconhecimento da necessidade de promover os Direitos Humanos, ou mesmo, pela previsão de elaboração de uma convenção sobre a matéria.

Apesar desse vasto conteúdo normativo sobre os Direitos Humanos advindos da Carta da OEA, aprovada na IX Conferência de Ministros das Relações Exteriores, essa mesma reunião resultou na elaboração de outro documento importante para a constituição de um

⁵ A Carta da OEA entrou em vigor em 1951 e foi emendada pelos Protocolos de Buenos Aires (1967), Cartagena (1985), Washington (1992) e Manágua (1993).

⁶ Carta da OEA, art. 1º.

⁷ Carta da OEA, Preâmbulo.

⁸ Carta da OEA, art. 3, I: Os Estados americanos proclamam os direitos fundamentais da pessoa humana, sem fazer distinção de raça, nacionalidade, credo ou sexo; [...].

sistema regional de Direitos Humanos no âmbito interamericano, que é a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem⁹.

Como se observa, a Declaração Americana é inclusive anterior em aproximadamente 7 (sete) meses à Declaração Universal dos Direitos Humanos do âmbito das Nações Unidas.

Da mesma forma que a Declaração Universal, a Declaração Americana agregou direitos civis e políticos com direitos sociais, surgindo inicialmente com caráter meramente de recomendação, não possuindo vinculação jurídica formal aos Estados-membro da OEA, quando da sua criação¹⁰ (CORREIA, 2000, p. 20).

Analogamente ao que ocorre em relação à Declaração Universal, existe uma vertente que defende que a Declaração Americana expressa a consciência moral da humanidade. Um Estado, ao assumir um compromisso por meio de uma resolução, estaria de boa-fé reconhecendo o direito como princípios gerais de direito e firmando um compromisso em respeitá-los. Logo, essa norma aceita e reconhecida pelos Estados faria parte do costume internacional e seria oponível às partes (BUERGENTHAL; GROSSMAN; NIKKEN, 1990, p. 107-108).

Nesse ínterim, em 1954, em Caracas, a X Conferência Internacional Americana, contribuiu para a estruturação do Sistema Interamericano, inclusive por meio de uma Resolução acerca do fortalecimento do sistema de proteção dos Direitos Humanos (MARRUL, 2002, p. 50).

Finalmente, em 1959, durante a V Reunião dos Ministros das Relações Exteriores, em Santiago no Chile, por meio da Resolução VIII, criou-se a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)¹¹.

Hanashiro (2001, p. 30) entende que a resposta da Conferência em relação ao contexto da época, “deixa evidente, desde o início, o forte ingrediente político do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos”.

Na continuação da evolução desse processo de consolidação institucional dos Direitos Humanos no continente americano, a II Conferência Interamericana Extraordinária realizada

⁹ Resolução XXX de 02 de maio de 1948.

¹⁰ Ver CIDH, Resolução nº 3/87, Caso 9647, James Terry Roach e Jay Pinkerton (Estados Unidos da América), Relatório Anual 1986-1987, 22 de setembro de 1987, parágrafos 46-49; CIDH, Relatório nº 51/01, Caso 9903, Rafael Ferrer-Mazorra (Estados Unidos da América), Relatório Anual 2000, 4 de abril de 2001; CorteIDH, Interpretação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem no âmbito do artigo 64 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Opinião Consultiva nº 10/89 de 14 de julho de 1989. Série A nº 10, parágrafos 35-45. Ver também o artigo 20 do Estatuto da CIDH.

¹¹ Declaração de Santiago do Chile adotada na Quinta Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, Santiago do Chile, de 12 a 18 de agosto de 1959, Ata Final, Doc. OEA/Ser.C/II.5, págs. 4-6; disponível em espanhol em <http://www.oas.org/consejo/sp/RC/RCatas.asp>. Acesso em: 25 fev. 2020.

no Rio de Janeiro (RJ) convocou uma Conferência especializada sobre o tema (por meio da Resolução XXIV), solicitando ao Conselho da OEA uma atualização do projeto de Convenção Americana de Direitos Humanos (HANASHIRO, 2001, p. 31).

O ano de 1968 foi proclamado pela Assembleia Geral da ONU como o ano internacional dos Direitos Humanos, inclusive com a realização da I Conferência Internacional dos Direitos Humanos, em Teerã, no Irã, organizada pelas Nações Unidas¹².

Logo, a oportunidade de discussão do tema dos Direitos Humanos no âmbito americano foi impulsionada pelo destaque do assunto na pauta internacional. Dessa forma, marcou-se para 1969 a anteriormente referida e já planejada Conferência específica sobre Direitos Humanos (HANASHIRO, 2001, p. 31).

Desse modo, em São José, na Costa Rica, adotou-se em 1969 a Convenção Americana de Direitos Humanos, que só entrou em vigor em 1978, que viria a consistir na própria base jurídica do Sistema Interamericano.

A Convenção Americana identifica 2 (dois) órgãos de proteção dos Direitos Humanos: a CorteIDH e a CIDH, que serão posteriormente analisadas.

O motivo da existência de 2 (dois) órgãos se deu em razão da existência de um mecanismo que garantisse a proteção dos Direitos Humanos, enquanto a Convenção não fosse ratificada por todos os Estados. Afinal, a Convenção só seria exigível àqueles que a ratificassem, ao mesmo tempo em que a Carta da OEA e a Declaração Americana já versavam sobre os direitos dessa mesma natureza.

Desse modo, há um sistema geral baseado na Carta da OEA e da Declaração Americana, cujo órgão de proteção e garantia dos instrumentos é a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Por outro lado, há um sistema específico, que advém da Convenção Americana e obriga somente às partes do tratado, cujo órgão de proteção e garantia do instrumento é a própria Comissão e também a Corte Interamericana.

Portanto, essa natureza dual do Sistema surgiu com um caráter provisório, tendo se prolongado em razão da não ratificação da Convenção Americana por parte de alguns Estados¹³.

Contudo, mesmo com essa dualidade manifesta, Buergenthal, Grossman e Nikken (1990, p. 79) entendem que há traços que demonstram a unidade do Sistema:

¹² A designação de 1968 como “Ano Internacional dos Direitos Humanos” foi feita pela Resolução 1961 (XVIII), adotada pela Assembleia Geral da ONU, em 12 de dezembro de 1963 e a convocação da Conferência Internacional dos Direitos Humanos ocorreu por meio da Resolução 2081 (XX), adotada pela Assembleia Geral da ONU em 20 de dezembro de 1965.

¹³ Os Estados que não ratificaram a Convenção Americana são: Antígua e Barbuda, Belize, Bahamas, Canadá, Cuba, Estados Unidos, Guiana, Saint Kitts e Nevis, Santa Lúcia e São Vicente e Granadinas.

Apesar dessa dualidade, o Sistema manifesta uma vocação para a unidade. Primeiro, porque o artigo 150 da Carta e da Resolução da II Conferência Especializada que adotou a Convenção, estabeleceram o caráter transitório do sistema anterior a entrada em vigência da Convenção. Segundo, porque existe um órgão comum a ambos sistemas, que é a Comissão. Terceiro, porque a Comissão tem regulamentado os procedimentos para o trâmite dos assuntos que são propostos ante ela com uma orientação claramente unificadora, de maneira que se submete a regras comuns várias etapas processuais, independente se está se aplicando um ou outro sistema.

2.3.1 Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos é um órgão quase judicial do Sistema, não possuindo função jurisdicional propriamente dita, contudo, funcionando em alguns momentos como verdadeiro mecanismo de triagem para o acesso à Corte Interamericana de Direitos Humanos (LEDESMA, 2004, p. 222).

Em razão da estruturação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a Comissão poderá exercer suas atribuições de diferentes maneiras, conforme seu próprio Estatuto dispõe.

Em um primeiro momento, de acordo com o art. 18 do Estatuto, a Comissão terá em relação a todos os Estados-membro da OEA, a atribuição de estimular a consciência dos Direitos Humanos; formular recomendações em favor dos Direitos Humanos dentro do marco normativo de suas legislações internas e obrigações internacionais contraídas; preparar estudos ou relatórios que julgar conveniente; solicitar informações aos Estados sobre medidas internas; atender consultas e prestar assessoramento; e fazer vistorias *in loco* com a anuência ou convite do Estado (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1979, não paginado).

Em relação aos Estados-parte da Convenção Americana, com base no art. 19, o Estatuto autoriza adicionalmente às atribuições previstas no art. 18, a possibilidade da Comissão receber petições e outras comunicações em relação aos Estados; comparecer ante à Corte Interamericana; solicitar à Corte que determine medidas provisórias em assuntos graves e urgentes; consultar à Corte sobre a interpretação da CADH e outros tratados de Direitos Humanos; submeter projetos de protocolos adicionais à Convenção Americana; submeter à Assembleia Geral da OEA, por intermédio do seu Secretário Geral, propostas de emendas à Convenção Americana (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1979, não paginado).

Por último, de acordo com o art. 20 do Estatuto da CIDH, não obstante o art. 18, a Comissão Interamericana terá em relação aos Estados que não são partes da Convenção

Americana sobre Direitos Humanos, as atribuições específicas de observar com especial cautela os direitos à vida, a liberdade e integridade pessoal, igualdade, liberdade religiosa, opinião, justiça, proteção contra detenção arbitrária e ao processo regular; e examinar comunicações, solicitar informações e formular recomendações quando houver sido verificado o esgotamento dos recursos internos (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1979, não paginado).

Excepcionalmente, existe ainda outra possibilidade pela qual a Comissão pode exercer sua atribuição. De acordo com o Regulamento, a Comissão Interamericana pode receber comunicações interestatais apresentadas por um Estado-parte em desfavor de outro Estado-parte, desde que reconhecida a competência da Comissão para tanto (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009, não paginado).

Portanto, nota-se que a Comissão possui função ambivalente, ora sendo órgão da Convenção Americana de Direitos Humanos e, em outros momentos, órgão da Organização dos Estados Americanos, com base na Declaração Americana e na Carta da OEA.

Logo, as funções e atribuições da Comissão Interamericana irão depender de quando se tratar de situações em relação apenas à Carta da OEA ou a Convenção Americana, sendo diferente para os casos em que o Estado houver reconhecido a competência contenciosa da CorteIDH.

A CIDH comporta ainda um sistema de petições individuais, com previsão legal expressa no artigo 44 da Convenção Americana. Em verdade, qualquer pessoa e mesmo organizações não governamentais podem apresentar, a título pessoal ou representando terceiros, petição junto à Comissão para denunciar uma violação de Direitos Humanos.

Em razão dos múltiplos instrumentos do Sistema, nesse caso, também haverá paralelamente 2 (dois) meios de apresentação de petição junto à Comissão, seja com base na Carta da OEA ou com base na Convenção Americana de Direitos Humanos, para os Estados que ratificam esse tratado.

Sinteticamente, pode-se apontar que a principal característica que diferencia os 2 (dois) tipos de peticionamento refere-se à possibilidade do caso poder ascender até a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Quando a CIDH analisa uma petição individual com base na Carta da OEA, seu relatório de mérito será o último ato que a mesma poderá emitir acerca do caso em questão. Por outro lado, quando a Comissão analisa uma petição que é submetida com base na Convenção Americana e o Estado em questão reconhece a competência contenciosa da Corte,

após o relatório de mérito da Comissão, o caso poderá ser encaminhado à Corte, este sim órgão judicial do Sistema, que exercerá a jurisdição do conflito.

Não obstante, há ainda casos no qual o Estado ratifica a CADH, mas não reconhece a competência contenciosa da CorteIDH, o que delinea ainda uma outra forma de monitoramento no Sistema Interamericano, no qual a CIDH poderá exercer sua atribuição também com base no tratado, mas sem a oportunidade de encaminhá-lo ao final para o tribunal interamericano.

2.3.1.1 As recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos

A CIDH possui função dúplice: de um lado, órgão máximo da OEA no que diz respeito aos Direitos Humanos, enquanto do outro, atua como órgão da Convenção Americana (RAMOS, 2018, p. 328).

Em razão dessa atuação ambivalente, a CIDH detém a atribuição de analisar denúncias de violações de Direitos Humanos, sendo que a distinção entre sua natureza dúplice importa apenas quanto a possibilidade de se remeter um caso à CorteIDH. Dessa forma, ela é considerada como um órgão de natureza *quase judicial*, já que busca resolver casos concretos, com a expedição de recomendações ao final do procedimento (RESENDE, 2013, p. 229).

O fato de se tratar em recomendação não implica necessariamente que ela possa ser descumprida. Afinal, a natureza da medida se relaciona com o órgão que a profere, não quanto ao seu conteúdo. Dessa maneira, já se posicionou a CorteIDH, ao analisar o caso *James e outros vs. Trinidad e Tobago*, no ano de 1998:

Os Estados partes na Convenção Americana devem respeitar suas disposições de boa-fé (*pacta sunt servanda*), incluindo aquelas normas que permitem o desenvolvimento dos procedimentos diante dos órgãos de proteção e asseguram a realização dos seus fins. Por esta razão, e para garantir a proteção efetiva dos Direitos Humanos, propósito fundamental da Convenção (artigo 1.1, 2, 51 e 63.2), os Estados partes não devem tomar ações que impossibilitariam o *restitutio in integrum* dos direitos das supostas vítimas (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1998, p. 3).

Segundo essa decisão, uma vez que a CIDH possui a competência de promover o respeito aos Direitos Humanos, ela estaria implicitamente autorizada a se valer dos meios para alcançar seu objetivo. Na Resolução nº 2.227 (XXXVI-O/2006), que versava acerca das observações e recomendações sobre o Relatório Anual da Comissão Americana, a Assembleia Geral da OEA declarou que: “3. Incentivar os Estados membros da Organização a que: [...] b)

deem seguimento às recomendações da CIDH, incluindo, entre outras, as medidas cautelares; [...]”¹⁴.

A força que as recomendações da Comissão têm na esfera do *soft law* é um meio efetivo para o adimplemento de suas recomendações. Sobre esse tema, Brito (2002, p. 4) trata de forma didática sobre o assunto:

Essa repercussão internacional que uma condenação pode trazer a um Estado é o que se convencionou chamar de ‘caixa de ressonância’ ou ‘*power to embarrass*’, pois o constrangimento trazido por um relatório de mérito da Comissão Interamericana reconhecendo uma violação perante os membros da comunidade internacional, em especial seus similares do continente americano, acaba por, muitas vezes, surtir mais efeitos do que uma decisão de efeitos concretos.

Portanto, a efetividade da CIDH ocorreria predominantemente por meio de decisões políticas, do constrangimento imposto ao Estado que é objeto de suas reprimendas, ao invés de tentar conferir um caráter predominantemente judicial.

Note-se que não se pretende afirmar que as recomendações da CIDH não são vinculantes aos Estados, mas sim que o cumprimento das mesmas ocorrerá muito mais sob um aspecto político da capacidade do *power to embarrass*, do *soft law* do que de uma força “jurisdicional” da sua decisão.

Nesse sentido, parece ser possível afirmar que existe uma atribuição específica e importante à CIDH que é distinta da CorteIDH. Trata-se de 2 (dois) órgãos com atribuições diferentes e com fundamento normativo da quanto à vinculação das suas decisões que não se confundem.

A utilização de meios políticos, tal como é realizado por vezes pela CIDH, faz parte da regra do Direito Internacional dos Direitos Humanos, em especial como instrumento de pressão aos Estados, como apresentado ao longo desse capítulo da tese. No entanto, um órgão não-jurisdicional não pode tentar avocar para si pretensas funções jurisdicionais, o que não diminui sua importância, ou enfraquece o cumprimento de suas recomendações, mas tão somente estabelece uma divisão de poderes e atribuições.

A CIDH busca supervisionar o cumprimento pelos Estados das suas recomendações e decisões. Nesse sentido, para acompanhar de forma eficaz a implementação de seus relatórios de mérito e acordos de solução amistosa, o artigo 48 do Regulamento da CIDH dispõe:

Artigo 48. Acompanhamento

¹⁴ Assembleia Geral da OEA. Resolução nº 2.227 (XXXVI-O/06), aprovada na quarta sessão plenária, realizada em 6 de junho de 2006.

1. Publicado um relatório sobre solução amistosa ou quanto ao mérito, que contenha suas recomendações, a Comissão poderá adotar as medidas de acompanhamento que considerar oportunas, tais como a solicitação de informação às partes e a realização de audiências, a fim de verificar o cumprimento de acordos de solução amistosa e de recomendações. 2. A Comissão informará, na forma que considerar oportuna, sobre os avanços no cumprimento de tais acordos e recomendações. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009, não paginado).

A CIDH possui inúmeros meios para acompanhar o cumprimento das suas recomendações, por intermédio de comunicações, audiências, reuniões de trabalho, visitas de cumprimento, entre outros. Logo, o processo de cumprimento se desenvolve ao longo do tempo, com base nesses meios existentes. Não obstante, a CIDH solicita e obtém informação das vítimas e seus representantes, da sociedade civil e instituições de Direitos Humanos sobre o cumprimento das recomendações, o que é valorado conjuntamente com as comunicações dos Estados (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2019, p. 13-15).

O processo de monitoramento das recomendações só se encerra quando a CIDH considera que o Estado iniciou e concluiu de forma satisfatória as medidas, a partir das informações levantadas de todos os sujeitos envolvidos no procedimento (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2019, p. 20).

A partir de 2001, a CIDH passou a publicar uma tabela refletindo os níveis de cumprimento das suas recomendações, fazendo uso inicialmente de 4 (quatro) categorias: a) cumprimento total; b) cumprimento parcial; c) sem cumprimento com informação por parte do Estado; e, d) sem cumprimento sem informação pelo Estado (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001, não paginado).

Desde o seu Relatório Anual de 2002, a Comissão apresenta uma tabela que inclui o *status* de cumprimento das recomendações da CIDH formuladas no âmbito de casos resolvidos e publicados, com a consolidação de apenas 3 (três) categorias: a) cumprimento total; b) cumprimento parcial; e, c) pendentes de cumprimento (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2002, não paginado).

A CIDH, no seu Plano Estratégico 2017-2021, avaliou que a questão da implementação de suas recomendações aos Estados por meio de seus diversos mecanismos consiste num aspecto central no qual a organização deve intensificar seus empreendimentos. Nesse sentido, considerou necessário repensar o alcance das recomendações formuladas e concentrar seus esforços na elaboração de metodologias homogêneas, mensuráveis e concretas para a análise integral do cumprimento (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 23).

Hodiernamente, observa-se que a CIDH realiza uma classificação diferente quanto ao cumprimento do que ela está analisando. Para análise do estado de cumprimento de cada recomendação, ampliou-se o número de categorias para 5 (cinco) espécies: a) cumprimento total; b) cumprimento parcial substancial; c) cumprimento parcial; d) pendente de cumprimento; e, e) descumprimento. Por outro lado, quando se analisa o cumprimento do Relatório de Mérito no seu total, permanece a adoção das 3 (três) categorias, conforme explicado acima (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 535-536).

Posteriormente, a CIDH propôs uma reestruturação administrativa, que subdividiu o órgão em 3 (três) grandes áreas: uma Secretaria Executiva Adjunta para o sistema de casos, petições e medidas cautelares, uma Secretaria Executiva Adjunta de Monitoramento, Promoção e Cooperação Técnica em Direitos Humanos e o Secretário Executivo, conforme organograma oficial (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, [2019], não paginado).

Houve a criação da “Seção de Monitoramento de Recomendações”, vinculada à Secretaria Executiva Adjunta de Monitoramento, Promoção e Cooperação Técnica em Direitos Humanos. Dessa forma, a Seção é responsável por “coordenar o acompanhamento das recomendações emitidas pela CIDH com base em seus diversos instrumentos e mecanismos” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2019, p. 2, tradução nossa).

Em 30 de setembro de 2019, a CIDH aprovou um documento intitulado “Diretrizes gerais de cumprimento das recomendações e das decisões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos”, que visa consolidar as informações acerca do assunto de forma didática, inclusive para auxiliar os Estados, quanto aos aspectos observados pela CIDH no cumprimento das suas recomendações¹⁵. Ficou bem melhor. Seria bom comparar isso com a forma de Corte monitorar suas decisões. Isso tem haver com a crítica sobre a transparência do procedimento.

¹⁵ Conforme autorização contida no Anexo I, D, 7 Ordem Executiva nº 17/06 da SG / OEA.

2.3.2 Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH)

A Corte Interamericana de Derechos Humanos é o único órgão judicial do Sistema Interamericano. Sua criação foi prevista na Convenção Americana de 1969, tendo o Tribunal entrado em funcionamento efetivamente em 1981.

A Corte é uma instituição autônoma, inclusive da Organização dos Estados Americanos, tendo sua sede na cidade de São José, na Costa Rica. Ela é composta por 7 (sete) membros escolhidos a título pessoal pelos Estados-parte da Convenção, para um mandato de 6 (seis) anos, sendo permitida uma única reeleição (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1979, não paginado).

A função precípua da CorteIDH é a de aplicar e interpretar a Convenção Americana. A partir dessa afirmação, de acordo com o artigo 1º do Estatuto da CorteIDH, é possível desdobrar as suas competências: consultiva e contenciosa.

No que diz respeito à competência contenciosa, a CorteIDH é competente para analisar casos concretos de violações à CADH. De fato, uma série de requisitos formais são necessários para que a Corte exerça essa função contenciosa.

Inicialmente, é preciso que o Estado tenha aceitado expressamente a competência contenciosa da Corte, conforme consignado pelo artigo 62 da Convenção Americana. Essa aceitação pode ocorrer no momento da ratificação da Convenção ou em momento posterior, de forma generalista. Ou ainda, se for o caso, o Estado pode reconhecer a competência contenciosa de forma *ad hoc*, para apenas os casos específicos que o Estado aquiesça, conforme o artigo 45.3 da Convenção Americana.

Ainda que a competência contenciosa da Corte remeta a análise de casos concretos por meio do Tribunal, não existe acesso direto no Sistema Interamericano à essa instância judicial regional no que concerne às pessoas.

Explica-se: quando se quer apresentar uma petição que denuncie uma violação à CADH, a mesma deverá ser endereçada à CIDH e somente após a análise por esse órgão é que o caso poderá chegar à Corte. Na prática, quem possui acesso à Corte é a CIDH e os Estados, como está previsto no artigo 61 da Convenção Americana.

Posteriormente ao trâmite interno, a CIDH pode remeter o caso à CorteIDH, formulando uma demanda, notificando previamente os peticionários e as vítimas. Hodiernamente, apesar de ainda necessitar do encaminhamento da Comissão, as vítimas poderão fazer a defesa do seu caso perante a Corte de forma direta, por meio dos seus

próprios defensores, conforme consignado no artigo 23 do Regulamento da Corte Interamericana.

Outra possibilidade de acesso à Corte, essa sim de forma direta, ocorre quando um Estado apresenta uma denúncia diretamente contra outro Estado, conforme consignado pelo artigo 62.3.

As sentenças da CorteIDH, quando prolatadas, são obrigatórias e definitivas, tendo em vista de se tratar do único órgão judicial do Sistema no exercício da sua jurisdição. Ela apenas gera seus efeitos entre as partes da demanda, não vinculando os demais países, mesmo os que reconheceram sua competência contenciosa (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969, não paginado)¹⁶.

No que concerne sua função consultiva, a CorteIDH tem a competência de emitir Opiniões Consultivas acerca da interpretação das obrigações impostas aos Estados pelos tratados de Direitos Humanos do Sistema, conforme estabelecido no artigo 64 da Convenção Americana.

Em verdade, a CorteIDH estabeleceu por meio de sua Opinião Consultiva (OC) nº 01/82¹⁷, em que a CADH autoriza a interpretação por parte da CorteIDH de qualquer tratado que esteja diretamente relacionado com a proteção dos Direitos Humanos em um Estado-membro do Sistema Interamericano (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1982, p. 6).

São legitimados para solicitar a emissão de Opinião Consultiva de interpretação pela Corte Interamericana, os Estados-membro da OEA (independentemente de terem ratificado a CADH) e os órgãos previstos no art. 53 da Carta da OEA, que são a Assembleia-Geral; a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores; os Conselhos; a Comissão Jurídica Interamericana; a Comissão Interamericana de Direitos Humanos; a Secretaria-Geral; as Conferências Especializadas; e os Organismos Especializados (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969, não paginado)¹⁸.

O artigo 64.2 ainda preceitua outro tipo de OC, diferente da exposta acima, na hipótese de um Estado requerer a interpretação de determinado dispositivo interno de sua legislação frente aos tratados do Sistema Interamericano. Nessa situação, somente os Estados-membro da OEA podem solicitar uma Opinião Consultiva de compatibilidade, tratando-se, portanto, de um rol de legitimados mais restrito do que aquele estabelecido para a OC de

¹⁶ Art. 68.2.

¹⁷ Opinião Consultiva nº 01. Proferida em 24 de setembro de 1982.

¹⁸ Art. 64.1.

interpretação, conforme será melhor desenvolvido adiante (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969, não paginado)¹⁹.

Segundo Nikken (2001, p. 161-181), a maior parte das Opiniões Consultivas acabam por influenciar o Sistema Interamericano, inclusive se fazendo presente em decisões da CorteIDH quando da utilização da sua competência contenciosa. Tanto os Estados, quanto os órgãos da OEA se baseiam no entendimento que a CorteIDH emite na sua função consultiva.

2.3.2.1 As decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos

Nesse item, o objetivo é versar sobre o tipo de pronunciamento oficial que a CorteIDH pode proferir e seu nível de vinculação. Busca-se estabelecer as diferenças, especialmente no que diz respeito à obrigatoriedade dos diferentes tipos de categorias que ela utiliza.

Nos termos do artigo 29.1 e seguintes do Estatuto da CorteIDH, o tribunal se manifesta por meio de 3 (três) categorias jurídicas: sentença, Opinião Consultiva (ou parecer consultivo) e resoluções (ou despachos).

2.3.2.1.1 Sentença

Nos termos do artigo 67 da CADH (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969, não paginado), 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”.

A CADH não desenvolve aspectos processuais da sentença de forma aprofundada. O Regulamento da Corte enfrenta o tema com mais detalhes, assim como a própria jurisprudência do tribunal.

A sentença é um meio processual de decisão que será utilizado apenas quando da competência contenciosa da CorteIDH. Ela poderá tratar sobre exceções preliminares; mérito, reparações e custas; ou interpretação de uma sentença²⁰.

¹⁹ Art. 64.2.

²⁰ Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1969, não paginado). Art. 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.

A CorteIDH só terá competência jurisdicional para julgar casos envolvendo Estados que tenham ratificado a CADH e que tenham expressamente reconhecido a competência contenciosa do tribunal. Logo, a submissão de um Estado ao Sistema Interamericano depende de um ato voluntário e específico. Dessa forma, não existe nenhum mecanismo que compulsoriamente determine que um Estado se submeta a sua jurisdição (RAMOS, 2018, p. 423).

A obrigatoriedade da sentença da CorteIDH advém da natureza convencional da obrigação, de acordo com a CADH. Não cabe aos Estados voluntariamente descumprir as decisões da Corte, sem que isso implique em descumprimento de suas obrigações.

Se um Estado não mais quer se submeter ao tribunal interamericano, existe meio formal para isso: denunciar a CADH e se retirar da jurisdição da Corte, conforme Trinidad Tobago em 1992 e a Venezuela em 2012, o que passou a produzir efeito 1 (um) ano após a data da notificação, nos termos do artigo 78.1 da Convenção Americana (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2019, p. 9-10).

A implementação das sentenças proferidas pela CorteIDH depende essencialmente da observância e do cumprimento no âmbito interno pelos Estados, a partir da própria dualidade existente entre o paradigma de implementação e o paradigma jurídico (BEITZ, 2009, p. 41-42).

A Advocacia-Geral da União (AGU) também consolidou entendimento nesse sentido, por meio do Parecer de Força Executória nº 00151/2017/PROCURADORIA GERAL DA UNIÃO (PGU)/AGU, que versava sobre a análise jurídica do cumprimento da sentença do Caso Favela Nova Brasília.

Trata-se, portanto, de sentença definitiva e inapelável. O exame do cumprimento dos seus pontos resolutivos, bem como das demais determinações da CorteIDH, passa, todavia, pela compreensão de como as decisões proferidas por tribunais internacionais são internalizadas no ordenamento jurídico brasileiro (BRASIL, 2017a, p. 4).

A CorteIDH tem decidido inclusive que não apenas a sentença é obrigatória às partes, mas também a interpretação que à Corte confere aos direitos previstos na Convenção Americana.

A Corte está ciente de que os juízes e os tribunais estão sujeitos ao império da lei e, portanto, são obrigados a aplicar as disposições vigentes no ordenamento jurídico. Mas quando um Estado ratifica um tratado internacional, como a Convenção Americana, seus juízes, como parte do aparelho do Estado, também estão sujeitos a ela, o que os obriga a garantir que os efeitos das disposições da Convenção não

sejam prejudicados pela aplicação de leis contrárias a seu objeto e finalidade, que desde o início carecem de efeito jurídico. Em outras palavras, o Poder Judiciário deve exercer uma espécie de ‘controle de convencionalidade’ entre as normas jurídicas nacionais aplicáveis aos casos concretos e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos. **Nesta tarefa, o Poder Judiciário deve levar em conta não só o tratado, mas também a interpretação dada pela Corte Interamericana, intérprete última da Convenção Americana** (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2006a, p. 53, grifo nosso).

Ademais, a Convenção Americana, no seu artigo 66, impõe o dever de fundamentação da sentença da CorteIDH, conferindo o direito, na hipótese do documento não expressar no todo ou em parte a opinião unânime dos juízes, a possibilidade de se agregar à sentença seu voto dissidente ou individual.

Por fim, cumpre destacar que não cabe recurso da sentença, admitindo-se apenas um pedido de esclarecimento sobre o conteúdo da mesma, desde que contenha com precisão as questões relativas ao sentido ou o alcance do que se pretende ser interpretado, conforme dispõe o artigo 68 do Regulamento da CorteIDH.

2.3.2.1.2 Opinião Consultiva

A Opinião Consultiva da CorteIDH, segundo posicionamento do próprio tribunal, pode ser considerado “um serviço que a Corte está em capacidade de prestar a todos os integrantes do Sistema Interamericano, com o propósito de contribuir com o cumprimento de seus compromissos internacionais sobre direitos humanos” (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2014a, p. 12)²¹.

A função consultiva é distinta da competência contenciosa, já que não há partes, nem existe litígio. O objetivo central é obter uma interpretação judicial sobre “uma ou várias disposições da Convenção ou de outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos”, o que implica, na ocorrência de uma espécie de “controle de convencionalidade preventivo” (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2016a, p. 11)²².

Nesse sentido, a CorteIDH já manifestou que a Convenção Americana, ao possibilitar aos Estados-membro e aos órgãos da OEA solicitar opiniões consultivas, criou um sistema paralelo ao do art. 62 e oferece um método judicial alternativo de caráter consultivo, que auxilia os Estados e órgãos a cumprir e aplicar os tratados de Direitos Humanos, sem

²¹ Opinião Consultiva nº 21. Proferida em 19 de agosto de 2014.

²² Opinião Consultiva nº 22. Proferida em 26 de fevereiro de 2016.

submetê-los ao formalismo e ao sistema de sanções que caracteriza o processo contencioso (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1983, p. 13)²³.

Conforme mencionado anteriormente, a solicitação de Opinião Consultiva à CorteIDH pode ter como objeto: a interpretação da Convenção Americana ou de outros tratados concernentes à proteção dos Direitos Humanos nos Estados americanos; assim como o exame de compatibilidade entre qualquer lei interna e os mencionados instrumentos internacionais, nos termos do artigo 64 da CADH.

A CorteIDH emitiu 26 (vinte e seis) opiniões consultivas até o ano de 2020. Nas palavras de Ledesma (2004, p. 990), essa função ocorre em razão da necessidade de uniformização da interpretação, inclusive para fins de segurança jurídica, o que visa fortalecer o próprio sistema. Nesse sentido:

Seria absurdo que cada um dos Estados partes pudesse interpretar a Convenção ao seu arbítrio [...] é por isso que, em caso de dúvidas quanto ao sentido e alcance de suas disposições, tem sido assinalado qual é o órgão encarregado de emitir um pronunciamento sobre a interpretação correta das mesmas, porém, por certo, essa interpretação é vinculante para os Estados e não pode constituir uma mera 'opinião' (LEDESMA, 2004, p. 990).

De acordo com Robles e Garetto (1988, p. 34), a função consultiva prevista no artigo 64 da CADH “é única no direito internacional contemporâneo”, de modo que o Sistema Interamericano teria criado “método judicial alterno”, de caráter consultivo.

A CorteIDH estipula que em razão de possuir funções contenciosas e consultiva, ela detém entre suas atribuições a faculdade inerente de determinar o alcance da sua própria competência, inclusive no que diz respeito às opiniões consultivas, de acordo com o artigo 64.1 da Convenção (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017a, p. 11).

Dessa forma, pode-se afirmar que as opiniões consultivas se constituem como medidas que permitem que os Estados sejam advertidos sobre a melhor interpretação da CADH e qual sua conduta mais adequada no regime de Direitos Humanos. Em outros termos:

A partir da norma convencional interpretada através da emissão de um Parecer Consultivo, todos os órgãos dos Estados membros da OEA, incluindo os que não são Parte da Convenção, mas que se obrigaram a respeitar os direitos humanos em virtude da Carta da OEA (artigo 3.1) e da Carta Democrática Interamericana (artigos 3º, 7º, 8º e 9º), contam com uma fonte que, de acordo com sua própria natureza, também contribui, e especialmente de maneira preventiva, para alcançar o eficaz respeito e garantia dos direitos humanos e, em particular, constitui uma guia a ser

²³ Opinião Consultiva nº 03. Proferida em 08 de setembro de 1983.

utilizada para resolver questões relacionadas ao respeito e garantia dos direitos humanos no marco de proteção a pessoas LGBTI e, assim, evitar possíveis violações de direitos humanos (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017a, p. 5).

Como este não é o objeto central da tese, considera-se os ensinamentos de Ledesma (2004, p. 992-993) como o mais apropriado para o assunto. Nesse sentido:

[...] as chamadas opiniões consultivas da Corte Interamericana de Direitos Humanos não só estão dotadas da autoridade do órgão do qual emanam, mas também de um efeito jurídico vinculante, derivado da própria Convenção e que, particularmente, não pode ser desconsiderado pelos Estados partes na Convenção. [...] Em nossa opinião, nos casos em que se lhe consulte sobre a interpretação da Convenção ou de outro tratado concernente à proteção dos direitos humanos, a Corte emitirá um *dictamen*, com caráter vinculante por emanar do órgão judicial ao qual se encomendou a interpretação autorizada da Convenção. [...] Com efeito, se quem formula a petição é um Estado parte na Convenção, esta opinião será vinculante para esse Estado, pois, em virtude do art. 33 da Convenção, este terá aceitado a competência da Corte para velar pelo cumprimento dos compromissos contraídos na Convenção e para definir o alcance destes mediante sua interpretação autorizada; [...] Em segundo lugar, se a opinião é requerida por um Estado membro da OEA que ainda não tenha ratificado a Convenção, em virtude do mesmo princípio anterior e do disposto no artigo 2º da Convenção, no momento em que o Estado decidir ratificar a Convenção estará obrigado a ajustar sua legislação interna aos termos da opinião emitida previamente pela Corte.

Segundo Araújo (2005, p. 240), apesar de o Brasil não ter formulado individualmente nenhum pedido de Opinião Consultiva, ele demonstra se adequar, em algum nível, à interpretação definida pela CorteIDH, como nos caso das OC nº 05/85, sobre o exercício da profissão de jornalista; e a OC nº 16/99, sobre direito à assistência consular²⁴.

2.3.2.1.3 Resolução de medidas provisórias

A CorteIDH, quando adota decisões em casos que não sejam sobre o julgamento de mérito ou de Opinião Consultiva, se utiliza de uma resolução para tanto. Existem diversas situações em que esse expediente é utilizado, inclusive em situações de menor complexidade, mas no momento, importa analisar a concessão de medidas provisórias, cujas decisões são consubstanciadas em resoluções.

As medidas provisórias consistem na decisão de urgência no âmbito da CorteIDH. Elas estão expressamente elencadas no artigo 63.2 da CADH (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969, não paginado), que dispõe que

²⁴ O Brasil apresentou, conjuntamente com Argentina, Paraguai e Uruguai, solicitação de opinião consultiva à CorteIDH em julho de 2011, que viria a ser a OC nº 21, proferida em 19 de agosto de 2014.

“em casos de extrema gravidade e urgência, e quando se fizer necessário evitar danos irreparáveis às pessoas, a Corte, nos assuntos de que estiver conhecendo, poderá adotar as medidas provisórias que considerar pertinentes”.

Logo, para que as medidas provisórias sejam concedidas, necessita-se do preenchimento cumulativo dos 3 (três) requisitos previstos no texto da CADH: a) extrema gravidade; b) urgência; e, c) risco de dano irreparável.

A extrema gravidade consiste em grave perigo ao qual o potencial beneficiário da medida está exposto e no qual não existem mecanismos do direito interno que possam resguardá-lo, tratando-se de um perigo real e verossímil (LEDESMA, 2004, p. 532-536).

A CorteIDH interpreta que a gravidade deve ser analisada em razão do contexto específico de cada circunstância que, por sua própria natureza, implica num risco iminente. Portanto, a gravidade só estará configurada dentro das peculiaridades do caso concreto (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2008, p. 6).

Nesse sentido, a CorteIDH acaba por estabelecer que serão graves, para fins de concessão de uma medida provisória, aquelas situações extremas, que se encontram no grau mais intenso e elevado, que pode decorrer de características pessoais do beneficiário, como a idade.

No que diz respeito à urgência, a configuração do requisito consistiria na necessidade de se atribuir antecipadamente efeitos do julgamento final, de modo a resguardar danos que resultem do atraso ou da concessão das medidas, o que tornaria o resultado final da demanda ineficaz (BURGORGUE-LARSEN; ÚBEDA DE TORRES, 2011, p. 258-259).

A CorteIDH, por sua vez, considera que a urgência se configura perante situações especiais e excepcionais, que demandam e merecem uma ação e resposta imediata no intuito de evitar a ameaça. Logo, trata-se de circunstâncias que por sua natureza pressupõe um risco iminente. Deriva-se do caráter urgente da ameaça a necessidade de uma resposta da mesma natureza, que deve ser imediata para fazer frente à situação, uma vez que a falta de resposta implicaria *per se* um perigo (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2008, p. 8).

Por fim, o risco de dano irreparável seria aquele com conceito mais indeterminado, de modo que a CorteIDH costuma flexibilizá-lo, mas com base em 2 (dois) elementos constantes: a vítima propensa a sofrer o dano e o direito que pode ser violado (BURGORGUE-LARSEN; ÚBEDA DE TORRES, 2011, p. 259-263).

Para a CorteIDH, o dano irreparável capaz de ensejar uma medida provisória é aquele que, se houver possibilidade razoável de que o mesmo se realize, não existirá meios ou bens

jurídicos aptos a desfazer a situação (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010a, p. 6).

Não existe nenhum texto normatizado que determine os temas que podem ser objeto das medidas de urgência. O texto da CADH aponta apenas a necessidade de haver urgência, gravidade e danos irreparáveis.

Felizmente, a CorteIDH não costuma limitar a configuração do risco de danos irreparáveis a apenas essas situações, havendo casos em que houve o reconhecimento do preenchimento do requisito em temas como a desapropriação de terras originárias de povos indígenas, a separação de crianças de suas famílias como ocorrido na ditadura militar argentina, atentados contra a vida dos beneficiários (ROSA, 2017, p. 125).

Ademais, as medidas provisórias da CorteIDH, mesmo por seu caráter jurisdicional e previsão convencional, possuem efeito compulsório, vinculando objetivamente o Estado, sob o risco de responsabilização internacional pelo descumprimento das mesmas (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 164).

De fato, a importância e a obrigatoriedade das medidas provisórias já foram atestadas pela própria Corte em julgamentos recentes, ao reconhecer que as medidas dispõem fundamentalmente de caráter cautelar, ou seja, visam resguardar o objeto em questão. No entanto, a CorteIDH também reconheceu que existe um caráter tutelar nas medidas provisórias, o que não pode se confundir com pré-julgamento:

No Direito Internacional dos Direitos Humanos, as medidas provisórias têm um caráter não só cautelar, no sentido de que preservam uma situação jurídica, senão fundamentalmente tutelar, em razão de que protegem Direitos Humanos, na medida em que buscam evitar danos irreparáveis às pessoas. As medidas são aplicadas sempre e quando estejam reunidos os requisitos básicos de extrema gravidade e urgência e de prevenção de danos irreparáveis às pessoas. Desta maneira, as medidas provisórias se transformam em uma verdadeira garantia jurisdicional de caráter preventivo (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001, p. 5).

Logo, o objetivo das medidas provisórias é sanar uma situação específica e pontual, e eventual efeito tutelar é reflexo a essa atitude. Desse modo, a Corte também se pronunciou:

Que a Corte, diante de um pedido de medidas provisórias, não pode considerar argumentos relativos ao mérito da questão submetida a seu conhecimento, nem alegações que não se relacionem estritamente com a extrema gravidade, urgência e necessidade para evitar danos irreparáveis às pessoas. Qualquer outro assunto só pode ser colocado em conhecimento da Corte nos casos contenciosos ou nos pedidos de opiniões consultivas (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2007, p. 7).

Portanto, todos os Estados que tiverem assinado e ratificado a Convenção Americana e reconhecido a competência contenciosa da Corte, estarão sujeitos à jurisdição do Tribunal, inclusive as decisões que concederem medidas provisórias. Ainda que haja essa previsão expressa na Convenção Americana, o Regulamento da Corte, em seu artigo 27, dispõe de que maneira esse instituto poderá ser utilizado. Os incisos que compõem o artigo mencionado são resultado da prática da Corte ao longo das décadas.

O texto da Convenção expressa a necessidade de extrema gravidade e urgência, além da necessidade de coibir danos irreparáveis às pessoas para a concessão das medidas provisórias. O artigo 27.1 do Regulamento da Corte²⁵ complementa que em qualquer fase do processo, por solicitação das partes ou *ex officio*, as medidas provisórias podem ser decretadas.

Posteriormente, durante o início dos anos 90 do século passado, a Comissão passou a solicitar a concessão de medidas provisórias em casos que ainda não haviam chegado à Corte, ao perceber a existência de situações em que o Estado não cumpriria a determinação da medida cautelar. Logo, tornava-se necessário buscar outros meios para garantir a efetividade das medidas de urgência (GONZÁLEZ, 2010, p. 58).

Esse novo paradigma foi inaugurado no Caso Hugo Bustios-Saavedra e Eduardo Rojas-Arce vs. Peru e hodiernamente, encontra-se consignado no Regulamento da CorteIDH, no seu artigo 27.2.

Cabe destacar que as medidas provisórias não implicam em qualquer análise de mérito, visando evitar apenas a ocorrência de danos irreversíveis, ainda que elas possuam caráter tutelar.

De outra forma, as medidas provisórias que a Corte adota devem ser compatíveis com a natureza e o propósito desta instituição, razão pela qual o tribunal não dispõe de absoluta discricionariedade e nem todas as medidas resultam procedentes; desde logo, tanto as medidas de que dispõe o tribunal, como a forma com que são acordadas, não podem pré julgar o mérito da controvérsia e nem se transformar em uma condenação antecipada do Estado (LEDESMA, 2004, p. 398).

É importante destacar que a Corte, inclusive por previsão regulamentar no artigo 27.7 do referido Regulamento, busca supervisionar o cumprimento das medidas provisórias, por

²⁵ Regulamento da Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009e, não paginado), artigo 27.1 “Em qualquer fase do processo, sempre que se tratar de casos de extrema gravidade e urgência e quando for necessário para evitar danos irreparáveis às pessoas, a Corte, *ex officio*, poderá ordenar as medidas provisórias que considerar pertinentes, nos termos do artigo 63.2 da Convenção”.

meio de relatórios estatais, que deverão sofrer observações dos beneficiários, de modo a relatar o grau do cumprimento das medidas.

Em 08 de junho de 2016, a CorteIDH realizou uma diligência *in situ* ao Brasil, para supervisionar a implementação de uma medida provisória ordenada no Caso Assunto do Complexo Penitenciário de Curado (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2016a, p. 114).

Essa ferramenta merece destaque na tentativa de assegurar a efetividade das medidas provisórias, em razão de haver o acompanhamento da implementação da decisão por parte da própria Corte. Nesse sentido, Cançado Trindade se manifestou, à época de quando era juiz presidente da CorteIDH:

[...] em suas resoluções provisórias de proteção, a Corte, além da adoção das medidas, também tem requerido que o Estado informe periodicamente sobre elas, e a Comissão que apresente à Corte suas observações sobre os informes estatais. Isso tem possibilitado a própria Corte exercer, além da proteção de caráter preventivo [...], um monitoramento e o cumprimento contínuo, por parte dos Estados nas questões referidas pelas medidas provisórias (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001, p. 17, tradução nossa).

Desse modo, destaca-se que as medidas provisórias possuem na prática, além do arcabouço teórico, meios que fortalecem o respeito ao adimplemento de seus comandos. A natureza jurisdicional e convencional das medidas provisórias garante que não haja qualquer dúvida sobre sua obrigatoriedade, mas não enseja o seu adimplemento irrestrito.

Parece correto afirmar que quaisquer dos Direitos Humanos previstos nos tratados que compõem o Sistema Interamericano e que são judiciáveis perante a CorteIDH podem ser objeto do pedido de medidas provisórias, desde que apresentem os requisitos do artigo 63.2 da Convenção.

2.3.2.1.4 Resolução de supervisão de sentença

Conforme dispõe o artigo 69 do Regulamento da CorteIDH, a supervisão das sentenças e das demais decisões do tribunal 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 manifestação da CorteIDH, assim como no caso das medidas provisórias, será por meio de resolução. Na falta de um código processual no âmbito do SIDH, infere-se que a

resolução é o instrumento utilizado em qualquer manifestação do tribunal que não seja o julgamento do caso contencioso ou da emissão de Opinião Consultiva.

Ainda que não se tenha um artigo expresso da Convenção Americana que disponha sobre a vinculação aos Estados ao procedimento de supervisão de sentença, trata-se de uma decorrência lógica da própria teoria dos poderes implícitos. A CorteIDH compreende que o exercício de sua função jurisdicional de supervisionar o cumprimento de suas decisões advém dos artigos 33, 62.1, 62.3 e 65 da CADH, assim como o artigo 30 do seu Estatuto, devidamente regulamentado pelo artigo 69 do seu Regulamento (FRANCO, 2014, p. 46).

Dessa forma, a jurisdição não se limita a declarar o Direito, mas também em garantir o Direito, em busca da concretização da justiça ao caso concreto, como também da jurisdição. Trata-se de verdadeira obrigação imposta aos Estados.

“Essa obrigação inclui o dever do Estado de informar a Corte sobre as medidas adotadas para cumprir cada um dos pontos ordenados, o que é fundamental para avaliar o estágio de cumprimento da Sentença em seu conjunto” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2019a, p. 2).

Em razão da importância do procedimento de supervisão de sentença à tese, torna-se necessário desenvolver com mais profundidade todo o procedimento de supervisão da sentença, e não apenas a resolução em si. A CorteIDH desenvolveu um mecanismo próprio para verificar a implementação de suas decisões, que é chamado de procedimento de supervisão de cumprimento de sentença.

De acordo com o artigo 68 da CADH, os Estados são obrigados a cumprir as decisões da CorteIDH nas quais eles sejam partes. As sentenças são inapeláveis e após sua prolação, os Estados são notificados para cumpri-la. Logo, o mecanismo de supervisão de sentença vem dar concretude ao texto convencional, constituindo numa forma de reparação em si e em combinação com os artigos 8 (garantias judiciais) e 25 (proteção judicial) do mesmo tratado.

Essa supervisão *motu proprio* se iniciou no Caso Baena Ricardo e outros vs. Panamá, cuja sentença de mérito é de 2001. Nesse caso, a CorteIDH determinou que:

A jurisdição compreende a faculdade de conceder justiça; não é limitada a declarar o direito, mas também engloba a supervisão de cumprimento do julgamento. [...] A supervisão de cumprimento do julgamento é um dos elementos que compõe a jurisdição. [...] Cumprimento com as reparações determinadas pela Corte nas suas decisões é a materialização da justiça no caso concreto e por conseguinte, da jurisdição (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2003, p. 25-26).

Essa fase compõe a competência jurisdicional da CorteIDH, “visto que o exercício desta não se limita a tão somente declarar o Direito. Por isso, é fundamental que esta corte estabeleça um mecanismo [...] a fim de verificar a efetividade desta” (TEREZO, 2014, p. 248).

Além disso, a CorteIDH pode requerer outras fontes de informação, bem como perícias e outros relatórios que considere oportuno; convocar o Estado, os representantes das vítimas e a CIDH a uma audiência – que são realizadas desde 2007 –, na qual determinará o grau de cumprimento e emitirá as resoluções pertinentes, pois “a obrigação do Estado-parte em reparar, deve ser definida [...] em todos os aspectos: alcance, natureza, modalidades e definição de beneficiários, não podendo ser descumprida ou alterada pelo Estado demandado invocando direito interno” (TEREZO, 2014, p. 244).

A supervisão do cumprimento das sentenças vem se tornando uma das atividades mais demandantes da CorteIDH, diante do crescente número de casos ativos em que cada reparação é supervisionada de maneira detalhada e, também, porque tais reparações não se limitam nas medidas de caráter indenizatório (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010a, p. 11).

Segundo a Corte Interamericana de Direitos Humanos (2010a, p. 12), entre os diferentes tipos de reparações, têm-se: a) medidas de restituição, que se referem ao restabelecimento do *status quo* anterior à violação que podem ser por meio de reparação monetária ou não; b) medidas de reabilitação, que são as destinadas a atender as necessidades físicas e psíquicas das vítimas; c) medidas de satisfação, que implicam na reparação ao dano imaterial; d) garantias de não repetição, que consistem no caráter pedagógico da condenação em respeito ao princípio da vedação ao retrocesso; e, e) obrigação de investigar, julgar e sancionar, conforme o caso.

Tais medidas compõem o que a CorteIDH entende por conceito de reparação integral - do *restitutio in integrum* - dos danos oriundos de violações de Direitos Humanos, a qual tem “como primeira finalidade a restituição total da situação lesionada” (RAMOS, 2015, p. 67).

Esse procedimento de supervisão tem se aperfeiçoado nos últimos anos, como pode ser exemplificado por meio da criação de uma unidade especializada na supervisão de cumprimento de sentença, com o objetivo de sistematizar a supervisão conjunta e estratégica dos casos em cumprimento, e identificar fatores comuns entre eles e as principais temáticas em supervisão, para oferecer soluções efetivas para a implementação (GAMBOA, 2014, p. 108).

Não existe a previsão formal dentro do regulamento da CorteIDH sobre a unidade de supervisão de cumprimento, sendo as informações obtidas com base no Relatório Anual da CorteIDH. O artigo 69 do Regulamento da CorteIDH prevê apenas existência do procedimento de supervisão em si, mas não a estrutura do tribunal direcionada a ele.

A unidade de supervisão de cumprimento, que entrou em funcionamento em 2015, é um sub-órgão, localizado no organograma da Corte como parte da secretaria, cuja composição é constituída de secretários; assistentes legais, estagiários e visitantes profissionais. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, [2019], p. 63).

Esse sub-órgão da CorteIDH tem como principais objetivos: solicitar informação das partes do caso; elaborar as resoluções de supervisão de cumprimento de sentença; convocar e conduzir audiências públicas ou privadas de supervisão de cumprimento. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2015, p. 43).

Em síntese, o procedimento de supervisão ocorre da seguinte forma: após a publicação da sentença, a CorteIDH solicita ao Estado um relatório de cumprimento da decisão e, posteriormente, aos representantes das vítimas e à CIDH. Posteriormente, a CorteIDH elabora uma resolução sobre cumprimento, no qual ela analisa cada medida de reparação determinada, declarando se ela foi cumprida, cumprida parcialmente ou se ainda está pendente de cumprimento (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009a, p. 12).

Se as medidas não tiverem sido cumpridas integralmente, a CorteIDH mantém o procedimento de supervisão em andamento, notificando o Estado para dar cumprimento às medidas que faltam.

Desde 2008, a CorteIDH realiza audiências de supervisão de cumprimento, como uma oportunidade para as partes apresentarem informações orais, diante da dificuldade de se averiguar o grau de cumprimento somente por comunicações escritas. No início, as audiências eram restritas às partes, mas atualmente elas são públicas e transmitidas pela rede mundial de computadores (NEVES, 2016, p. 108).

Apesar de todo o exposto, existem muitas críticas ao atual modelo de supervisão, inclusive em razão da não utilização dos meios previstos pela CADH (CANÇADO TRINDADE, 2015, p. 255).

No artigo 65 da CADH, existe a possibilidade de a CorteIDH submeter à Assembleia Geral da OEA relatório com a indicação de quais Estados não cumpriram suas decisões, ainda que o texto da Convenção não explique em quais situações isso poderia ser feito.

Na prática, a CorteIDH não se utilizou dessa possibilidade, com exceção de um breve período entre 2000 e 2003. Cançado Trindade (2015, p. 257) critica a postura omissiva do

tribunal, já que ela fornece uma falsa impressão de que existe um grau satisfatório de cumprimento dos seus julgamentos – o que não ocorreria hodiernamente – uma vez que não se encaminha para o foro apropriado de discussão do assunto, que seria a Organização dos Estados Americanos²⁶.

Dessa forma, Cançado Trindade (2015, p. 258-259) propõe não apenas que haja a efetiva utilização do exposto no artigo 65 da Convenção Americana, mas a criação de uma comissão nuclear atrelada à Comissão de Assuntos Políticos e Jurídicos da OEA, composta por representantes dos Estados-parte da CADH, para que de modo permanente, supervisionassem e garantissem o cumprimento aos julgamentos da Corte Interamericana e, conseqüentemente, a justiça.

Por fim, a CorteIDH tem desenvolvido e aperfeiçoado esse mecanismo de supervisão de sentença a partir da sua própria prática internacional nos casos concretos. A forma que as referidas resoluções de supervisão são proferidas serão cruciais no desenvolvimento da presente tese.

Como já demonstrado, a jurisdição da CorteIDH só é obrigatória aos Estados que ratificaram a CADH e que reconheceram a competência contenciosa do tribunal, o que o Brasil fez em 1998 (BRASIL, 1992, p. 15562; BRASIL, 2002a, p. 1).

Logo, a adesão ao SIDH, tanto aos seus instrumentos, quanto aos seus mecanismos, representa ao Brasil um compromisso junto aos Direitos Humanos, que acarreta obrigações políticas e jurídicas, em razão da necessidade de cumprimento das decisões proferidas pelos órgãos do SIDH, em especial, da CorteIDH.

2.4 Análise quantitativa do cumprimento das medidas de reparação

A análise quantitativa terá como objetivo apresentar um critério que disponha de forma objetiva se as medidas de reparação determinadas pela CorteIDH foram cumpridas. Dessa forma, será possível extrair dados que permitam a formulação de comparações e conclusões estruturantes.

A proposta metodológica para a análise quantitativa recai justamente sobre a CorteIDH e seu procedimento de supervisão de sentenças. Como visto, essa fase do processo visa determinar se os Estados implementaram as medidas de reparação decididas pela CorteIDH.

²⁶ O sítio eletrônico da CorteIDH enumera os 17 casos em que se utilizou o artigo 65 da CADH. Disponível em https://www.corteidh.or.cr/casos_aplicacion_articulo_65_convencion.cfm. Acesso em: 09 fev. 2021.

Existem outros estudos que decidiram por uma abordagem quantitativa das decisões da CorteIDH e mesmo da CIDH. O mais notável modelo já elaborado é o de Fernando Basch, Leonardo Fillipiini, Ana Laya, Mariano Nino, Felicitas Rossi e Bárbara Schreiber (2010).

Reconhece-se que o referido trabalho levantou dados importantes, mas que já estão defasados em razão do tempo (a pesquisa analisou as decisões proferidas entre junho de 2001 e junho de 2006). Dessa forma, considerando a inovação da proposta metodológica, o objetivo é apresentar a forma como os dados foram trabalhados para, com as devidas adaptações, auxiliar no desenvolvimento da presente tese, ao invés dos resultados em si da pesquisa.

O estudo quantitativo dos autores aborda o cumprimento de todas as decisões do SIDH, envolvendo a CIDH (suas recomendações e soluções amistosas) e a CorteIDH (sentenças e medidas provisórias), sobre todos os Estados que reconhecem a competência contenciosa da Corte (BASCH *et al.*, 2010, p. 11).

No que diz respeito aos tipos de medida de reparação, os autores classificaram as mesmas em 13 (treze) categorias, que se diferenciam seja pela ação exigida do Estado e como pelo destinatário, ou o beneficiário da medida: 1) reparação econômica monetária; 2) reparação econômica não monetária; 3) reparação simbólica; 4) reparação por restituição de direitos; 5) prevenção por meio de formação de agentes públicos; 6) prevenção por meio da conscientização da população; 7) prevenção por meio de reformas legais; 8) prevenção por meio do fortalecimento, criação, ou reforma de instituições públicas; 9) prevenção sem especificar medidas; 10) investigação e sanção com reforma legal; 11) investigação e sanção sem reforma legal; 12) proteção de vítimas e testemunhas; 13) outros (BASCH *et al.*, 2010, p. 12-14).

A categorização das medidas de reparação costuma variar de acordo com a doutrina ou mesmo os órgãos do SIDH. A CIDH, por sua vez, adota a seguinte classificação: 1) medidas de restituição (que visa restabelecer o *status quo ante*); 2) medidas de compensação (que pode ser monetária ou não, que visa a mitigação do dano, na hipótese de não ser possível restabelecer o estado anterior); 3) medidas de satisfação (que incluem medidas simbólicas, que busca reparar o dano imaterial por meio do restabelecimento da honra e da dignidade); 4) medidas de reabilitação (que buscam restabelecer a condição física, psicológica e social das vítimas); 5) medidas em matéria de verdade e de justiça (que consistem na investigação sanção ou localização de pessoas desaparecidas); 6) medidas de não repetição ou estruturais (que transcende a violação do caso concreto para servir como prevenção à sociedade) (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2019, p. 21-28).

No que diz respeito apenas às sentenças da CorteIDH, observou-se que foram determinadas 257 medidas: 174 reparações (68%), das quais 72 eram de reparações simbólicas, 42 monetárias, 34 econômicas não monetárias e 26 de restituição de direitos. A seguir, observa-se a figura formulada pelos autores que compila as informações.

Figura 1 – Análise quantitativa das medidas e tipos de decisão do Sistema Interamericano de Direitos Humanos

MEDIDAS E TIPOS DE DECISÃO DO SIDH (EM QUANTIDADE DE CASOS E %)								
Medida	Relatório Final	%	Solução Amistosa	%	Sentença Corte	%	Total	%
Reparação								
Restitutiva	-	0%	16	10%	26	10%	42	9%
Simbólica	1	2%	22	14%	72	28%	95	21%
Econômica monetária	12	27%	32	20%	42	16%	86	19%
Econômica não monetária	4	9%	23	14%	34	13%	61	13%
Investigação								
Sem reforma legal	13	29%	29	18%	18	7%	60	13%
Com reforma legal	1	2%	-	0%	6	2%	7	2%
Prevenção								
Conscientização	-	0%	3	2%	4	2%	7	2%
Formação de agentes	1	2%	4	3%	7	3%	12	3%
Fortalecimento instituc.	3	7%	19	12%	13	5%	35	8%
Reformas legais	6	13%	10	6%	27	11%	43	9%
Sem especificação	4	9%	-	0%	-	0%	4	1%
Proteção de VeT e Outros								
Outros	-	0%	2	1%	2	1%	4	1%
Proteção de VeT	-	0%	-	0%	6	2%	6	1%
Total geral	45	100%	160	100%	257	100%	462	100%

Fonte: Basch *et al.* (2010, p. 17).

Os autores conseguiram mapear, numa perspectiva quantitativa, o grau de cumprimento de todas as medidas determinadas pela CorteIDH, o que possibilitou a compilação de números relevantes. Por exemplo, as medidas de fortalecimento institucional foram descumpridas em 84% dos casos, as de reformas legais de 92%. Por outro lado, em reparações monetárias são as mais cumpridas em termos relativos.

Figura 2 – Análise quantitativa do cumprimento de sentenças no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

Sentenças da Corte IDH															
Grau de cumprimento.	Reparação – Econ. Monetária	Reparação – Econ. não monetária	Reparação – Simbólica	Reparação – Restitutiva DD	Medidas prev. – Formação	Med. prev. – Conscientização	Medidas prev. – Reformas legais	Medidas prev. – Fortal. Instituc.	Medidas prev. – sem especificação	Investigação – com reforma legal	Investigação – sem reforma legal	Proteção de vítimas e testemunhas	Outros	Total sentenças da Corte	Total
Descumprimento	31	74	40	65	57	50	92	84		67	89	83	50	59	50
Cumprim. Parcial	21	21	11	4	0	25	4	16		17	11	0	0	12	14
Cumprim. Total	48	5	49	31	43	25	4	0		16	0	17	50	29	36
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Basch *et al.* (2010, p. 21).

O estudo citado realiza ainda uma análise do cumprimento considerando os Estados. Como os dados se restringiram até junho de 2006, o Brasil ainda não havia sido condenado pela CorteIDH. Logo, a análise se restringiu a medidas da CIDH, que segundo o trabalho, eram 6 (seis): 4 (quatro) relatórios finais e 2 (duas) soluções amistosas, totalizando 42 (quarenta e duas) medidas, das quais o Brasil havia cumprido totalmente 41%, cumprido parcialmente 24% e descumprido 36% (BASCH *et al.*, 2010, p. 23).

Dentre essa amostragem, o Brasil teria cumprido 33% das medidas de reparação econômica monetárias; 100% das reparações econômicas não-monetárias; 100% das medidas simbólicas; 0% da restituição; 50% das medidas de formação; 50% das medidas de conscientização; 0% das reformas legais; 64% das medidas de fortalecimento institucional; 0% das medidas sem especificação; e 14% das investigações, sem reforma legal (BASCH *et al.*, 2010, p. 24).

Esses dados, apesar de se referirem a medidas determinadas pela CIDH servem como um indicativo para o que se irá analisar quando das medidas proferidas pela CorteIDH. Novamente, não se pretende discutir os números apresentados da pesquisa, mas se utiliza as estratégias metodológicas que ela possui nos capítulos seguintes dessa tese.

Apesar dos inegáveis méritos da pesquisa acima relatada, a análise quantitativa que será feita por este trabalho apresentará algumas diferenças. As categorias quanto ao nível de cumprimento das medidas de reparação serão aquelas adotadas pela própria CorteIDH, que as classifica em 3 (três) possibilidades: cumprimento total, cumprimento parcial ou pendente de cumprimento, diferentemente do modelo adotado pela CIDH (ZAVERUCHA; LEITE, 2016, p. 96).

Para tanto, analisar-se-á às resoluções de supervisão de sentença, em relação aos casos envolvendo o Brasil, de modo a se construir um quadro de cada um deles, onde poderá ser visto de forma resumida como está o progresso do cumprimento da sentença em cada caso concreto.

No que concerne às categorias das medidas de reparação, 13 (treze) categorias são inadequadas, ao se considerar, entre outros fatores, que a amostragem das medidas da presente tese será menor do que se fosse analisado todos os Estados integrantes do SIDH, mas também pelo fato que o trabalho de Basch *et al.* envolve a CIDH e outras decisões que não seja a apenas sentença de mérito da CorteIDH.

Existe uma série de classificações doutrinárias relevantes²⁷, mas como já demonstrado, o objetivo da tese consiste em trabalhar a partir de uma perspectiva prática. Nesse sentido, não obstante a importância das categorias desenvolvidas pela doutrina e pela CIDH, optou-se por utilizar as nomenclaturas que foram apropriadas pela própria CorteIDH nas suas sentenças.

Não se pode ignorar que a CorteIDH estabeleceu um conceito fundamental de restituição integral ou *restitutio in integrum*, que consiste, em síntese, no restabelecimento do estado anterior a ocorrência da situação violadora dos Direitos Humanos (BRUNO, 2013, p. 35).

Posteriormente, ao incorporar medidas de reparação não pecuniárias, a CorteIDH passou a estabelecer que, se não for possível restaurar a situação anterior, as suas medidas deveriam garantir a reparação dos direitos violados, evitar novas violações e remediar as consequências que as infrações produziram, sem prejuízo da indenização reparatória dos danos (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2005, p. 29-30).

Dessa forma, hodiernamente, classificam-se as medidas de reparação da CorteIDH, com base na sua prática, nas seguintes categorias: a) medidas de restituição; b) medidas de reabilitação; c) medidas de satisfação; d) garantia de não repetição; e, e) reparações pecuniárias.

As medidas de restituição consistem nas determinações que buscam retornar à vítima a situação ao estado anterior da violação, de modo a restabelecer o exercício dos seus Direitos

²⁷ GARCIA RAMIREZ, Sergio. Las reparaciones en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. In: MEMORIA del seminario El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el umbral del siglo XXI, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2001, p. 129-158; 2) RODRIGUEZ RESCIA, Víctor Manuel, Las reparaciones en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. **Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos**, San José, Costa Rica, n. 23, p. 129-150, 1996; 3) VAN BOVEN, Theo. **Informe Definitivo presentado a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de las Naciones Unidas**, el 2 de julio de 1993. E/CN.4/Sub.2/1993/8.

Humanos. Essa é a medida que está mais próxima de alcançar a reparação integral (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009a, p. 27).

Dentro dessa categoria, pode-se citar uma série de medidas que já foram proferidas pela CorteIDH e que são classificadas como medidas de restituição: anulação de atos ou processos judiciais (*Loayza Tamayo vs. Peru*), supressão de antecedentes criminais de registros públicos (*Acosta Calderón vs. Equador*), devolução de terras tradicionais e ancestrais (*Yakye Axa vs. Paraguai*), entre outros.

Quanto às medidas de reabilitação, em síntese, consistem em determinações que visam a reduzir os danos causados pela violação dos Direitos Humanos, de modo a restaurar, no máximo possível, as capacidades físicas e psicológicas das vítimas (SHELTON, 2005, p. 303).

As medidas de reabilitação proferidas pela CorteIDH costumam se resumir a determinação para que o Estado forneça assistência médica, psicológica e psiquiátrica às vítimas e seus familiares, como no Caso *Gomes Lund vs. Brasil*. No entanto, a CorteIDH já concedeu medida de reabilitação em razão ao dano ao “projeto de vida”, por considerar que uma criança com deficiência que não teve acesso a uma reabilitação e assistência adequada, em razão da sua condição financeira, em acréscimo às dificuldades de acesso à justiça, para buscar reparação pelo sofrimento de um acidente que acarretou em sequelas físicas e mentais (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2012a, p. 79).

As medidas de satisfação são as determinações de natureza não pecuniária que tem como finalidade compensar os bens violados que não são patrimoniais, ou seja, os danos imateriais. Dessa forma, busca-se fomentar a reparação com ênfase na memória das vítimas, o restabelecimento da sua dignidade a publicidade oficial da reprovação das violações (GAMBOA, 2013, p. 177).

Os exemplos mais comuns, entre outros, são de publicação da sentença condenatória em jornal de grande circulação (*Cosme Rosa Genoveva vs. Brasil*), realização de atos públicos de reconhecimento da responsabilidade internacional (*Lopes Mendoza vs. Venezuela*), criação de monumentos ou memoriais (*Gomes Lund vs. Brasil*) e a obrigação de investigar e sancionar os responsáveis pelos fatos (*Herzog vs. Brasil*).

As garantias de não-repetição consistem em medidas que buscam transcender o caso concreto para evitar a ocorrência de novas violações de Direitos Humanos daquela natureza em casos análogos. Trata-se de uma categoria de vanguarda por otimizar a função preventiva do Direito, por implicar num esforço presente, futuro e constante do Estado em evitar a

reprodução dos fatos que ocasionaram as violações de Direitos Humanos (ESPINOSA, 2019, p. 56).

Nessa categoria, a CorteIDH já determinou medidas como o estabelecimento de curso de formação em determinada área, como Direitos Humanos (Gelman vs. Uruguai), a reforma ou adequação da legislação e da Constituição (Olmedo Bustos vs. Chile) e a obrigação de tipificação de crimes (Loayza Tamayo vs. Peru) ou mesmo a imprescritibilidade deles (Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil).

Por fim, as reparações pecuniárias consistem na compensação pelos danos sofridos por meio de pagamento em dinheiro, seja pela violação de bens materiais ou imateriais. Quase todos as sentenças da CorteIDH que reconhecem a violação de Direitos Humanos acarretam o estabelecimento de indenização pecuniária (PASQUALUCCI, 2013, p. 229).

Cabe ressaltar que além das já citadas indenizações pela violação de direitos, também se classifica como reparação pecuniária o reembolso das custas e dos gastos, que visam a compensar os valores despendidos pelos representantes das vítimas e os próprios familiares para poder participar do processo, assim como ao fundo de assistência às vítimas.

De modo a se antecipar a metodologia que será utilizada nos próximos capítulos, tem-se abaixo o quadro-modelo que será utilizado quando da análise quantitativa dos casos envolvendo o Brasil.

A primeira coluna se refere às categorias da medida de reparação, conforme classificação acima. A coluna do meio será preenchida com a medida de reparação determinada no caso concreto, como por exemplo, a indenização por danos imateriais ou a publicação da sentença da CorteIDH em jornal de grande circulação. Por fim, a terceira coluna trará a conclusão da CorteIDH, de acordo com suas resoluções, para definir se a medida foi cumprida integralmente, parcialmente ou ainda se encontra pendente por parte do Estado.

Quadro 2 – Modelo de quadro a ser utilizado para fins de análise quantitativa

CATEGORIA DE MEDIDAS DE REPARAÇÃO	SENTENÇA DO CASO XXXXXX VS. BRASIL	NÍVEL DE CUMPRIMENTO
Medida de Restituição	Anular o processo judicial que condenou a vítima sem respeitar os Direitos previstos na CADH	PENDENTE DE CUMPRIMENTO
Medida de Reabilitação	Fornecer assistência médica, psicológica e psiquiátrica gratuita às vítimas e aos seus familiares	CUMPRIDA PARCIALMENTE
Medida de Satisfação	Investigar e sancionar os responsáveis pelas violações	CUMPRIDAS INTEGRALMENTE
Garantias de não repetição	Desenvolver programa de formação e capacitação para os agentes de segurança pública	PENDENTE DE CUMPRIMENTO
Reparações pecuniárias	O dano material ocasionado deve ser reparado mediante uma indenização pecuniária de US\$ 10.000,00 em favor da vítima	CUMPRIDAS INTEGRALMENTE

Fonte: Elaboração própria (2020), com base em informações hipotéticas para fins de construção do modelo.

Após o preenchimento de todas os quadros com os dados compilados de todas as resoluções disponíveis, será possível apresentar conclusões gerais, em relação ao Brasil, de forma a identificar percentualmente as medidas que são mais cumpridas ou que ficam pendentes de cumprimento, de maneira análoga ao realizado pelo estudo de Basch *et al.*, conforme apresentado anteriormente.

Cabe destacar que não haverá prejuízo à análise devido ao número menor de categorias de medida de reparação. A apreciação quantitativa será apenas uma vertente da presente tese, cabendo a análise qualitativa, que será explicada adiante, a oportunidade de aprofundar os fatores de descumprimento para, posteriormente, comparar os dados com a análise quantitativa.

3 PARÂMETROS PARA VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS SENTENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

O Sistema Interamericano se insere num contexto marcado pela exclusão e pela desigualdade social, com democracias ainda em processo de consolidação. A região ainda possui “reminiscências do legado dos regimes ditatoriais, com uma cultura de violência e de impunidade, com a baixa densidade de Estados de Direitos e com a precária tradição de respeito aos Direitos Humanos no âmbito doméstico” (PIOVESAN, 2011, p. 130).

A partir da transição política, após a derrocada de ditaduras militares latino-americanas, observada nas experiências argentina, uruguaia, chilena e brasileira, na década de 80, o Brasil se tornou um Estado comprometido com a proteção dos Direitos Humanos (ao menos no campo formal), ratificando os mais importantes tratados internacionais de Direitos Humanos – como a CADH – e sujeitando-se ao SIDH e seus mecanismos, que permitiam a apresentação de petições individuais: seja perante a CIDH e sua atribuição de emitir recomendações vinculantes aos Estados e, eventualmente encaminhar, atendidos os requisitos técnicos, seja perante a CorteIDH, cuja função jurisdicional permite a prolação de sentenças irrecorríveis de cumprimento juridicamente obrigatório (PIOVESAN, 2015, p. 60).

De acordo com o projeto da Comissão de Direito Internacional da ONU sobre Responsabilidade Internacional, o Estado condenado está obrigado a proporcionar às vítimas uma reparação completa que pode assumir a forma de uma restituição, de uma compensação ou de uma satisfação, individualmente ou em conjunto²⁸.

São possíveis, segundo o mesmo projeto, as seguintes medidas: de restituição (art. 35), que tenta restabelecer a situação que existia antes da ocorrência do fato ilícito internacional, com o retorno do *status quo ante*; de compensação (art. 36), quando a restituição não for possível (ou suficiente), deverá haver a compensação monetária, que abrange não somente os danos emergentes como também os lucros cessantes e os juros (art. 38), que são danos financeiramente quantificáveis; de satisfação (art. 37), se a restituição e a compensação não

²⁸ Projeto da Comissão de Direito Internacional da ONU sobre Responsabilidade Internacional dos Estados: Art. 31. O Estado responsável tem obrigação de reparar integralmente o prejuízo causado pelo ato internacionalmente ilícito. 2. O prejuízo compreende qualquer dano, material ou moral, causado pelo ato internacionalmente ilícito de um Estado; Art. 34. A reparação integral do prejuízo causado pelo ato internacionalmente ilícito deverá ser em forma de restituição, indenização e satisfação, individualmente ou em combinação, de acordo com as previsões deste Capítulo.

forem adequadas para reparar o ilícito (danos morais), recorreremos à satisfação, que possui função simbólica²⁹.

A CorteIDH, como visto anteriormente, adota uma classificação que possui pontos em comum com o referido projeto da Comissão de Direito Internacional da ONU, mas que possui distinções, especialmente com o acréscimo de outras categorias, que podem ser classificadas em: medidas de restituição, medidas de reabilitação, medidas de satisfação, garantia de não repetição e reparações pecuniárias.

3.1 Uma análise qualitativa do cumprimento: proposta de metodologia de Sergio Iván Anzola, Beatriz Sánchez e René Urueña

Numa tese, que tem a pretensão de avaliar o nível de cumprimento e os fatores responsáveis pela implementação por parte do Brasil das decisões da CorteIDH, torna-se um desafio estabelecer critérios científicos, claros e objetivos que superem a simples noção empírica do que seria o cumprimento.

Não é o propósito da tese criar uma metodologia própria, já que o objetivo central é verificar o cumprimento das sentenças da CorteIDH por parte do Estado brasileiro. Logo, adotar-se-á um método já elaborado. Em razão dele não ter sido desenvolvido especificamente para o Brasil, adaptações ao modelo serão realizadas para adequá-lo às peculiaridades da realidade brasileira frente ao SIDH.

Dessa forma, escolheu-se utilizar a teoria empírica desenvolvida por Sergio Iván Anzola, Beatriz Sánchez e René Urueña, publicada no artigo *Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos – una propuesta de Metodología*, pertencente ao livro “O cumprimento das Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos”, de 2017, organizado pelos professores Antônio Maués e Breno Baía Magalhães.

²⁹ Projeto da Comissão de Direito Internacional da ONU sobre Responsabilidade Internacional dos Estados: Art. 35. Um Estado responsável por um ato internacionalmente ilícito tem a obrigação de restituir, ou seja, de reestabelecer a situação que existia antes que o ato ilícito fosse cometido, desde que e na medida que a restituição: a) não seja materialmente impossível; b) não acarrete um ônus totalmente desproporcional com relação ao benefício que derivaria de restituição em vez dada indenização. Art. 36.1. O Estado responsável por um ato internacionalmente ilícito tem obrigação de indenizar pelo dano causado por este, desde que tal dano não seja reparado pela restituição. 2. A indenização deverá cobrir qualquer dano susceptível de mensuração financeira, incluindo lucros cessantes, na medida de sua comprovação. Art. 37.1. O Estado responsável por um ato internacionalmente ilícito tem a obrigação de dar satisfação pelo prejuízo causado por aquele ato desde que ele não possa ser reparado pela restituição ou indenização.

Pode-se afirmar que o estudo apresentado tem como objetivo central determinar a importância da implementação das medidas de reparação do SIDH, reconhecendo os fatores que influenciam para que um Estado cumpra ou não as decisões proferidas pelo SIDH (ANZOLA; SÁNCHEZ; URUEÑA, 2017, p. 138).

Antes de apresentar com mais detalhes a teoria, cabe destacar que: a) os autores desenvolveram uma metodologia que serve para o SIDH como um todo, a partir da experiência da Colômbia, abrangendo CIDH e CorteIDH. No entanto, a presente tese tem como escopo de investigação o cumprimento das sentenças de mérito em relação apenas ao Estado brasileiro; e, b) além disso, busca-se superar o entendimento tradicional de que as normas de Direito Internacional de Direitos Humanos devem ser cumpridas, em razão do seu conteúdo normativo para uma abordagem prática, que visa identificar os fatores que contribuem para seu cumprimento.

Dessa forma, pode-se estabelecer que a metodologia busca responder a seguinte questão: por que o Estado cumpre as decisões? Essa resposta é desenvolvida sob a contextualização do processo de cumprimento colombiano como uma relação entre variável dependente e variáveis independentes (ANZOLA; SÁNCHEZ; URUEÑA, 2017, p. 140).

Inicialmente, realiza-se uma sistematização das medidas de reparação determinadas pela CorteIDH, dividindo-as entre cumprimento, cumprimento parcial ou descumprimento, conforme determinado pelo procedimento de supervisão de sentença do próprio tribunal. Com base nessas informações, propõe-se 5 (cinco) fatores que visam explicar os motivos que levaram a decisão da CorteIDH a ser cumprida ou não, que são: 1) fatores jurídicos; 2) fatores institucionais; 3) fatores orçamentários (fiscais); 4) fatores informais; 5) fatores externos (ANZOLA; SÁNCHEZ; URUEÑA, 2017, p. 141).

Os fatores jurídicos consistem na identificação do *status* jurídico que a sentença da CorteIDH possui em nível interno e se este é um elemento que influencia no cumprimento das decisões. Nesse sentido, busca-se a jurisprudência dos tribunais superiores para corroborar ou infirmar a validade normativa da sentença, para que se determine se este fator possui influência prática (ANZOLA; SÁNCHEZ; URUEÑA, 2017, p. 148-149).

Os fatores institucionais se relacionam aos procedimentos, às normas e as instituições internas responsáveis pela implementação da decisão. Trata-se do rito que a sentença internacional deverá seguir no Estado para que ela seja cumprida e de que forma o aparato burocrático estatal tem condições de garantir o cumprimento (ANZOLA; SÁNCHEZ; URUEÑA, 2017, p. 162).

Os fatores orçamentários (fiscais) versam sobre a efetiva existência de disponibilidade orçamentária para o cumprimento das decisões, tanto das indenizações determinadas pela CorteIDH, mas também de todas as medidas que indiretamente demandam a alocação de recursos financeiros. Para tanto, busca-se quantificar os valores ao qual o Estado já foi condenado para avaliar seu impacto e de quais rubricas orçamentárias eles foram destacados (ANZOLA; SÁNCHEZ; URUEÑA, 2017, p. 171).

Os fatores informais estão ligados a questões internas e burocráticas que dificultam o cumprimento. A designação desses elementos ocorreu por meio de entrevistas com agentes que atuam no litígio internacional perante o SIDH ou no seu cumprimento das decisões internamente e, a partir desses resultados, identificou-se questões relevantes em comum, conforme será desenvolvido adiante (ANZOLA; SÁNCHEZ; URUEÑA, 2017, p. 172).

Por fim, os fatores externos são aqueles cujas respostas dependem em elementos que não são jurídicos, nem institucionais. No processo de entrevistas realizado por Anzola, Sánchez e Urueña (2017, p. 179-180), com pessoas que atuam no litígio internacional, identificou-se a existência de fatores que incidem no processo de cumprimento que não tinham como ser explicados nos fatores até então desenvolvidos.

Como o objetivo da teoria era encontrar respostas práticas, formulou-se nove hipóteses que serviriam para explicar o motivo de uma medida da CorteIDH ser cumprida em maior ou menor nível, o que na terminologia metodológica, classificam-se essas hipóteses em categorias de variáveis independentes, que buscam explicar a variável dependente (que é o nível de cumprimento das decisões) (ANZOLA; SÁNCHEZ; URUEÑA, 2017, p. 180).

Dessa forma, Anzola, Sánchez e Urueña (2017, p. 181-182) desenvolveram o seguinte quadro, que contém as 10 (dez) variáveis independentes, conforme se colaciona abaixo:

Quadro 3 – Variáveis independentes referentes ao nível de cumprimento das decisões da CorteIDH

(continua)

Nº	VARIÁVEL INDEPENDENTE	CATEGORIAS	UNIDADE DE ANÁLISE
1	Natureza da medida de reparação	Compensação de caráter não econômico. Compensação econômica. Pagamentos de custas e gastos. Instrução a funcionários públicos. Investigação Penal. Proteção a testemunhas. Reparação simbólica.	Medida de reparação
2	As vítimas pertenciam a grupos vulneráveis)	Sim ou não	Caso
3	Participação das vítimas no processo de concertação e implementação das	Sim ou não	Medida de reparação

	Medidas de reparação com o Estado		
4	Acompanhamento dos direitos do caso por parte da imprensa depois de publicada a sentença	Muito alto, alto, médio alto, médio baixo, muito baixo	Caso
5	Medida de reparação de caráter clássico	Sim ou não	Medida de reparação
6	Caso politicamente sensível	Sim ou não	Caso
7	Implementação da medida de reparação exclusiva do Poder Executivo Federal	Sim ou não	Medida de reparação
8	Cumprimento da medida emitida pela CorteIDH após a posse de Juan Manuel Santos como presidente da República	Sim ou não	Medida de reparação
9	Cumprimento da medida emitida pela CorteIDH após a expedição da Lei das Vítimas	Sim ou não	Medida de reparação
10	ONG que litigou no caso e permaneceu na fase de cumprimento	Coletivo de Advogados José Alvear Restrepo Comissão Colombiana de Juristas Grupo Interdisciplinar pelos Direitos Humanos Grupo Interdisciplinar pelos Direitos Humanos em conjunto com a Comissão Colombiana de Juristas	Caso

Fonte: Anzola, Sánchez e Urueña (2017, p. 181-182).

As variáveis independentes de número 8, 9 e 10 apresentadas acima são específicas à análise da Colômbia. Dessa forma, as hipóteses serão suprimidas por questões metodológicas, já que elas não possuem adequação ao Estado brasileiro.

3.2 Análise da implementação das sentenças condenatórias envolvendo o Brasil: parâmetros para verificação

Destaque-se inicialmente que o número de casos envolvendo o Brasil perante a CorteIDH é relativamente pequeno. Desde o reconhecimento da competência contenciosa em 1998, foram 10 (dez) casos contenciosos, enquanto outros Estados possuem um número consideravelmente maior, como a Argentina (24), Colômbia (26), Peru (49), Venezuela (26), dentre outros (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2020, p. 61).

Ao analisar o conteúdo de Direitos Humanos violados, tem-se, 3 (três) casos sobre investigação de homicídio (sendo 1 sobre a investigação de uma chacina e 1 ligado a conflitos fundiários), 1 (um) sobre tortura, 2 (dois) sobre anistia, 1 (um) sobre violação à intimidade e interceptações telefônicas, 1 (um) sobre trabalho escravo, 1 (um) sobre omissão na

fiscalização por parte do Estado e 1 (um) sobre povos indígenas e seu acesso à demarcação de terras.

Quadro 4 – Casos levados à CorteIDH por tema

	Nome do caso	Tema Predominante
1	Nogueira Carvalho vs. Brasil.	Investigação de homicídio
2	Ximenes Lopes vs. Brasil.	Tortura
3	Escher e outros vs. Brasil	Violação à intimidade e interceptações telefônicas
4	Garibaldi vs. Brasil	Investigação de homicídio (no contexto de conflito fundiário)
5	Gomes Lund e outros vs. Brasil	Anistia
6	Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil	Trabalho Escravo
7	Cosme Rosa Genoveva e outros vs. Brasil (Favela Nova Brasília)	Investigação de homicídio (chacina)
8	Povo Xucuru vs. Brasil	Povos indígenas e seu acesso à demarcação de terras
9	Herzog vs. Brasil	Anistia
10	Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus Familiares Vs. Brasil	Omissão na fiscalização e garantia dos Direitos Humanos

Fonte: Elaboração própria (2020).

Foi apenas em julho de 2006 que, pela primeira vez, o Brasil foi condenado pela CorteIDH, pela morte por maus tratos a Damião Ximenes Lopes que estava sob os cuidados da Casa de Repouso Guararapes, ligada ao Sistema Único de Saúde (SUS), em Sobral/Ceará (CE). Esta sentença, além de reparar a família de Damião Ximenes, incide também de forma mais abrangente sobre a política de saúde mental brasileira.

No âmbito da CorteIDH, dos 9 (nove) casos contenciosos, tem-se os seguintes resultados quanto ao cumprimento de sentença:

Quadro 5 – Casos contenciosos da CorteIDH quanto ao cumprimento de sentença

(continua)

	Nome do caso	Cumprimento de sentença
1	Nogueira Carvalho vs. Brasil.	Não gerou condenações
2	Ximenes Lopes vs. Brasil.	Parcialmente cumprido
3	Escher e outros vs. Brasil	Totalmente cumprido
4	Garibaldi vs. Brasil	Parcialmente cumprido

5	Gomes Lund e outros vs. Brasil	Parcialmente cumprido
6	Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil	Parcialmente cumprido
7	Cosme Rosa Genoveva e outros vs. Brasil (Favela Nova Brasília)	Parcialmente cumprido
8	Povo Xucuru vs. Brasil	Parcialmente cumprido
9	Herzog vs. Brasil	Não possui manifestação da Corte acerca do cumprimento
10	Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus Familiares Vs. Brasil	Não possui manifestação da Corte acerca do cumprimento

Fonte: Elaboração própria (2020).

3.3 Fatores que explicam o (des)cumprimento das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos

A análise da implementação consistirá na identificação motivos de descumprimento, que consistem nos fatores jurídicos, institucionais, orçamentários (fiscais), informais e externos, que serão abaixo detalhados.

3.3.1 Fatores jurídicos

Conforme antecipado acima, os fatores jurídicos consistem na identificação do *status* jurídico que a sentença da CorteIDH possui em nível interno e se este é um elemento que influencia no cumprimento das decisões.

A sentença internacional não se confunde com a sentença estrangeira. Por exemplo: ao se estudar a necessidade de homologação pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) da sentença proferida por Estado estrangeiro, que consiste em conferir exequibilidade interna à essa decisão, surge a dúvida se o mesmo procedimento seria necessário às decisões proferidas por tribunais internacionais.

O entendimento que prevalece defende a desnecessidade de homologação, uma vez que essa previsão de competência do STJ se refere às sentenças estrangeiras, enquanto que a sentença da CorteIDH, por ser proferida por um órgão internacional, consiste em título executivo judicial, o que permite sua execução diretamente perante o poder judiciário (RAMOS, 2015, p. 376).

Portanto, as sentenças poderiam ser executadas com todo o poder de coerção que o judiciário brasileiro possui e o descumprimento aos seus dispositivos poderia gerar não apenas responsabilização internacional, mas também consequências jurídicas internas.

No entanto, considerando que não existe nenhum documento normativo ou legislativo que expresse de maneira definitiva o defendido, torna-se imprescindível a análise da jurisprudência dos tribunais superiores brasileiro, com ênfase ao Supremo Tribunal Federal (STF).

Não se pretende discutir neste momento de que forma a jurisprudência da CorteIDH é recepcionada pelo judiciário brasileiro, mas tão somente de que forma a sentença proferida contra o Brasil é recebida perante os tribunais brasileiros.

3.3.1.1 A (não) recepção das sentenças da CorteIDH pelo judiciário brasileiro

Não existe um caso no qual o STF tenha decidido de forma vinculante e definitiva qual a natureza jurídica das decisões da CorteIDH. Logo, o objetivo desta seção será de apresentar algumas decisões da Suprema Corte que permitam a identificação de qual é o tratamento dispensado pelos Ministros quanto às sentenças da CorteIDH referente ao Brasil, sem prejuízo da análise do cumprimento dos casos, que será feito no próximo capítulo.

Outro ponto que merece destaque é que em diversas ocasiões, o STF simplesmente não enfrenta questões que envolvem a sentença da CorteIDH, o que significa que ele ignora ou mesmo resiste a existência de certas determinações, quando convém. Portanto, o que se encontra é uma série de referências aos casos de forma *obiter dictum*, que servirão para balizar o entendimento sobre o tema.

Ainda assim, não se pode deixar de reconhecer que existem avanços e que “essa resistência inicial se dissipou gradualmente e o Supremo passou a conferir outros usos à Convenção e, em menor medida, à jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos” (NASSAR, 2019, p. 65).

No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 153/Distrito Federal (DF), que analisou a compatibilidade da Lei de Anistia com a Constituição, o STF reconheceu a validade da legislação frente à Constituição brasileira. Poucos meses depois, a CorteIDH proferiu sentença contra o Brasil no Caso Gomes Lund, no qual decidiu pela inconvencionalidade da referida lei.

No entanto, à época do julgamento da ADPF nº 153/DF, já existiam precedentes da CorteIDH que afirmavam a incompatibilidade das leis de anistia com a CADH, o que não foi considerado pelo STF. Nesse sentido:

Levando em conta que o caso Gomes Lund vs. Brasil foi julgado depois da ADPF 153, não foi possível esperar que o STF levasse em conta os argumentos da Corte para tomar sua decisão. Apesar disso, os precedentes dos casos *Almonacid Arellano vs. Chile* e *Barrios Alto vs. Peru* foram conhecidos pelo Supremo Tribunal Federal, mas foram desestimados como visto no *distinguishing* feito pelo ministro Celso de Mello (NASSAR, 2019, p. 102).

Ainda que não sejam manifestações que consistam em decisões judiciais, alguns ministros do STF se posicionaram de forma pública sobre o assunto. O presidente à época do Tribunal, Ministro Cezar Peluso, já aposentado, afirmou que a sentença do Brasil na CorteIDH “não revoga, não anula, não cassa a decisão do Supremo” (REVISTA CONSULTOR JURÍDICO, 2010, não paginado) em sentido contrário. O ministro refutou a possibilidade de rever a decisão do STF e afirmou que a consequência seria o país ficar sujeito a sanções previstas na convenção ratificada pelo Brasil para integrar a OEA. Por outro lado, o Ministro Marco Aurélio Mello, que continua no tribunal, manifestou que o Direito interno, pautado pela Constituição Federal (CF), deve se sobrepor ao Direito Internacional. Segundo ele, o compromisso do STF é observar a convenção, mas sem menosprezo à Carta da República, que é a CF. Nesse sentido, a decisão da CorteIDH teria eficácia apenas política e “não tem concretude como título judicial. Na prática, o efeito será nenhum, é apenas uma sinalização”. (REVISTA CONSULTOR JURÍDICO, 2010, não paginado).

Posteriormente, o Ministro Marco Aurélio Mello teve a chance de reafirmar o entendimento dele, só que dessa vez por meio de uma decisão judicial. No julgamento do Pedido de Extradicação nº 1.327/2017, no qual o ministro foi o relator, o STF asseverou que não obstante a decisão da CorteIDH no Caso Gomes Lund vs. Brasil, deve prevalecer o entendimento do STF.

Ainda que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no julgamento do caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) versus Brasil, de 24 de novembro de 2010, tenha assentado, no tocante à Lei de Anistia, a violação à Convenção Americana de Direitos Humanos, o Pleno do Supremo, na apreciação da arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 153, relator o ministro Eros Grau, em 29 de abril de 2010, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 8 de agosto seguinte, declarou a constitucionalidade do referido diploma legal, decisão ainda não suplantada por pronunciamento posterior deste Tribunal (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ext 1.327 AgR. Relator: Min. Marco Aurélio. Primeira Turma. Julgamento: 27/06/2017b, p. 5, grifo nosso).

Dessa forma, o STF não ignora a existência da sentença da CorteIDH, mas simplesmente dispensa sua eficácia (ao menos na integralidade) quando as conclusões da sentença internacional estão em dissonância com o posicionamento da Suprema Corte brasileira.

Outra ocasião em que o STF se manifestou sobre as sentenças da CorteIDH foi no julgamento do Pedido de Extradicação nº 1.362/DF, no qual a Argentina requereu a extradicação de um nacional de seu país, acusado de ter cometido crimes contra a humanidade, durante o regime de exceção, na década de 1970.

Conforme determina a Lei brasileira nº 13.445 de 2017, para a concessão da extradicação, é necessário, entre outros requisitos, a presença da dupla punibilidade, o que significa que o crime imputado ao extraditando não pode estar prescrito, de acordo com as leis de ambos os países envolvidos no pedido de extradicação (BRASIL, 2017c, p. 6).

Nesses termos, o STF foi instado a se manifestar se os crimes contra a humanidade são imprescritíveis, o que não possui previsão expressa na legislação brasileira, mas consiste em entendimento consolidado da CorteIDH, manifestado em diversos casos, inclusive em sentenças condenatórias proferidas contra o Brasil³⁰.

O Ministro Gilmar Mendes, no seu voto, defendeu que o Brasil é obrigado a cumprir as decisões da CorteIDH apenas nos casos em que for parte, em razão da sua expressa aceitação da jurisdição do tribunal. Contudo, os precedentes criados, mesmo nesses casos, não vinculam a atuação do STF. Nas palavras do Ministro:

Os precedentes têm força persuasiva, mas não vinculam a decisão no presente caso. O compromisso do país com o cumprimento das decisões da Corte Interamericana é limitado a casos na forma do Pacto [...]. A despeito das importantes considerações feitas naquele julgamento, e de precedentes que fizeram uma análise do tema, em particular o caso Almonacid, tenho que este Tribunal pode manter o debate numa perspectiva de diálogo entre as cortes (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ext 1.362. Relator: Min. Edson Fachin. Red. p/ Acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Plenário. Julgamento: 09/11/2016a, p. 4).

Nesse sentido, ao tratar sobre o debate numa perspectiva de diálogo entre as Cortes, o Ministro Gilmar Mendes reconhece a existência e a validade da decisão internacional, mas sem vincular-se ao que foi decidido.

³⁰ Cf. Caso Barrios Altos Vs. Peru. Sentença de mérito de 14 de março de 2001; Caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 26 de setembro de 2006; Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil. Objeções Preliminares, Mérito e Reparações. Sentença de 24 de novembro de 2010.

De acordo com Nassar (2019, p. 107), é possível observar uma postura ambivalente do STF em relação à jurisprudência da CorteIDH, ao identificar momentos de fraco engajamento, interpretação equivocada dos precedentes ou de resistência declarada. Em comum, existe o fato de não se ter enfrentado o tema da obrigatoriedade dos julgamentos do tribunal interamericano.

Alguns doutrinadores, como é o caso de André Carvalho de Ramos e de Breno Baía Magalhães, analisam a existência de um diálogo judicial entre as Cortes, que apesar de não ter reconhecida uma vinculação jurídica, resultaria num processo de influência prática entre as instâncias. Para que esse processo ocorra, não basta a mera citação à decisão de outro tribunal, e ainda demandaria a existência de 2 (dois) pontos: inexistência de hierarquia e troca de experiências. Nesse sentido:

A corte terá dialogado com o precedente da CtIDH nas hipóteses em que os argumentos da suprallegalidade tiverem surgido e tiverem dado origem à processos deliberativos acerca das razões de decidir da corte interamericana. Em suma, necessárias reavaliações das justificativas constitucionais brasileiras (reafirmação, alteração ou compatibilização) em face dos conteúdos inseridos pelos precedentes interamericanos, a fim de que o tribunal brasileiro construa o princípio *pro homine* (a interpretação com as melhores razões). Por outro lado, caso o STF não tenha deliberado com as fundamentações (o que não significa aceitar as conclusões do precedente), tenha apenas citado a decisão de forma descontextualizada ou a tenha citado apenas para reforçar um argumento decidido anteriormente (o que poderá ser comprovado pelo grau de influência do fator suprallegalidade e pela ausência de reavaliação das justificativas, em contraposição à interpretação dos demais fatores), não terá havido o dialogo (MAGALHÃES, 2015, p. 244).

Os modelos do diálogo judicial abordam o tema de maneira metafórica: não há uma troca imediata e espontânea de informações entre os diferentes tribunais (TREMBLAY, 2005, p. 630). A utilização do termo diálogo não está vinculada com sua utilização linguística corrente.

Portanto, de acordo com Magalhães (2015, p. 215), o diálogo judicial nem sempre será imediato, por depender da sobreposição da interpretação dos direitos fundamentais e humanos, ou espontâneo, por depender da apresentação formal da questão aos órgãos judiciais.

Nesse contexto, a tese vencedora do Pedido de Extradicação nº 1.362/DF, por maioria de votos, afirmou, ainda que se o STF quisesse considerar o precedente da CorteIDH, não caberia ao judiciário reconhecer a imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade, cabendo exclusivamente ao Congresso Nacional, caso considerasse pertinente, proceder com

as alterações legislativas e constitucionais que internalizasse esse entendimento, segundo o acórdão do STF:

3. A circunstância de o Estado requerente ter qualificado os delitos imputados ao extraditando como de lesa-humanidade não afasta a sua prescrição, porquanto (a) o Brasil não subscreveu a Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes contra a Humanidade, nem aderiu a ela; e (b) **apenas lei interna pode dispor sobre prescritibilidade ou imprescritibilidade da pretensão estatal de punir** (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ext 1.362. Relator: Min. Edson Fachin. Red. p/ Acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Plenário. Julgamento: 09/11/2016a, p. 2, grifo nosso).

Esse reconhecimento significa algo ainda mais problemático: que o STF considera que mesmo que o Brasil possa ter a obrigação de cumprir a sentença da CorteIDH, em certas situações a atribuição caberá a outros Poderes ou órgãos, como no caso, o Poder Legislativo, sem que o STF tenha como demandar o cumprimento dessa decisão, em desacordo com a teoria do controle de convencionalidade.

O controle de convencionalidade tende a ser conceituado como “a análise da compatibilidade dos atos normativos internos (comissivos ou omissivos) em face das normas internacionais (tratados, costumes internacionais, princípios gerais de direito, atos unilaterais e resoluções vinculantes das organizações internacionais” (RAMOS, 2015, p. 321).

Apesar de não estar presente de forma expressa no texto da CADH, o controle de convencionalidade foi instituído (não com essa nomenclatura) vinte anos após o funcionamento da CorteIDH, existindo a partir de uma construção jurisprudencial, que se fundamenta nos seguintes elementos normativos como fonte do instituto: 1) *pacta sunt servanda*; 2) o cumprimento de boa fé das obrigações internacionais; 3) impossibilidade de alegar disposições internas para justificar o descumprimento de compromissos internacionais (art. 27, da Convenção de Viena sobre Direitos dos Tratados); 4) obrigação de adequação normativa do direito interno à Convenção Americana (arts. 1 e 2 da CADH); e, 5) garantia do efeito útil dos termos do tratado (BAZÁN, 2013, p. 599-601).

Na Opinião Consultiva nº 21/14, sobre os direitos e garantias de crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional, a CorteIDH manifestou-se expressamente sobre a competência dos Estados para realizar o controle de convencionalidade, que abrange não apenas o Judiciário, mas todos os Poderes:

31. Do mesmo modo, a Corte considera necessário recordar que, conforme o direito internacional, quando o Estado é parte de um tratado internacional, como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, dito tratado obriga a todos seus órgãos, incluídos os poderes judicial e legislativo, pelo que a violação por parte de

algun dos ditos órgãos gera responsabilidade internacional para aquele. É por tal razão que considera necessário que os diversos órgãos do Estado realizem o correspondente controle de convencionalidade, também com base no que ficou assinalado no exercício de sua competência não contenciosa ou consultiva, a que inegavelmente compartilha com sua competência contenciosa o propósito do sistema interamericano de direitos humanos, qual é, 'a proteção dos direitos fundamentais dos seres humanos' (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014a, p. 12-13, tradução nossa).

Ademais, observa-se que não é incomum, em especial quando o Judiciário deveria realizar o controle de convencionalidade, dos magistrados se escusarem de sua atribuição, uma vez que pelo ordenamento interno do Brasil caberia ao Congresso Nacional decidir sobre aquele assunto.

Como já demonstrado, a sentença da CorteIDH possui uma série de medidas, como a reparação pecuniária, a obrigação de investigar, julgar e sancionar ou mesmo de adequação legislativa, seja por meio da elaboração ou revogação de leis ou emendas à Constituição.

Logo, pode-se aduzir que o STF considera que a execução da sentença, quando reconhecida como obrigatória (o que não é pacífico), perpassa pela necessidade de cada órgão ou poder agir dentro de sua atribuição, não cabendo ao judiciário centralizar a execução em si das medidas definidas, já que reconheceu que o Congresso Nacional possui margem para apreciar a pertinência da adequação.

Em termos práticos, o Supremo exime-se de desempenhar uma função central no cumprimento das sentenças da CorteIDH, atribuindo-se um papel secundário, seja por deferência aos outros Poderes, seja por contenção judicial.

Essa afirmação pode ser sustentada com base nos seguintes fatores: uma sentença da CorteIDH, se não cumprida na sua integralidade de forma espontânea, pode ser executada na jurisdição interna, conforme defendido anteriormente. O juízo original da execução seria a justiça federal de primeiro grau numa demanda contra a União (apesar da condenação internacional ser contra o Estado brasileiro, no âmbito interno a execução seria primordialmente contra a União, por ser o sujeito público de direito interno que representa o Brasil no Sistema Interamericano de Direitos Humanos) (RESENDE, 2013, p. 234).

A depender do capítulo ou item da sentença que esteja em processo de execução, o procedimento poderá ser finalizado no juízo de primeiro grau, como se fosse o caso da execução dos danos imateriais convertidos em pecúnia. Por outro lado, outros itens demandariam que o processo fosse remetido para juízo superior, como o STF.

Numa sentença da CorteIDH que envolva a obrigação de tipificação de um crime, por exemplo, é indubitável que a referida obrigação caberia ao Congresso Nacional e o devido

processo legislativo. Em verdade, o Direito Internacional sequer admite o uso de motivos de Direito interno para o não cumprimento dos seus preceitos, conforme a disposição do art. 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969), ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 7.030/2009.

Apesar de reconhecer que a atribuição central no caso de tipificação de um crime seja do Congresso Nacional, o STF não pode se eximir da sua responsabilidade, em um possível processo de execução, de cumprir com sua obrigação jurisdicional, inclusive à luz do Direito interno.

De forma análoga, reconhecendo-se suas diferenças, pode-se estabelecer uma relação entre uma medida de reparação estipulada numa sentença da CorteIDH, determinando que o Estado crie uma determinada legislação (como a tipificação de um crime) ao comando normativo do Constituinte originário que determinou ao legislador ordinário regulamentar certos preceitos constitucionais por meio de lei superveniente, inclusive no que diz respeito à garantia e concretização de direitos fundamentais (MENDES; BRANCO, 2018, p. 1.095-1.097).

Nesse caso, quando a falta de uma lei impede o exercício de direitos fundamentais, não se conferiu poder ao STF para obrigar o Congresso Nacional a produzir a legislação necessária. No entanto, a Constituição garantiu e posteriormente o próprio legislador ordinário regulamentou, a possibilidade de o poder Judiciário resolver essa situação que implica em violação de direitos³¹.

Logo, sempre que um direito não puder ser exercido pelo titular em razão de ainda não ter sido editada norma regulamentadora, será possível o manejo do mandado de injunção, que requer que o Poder Judiciário reconheça que o Poder Público está em mora para então, suprir a falta dessa lei ou ato normativo e possibilite o pleno exercício do direito. Nesse sentido:

O mandado de injunção é instrumento processual instituído especialmente para fiscalizar e corrigir, concretamente, as omissões do Poder Público em editar as normas necessárias para tornar efetivos direitos e liberdades constitucionais e prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania (art. 5º, LXXI, da Constituição) (BERNARDES; FERREIRA, 2016, p. 230).

A Lei nº 13.300/2016, que dispõe sobre o mandado de injunção determina que, se o juiz ou Tribunal reconhecer o estado de mora legislativa, será deferida a injunção para que o legislativo edite a norma regulamentadora dentro de um prazo razoável, que deverá ser fixado

³¹ Constituição Federal. Art. 5º, LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania; [...]. (BRASIL, 1988, p. 3).

pelo Judiciário. Se o prazo fixado transcorrer e a mora legislativa não tiver sido suprida, o judiciário deverá: estabelecer as condições em que se dará o exercício dos direitos, das liberdades ou das prerrogativas reclamados; ou se for o caso, as condições em que poderá o interessado promover ação própria visando a exercê-los³².

O Judiciário não precisará adotar a providência de fixação de prazo e poderá estabelecer diretamente as condições para o exercício do direito, caso fique comprovado que já houve outro mandado de injunção e que a omissão legislativa não foi suprida³³.

Apesar de não ter como obrigar o Poder Legislativo a criar uma lei, o Judiciário irá garantir a concretização do exercício do direito, sem atentar contra a separação dos poderes, num procedimento que foi regulamentado pelo próprio Congresso Nacional.

Portanto, parece ser razoável inferir que o Judiciário, por meio do STF, tem condições de garantir um nível maior de cumprimento às decisões da CorteIDH, mesmo nas que demandam para sua execução da participação de outros órgãos e Poderes.

3.3.2 Fatores institucionais

Os fatores institucionais consistem nos procedimentos, nas normas e nas instituições internas que irão trabalhar pela implementação da decisão. Busca-se estabelecer qual a estrutura normativa e organizacional existente para garantir o cumprimento das sentenças.

Nesse sentido, em busca desse padrão estrutural/normativo, observa-se justamente que o Brasil ainda não possui um procedimento interno definido, regulamentado e transparente no que diz respeito às medidas de reparação, que não sejam pecuniárias.

Em razão do vácuo de normatividade, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), a Secretaria de Direitos Humanos (SDH) (atualmente o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos) e a Advocacia-Geral da União são os órgãos que tratam da defesa internacional do Brasil e a implementação das sentenças. Logo, trata-se de órgãos do Poder Executivo que avocaram para si a missão de implementar as decisões internacionais, por meio de uma iniciativa de cunho político desses atores, juntamente aos órgãos que são diretamente

³² Lei nº 13.300/2016. Art. 8º: Reconhecido o estado de mora legislativa, será deferida a injunção para: I - determinar prazo razoável para que o impetrado promova a edição da norma regulamentadora; II - estabelecer as condições em que se dará o exercício dos direitos, das liberdades ou das prerrogativas reclamados ou, se for o caso, as condições em que poderá o interessado promover ação própria visando a exercê-los, caso não seja suprida a mora legislativa no prazo determinado. (BRASIL, 2016d, p. 1).

³³ Lei nº 13.300/2016. Art. 8º: Parágrafo único. Será dispensada a determinação a que se refere o inciso I do caput quando comprovado que o impetrado deixou de atender, em mandado de injunção anterior, ao prazo estabelecido para a edição da norma. (BRASIL, 2016d, p. 1).

capazes de implementar as medidas, seja na esfera estadual ou municipal, seja da estrutura de outros Poderes (VIEIRA, 2013, p. 19).

De acordo com a pesquisa da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FVG/SP) coordenada por Oscar Vilhena Vieira (2013, p. 20), a divisão de tarefas entre esses órgãos vem sofrendo modificações ao longo dos anos, de forma que se pode identificar 3 (três) momentos distintos: o primeiro se refere aos Casos Ximenes Lopes e Nogueira Carvalho (2006), o segundo diz respeito aos Casos Escher e Garibaldi (2009) e, por fim, o terceiro momento se refere ao Caso Gomes Lund (2010) e a medida cautelar da CIDH sobre o Caso Belo Monte (2011).

No primeiro momento, é interessante observar que se trata da primeira condenação recebida pelo Brasil. Enquanto a AGU ficou responsável pela defesa técnica do Brasil, após a sentença condenatória, a Secretaria de Direitos Humanos buscou articular juntamente com os órgãos estaduais a necessidade de cumprimento das medidas de reparação, enquanto o MRE seria uma espécie de mediador das manifestações para fora da CorteIDH. Por outro lado, quando as medidas dependiam da Poder Judiciário, havia dificuldades nesse convencimento, o que seria posteriormente mitigado em razão do trabalho do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (VIEIRA, 2013, p. 21).

O segundo momento marcou uma mudança da defesa do Brasil perante a CorteIDH, que se antes era realizada pela AGU, passou nesse estágio a ser desempenhada pela representação diplomática brasileira na Costa Rica, o que definiria uma mudança do perfil técnico das defesas para um caráter mais político (VIEIRA, 2013, p. 22).

Já o terceiro momento, representa uma polarização entre as questões envolvendo a Advocacia-Geral da União e a Secretaria de Direitos Humanos. No Caso Gomes Lund vs. Brasil, a AGU defendeu a validade da Lei de Anistia, enquanto a SDH se posicionou contrariamente, ao demonstrar apoio em favor das vítimas (VIEIRA, 2013, p. 23).

Dessa forma, infere-se que a evolução da atuação desses órgãos perante o SIDH ocorreu por meio de aspectos práticos diante das demandas dos casos concretos, onde a defesa do Estado brasileiro foi realizada por meio de seus órgãos técnicos, mas não imunes às influências políticas.

A mencionada pesquisa da FGV busca demonstrar como as decisões internacionais do SIDH em relação ao Brasil, ao reconhecer o pressuposto da ausência de procedimentos definidos para sua implementação, tiveram no caso concreto facilidades ou dificuldades para serem cumpridas. Nesse sentido, o trabalho se utiliza das seguintes circunstâncias a serem incorporadas na presente pesquisa: (i) a existência de uma agenda política pública em

andamento ao tempo da decisão; (ii) a dependência de poderes autônomos, como governos locais, Ministério Público e Judiciário; (iii) violações que decorrem de agendas políticas do Estado; e, (iv) dificuldades em dar impacto coletivo a decisões altamente individualizadas proferidas pela Corte (VIEIRA, 2013, p. 26-27).

Por outro lado, existiriam momentos em que o Brasil não só promoveu a violação, como também apoiou o ato responsável, inclusive por meio de outros Poderes (VIEIRA, 2013, p. 36).

O fato de não haver uma regulamentação normativa e considerando que foram órgãos do Poder Executivo que assumiram as atribuições para o cumprimento das decisões, torna-se ainda mais relevante observar a coordenação que é feita entre esses agentes e outros órgãos e Poderes.

De forma exemplificativa, quando a sentença da CorteIDH demanda, para seu cumprimento, medidas de responsabilidade do Congresso Nacional, a Advocacia-Geral da União envia um ofício à Câmara dos Deputados e ao Senado, no qual informa o Legislativo dos termos da condenação e, em seguida, solicita informações acerca dos esforços empreendidos para o cumprimento das mesmas³⁴.

Não há por parte da Advocacia-Geral da União nenhum tipo de iniciativa de auxiliar o Congresso Nacional no cumprimento, mas tão somente a necessidade de uma resposta formal, a fim de enviá-la à CorteIDH. Não existe nenhuma regulamentação normativa que disponha sobre o procedimento interno de cumprimento das sentenças da CorteIDH, sendo que a prática local atribuiu a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (que foi sucedida pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos) a atribuição política de organizar e acompanhar a implementação, com a AGU fazendo o acompanhamento jurídico, para juntamente com o Ministério das Relações Exteriores, participar do procedimento de supervisão perante o SIDH (VIEIRA, 2013, p. 19).

A existência de regulamentação para o procedimento interno de implementação das sentenças da CorteIDH pode garantir o acesso de diferentes agentes, inclusive órgãos de controle, o que apesar não ser garantir seu cumprimento, pode conferir maior transparência.

Para fins de comparação, o Brasil, por meio da Lei nº 13.810/2019, regulamentou como será o cumprimento das sanções impostas pelo Conselho de Segurança da ONU por meio de suas resoluções. Em síntese, atribui ao Ministério da Justiça a responsabilidade de

³⁴ Ofício nº 00700/2017/PGU/AGU e Ofício nº 00701/2017/PGU/AGU.

promover sua execução interna, inclusive quanto às medidas que deverão ser buscadas junto ao Judiciário³⁵.

A referida lei, sem qualquer juízo de valor quanto ao seu conteúdo, é um exemplo de regulamentação da implementação de uma medida internacional vinculante, de forma que a legislação visa a facilitar a internalização da mesma. Portanto, esse é um meio que pode garantir maior institucionalidade à execução.

Em 2004, foi apresentado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) nº 4.667, de autoria do Deputado José Eduardo Cardoso, que previa sobre a execução das sentenças da CorteIDH (e outros órgãos internacionais), especialmente no que diz respeito às obrigações pecuniárias. Em 2006, o Deputado Federal Orlando Fantazzini apresentou um substitutivo, que expandia o projeto³⁶.

Pela nova redação, criava-se um órgão, composto por representação interministerial e da sociedade civil, com competência para acompanhar a implementação das decisões e recomendações internacionais, bem como das medidas cautelares e das medidas provisórias. A função desse órgão seria de articular junto aos entes federativos e seus Poderes, no acompanhamento de políticas públicas e das ações judiciais, além da fiscalização do cumprimento das decisões internacionais como um todo.

Ademais, esse órgão possuiria a atribuição de notificar as autoridades competentes, visando o cumprimento das obrigações de fazer e de medidas policiais, judiciais ou do Ministério Público determinadas nas decisões.

Não se pode supor que referido projeto de lei seria o suficiente para resolver os problemas de implementação, visto que o reconhecimento da necessidade de articulação coordenada entre os diversos órgãos de diferentes Poderes é um avanço, mas continuaria a ser obstado por fatores jurídicos.

No ano de 2019, o Projeto de Lei nº 4.667 foi definitivamente arquivado. Em 2020, o Deputado Paulão apresentou o Projeto de Lei nº 153, que basicamente retoma os artigos originais do Projeto nº 4.667, sem os acréscimos do substitutivo.

Em síntese, o projeto que está em tramitação se refere apenas às condenações pecuniárias, o que é insuficiente frente às medidas de reparação determinadas pela CorteIDH, que serão desenvolvidas adiante.

³⁵ Lei nº 13.810/2019. Art. 6º. As resoluções sancionatórias do Conselho de Segurança das Nações Unidas e as designações de seus comitês de sanções são dotadas de executoriedade imediata na República Federativa do Brasil (BRASIL, 2019b, p. 1).

³⁶ De acordo com informações disponíveis no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, quanto à tramitação de projetos de lei. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=273650>. Acesso em: 20 maio 2020.

3.3.2.1 A função do Legislativo, Judiciário e do Ministério Público na execução das decisões

A responsabilidade para a execução das sentenças da CorteIDH ou a realização do controle de convencionalidade, como já apontando, é do Estado nacional, sendo irrelevante para o Direito Internacional a quem cabe internamente fazê-lo, já que de acordo com o artigo 27 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, “Uma parte não pode invocar as disposições de seu Direito Interno para justificar o inadimplemento de um tratado” (BRASIL, 2009a, p. 60).

Nesse sentido, para fins de responsabilização internacional perante o SIDH, cumprimento das medidas de reparação propostas pela CorteIDH, é uma obrigação comum do Estado brasileiro como um todo, sem que a divisão interna de competências entre diferentes Poderes ou mesmo órgãos de diferentes entes federativos, seja relevante, já que essas são preocupações de Direito Interno, nos termos do artigo 28 da CADH, conforme se transcreve abaixo:

Quando um Estado é parte de um tratado internacional como a Convenção Americana, todos os seus órgãos, inclusive seus juízes, estão submetidos àquele, o que os obriga a zelar para que os efeitos das disposições da Convenção não se vejam enfraquecidos pela aplicação de normas contrárias a seu objeto e fim, razão pela qual os juízes e órgãos vinculados à administração de justiça, em todos os níveis, possuem a obrigação de exercer *ex officio* um ‘controle de convencionalidade’ entre as normas internas e a Convenção Americana, evidentemente no marco de suas respectivas competências e da normativa processual correspondente. Nesta tarefa devem considerar não apenas o tratado, mas também sua interpretação realizada pela Corte Interamericana, intérprete última da Convenção Americana (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010b, p. 55).

Portanto, não existe na CADH ou mesmo na jurisprudência da CorteIDH, uma divisão de atribuições de como o Estado deverá cumprir a sentença. Esse é um assunto interno, que deve ser resolvido de forma a não constituir um obstáculo na concretização dos Direitos Humanos.

É inegável, que em termos práticos, essa divisão seja relevante em nível doméstico. Como relatado, a ausência de regulamentação sobre o cumprimento da sentença fez com que órgãos do Poder Executivo Federal, até mesmo em razão da previsão constitucional que atribui ao Presidente da República a condução das relações internacionais (chefe de Estado) e ao comando do ente federativo União (chefe de Governo), assumirem essa função de buscar a implementação das sentenças.

Logo, parece ser natural que o Poder Executivo Federal assuma a liderança nessa articulação para implementação, por ser o órgão dotado de maior estrutura, mais orçamento e

maior competência constitucional para buscar o cumprimento das sentenças internacionais. Contudo, de que forma os órgãos de outros Poderes ou mesmo entes federativos atuam nesse cenário?

A resposta não é única. Para se estabelecer quais órgãos e Poderes terão a atribuição para o cumprimento das sentenças da CorteIDH, é preciso verificar quais foram as medidas de reparação determinadas pelo tribunal. Não é objetivo da tese abordar todas as possibilidades, apenas demonstrar que forma essa delegação influencia na categoria “fatores institucionais”.

Por esse motivo, optou-se, de forma exemplificativa, por abordar duas medidas de reparação a serem brevemente analisadas nessa subseção. A escolha levou em consideração o envolvimento de distintos órgãos, de diferentes Poderes e entes federativos (que não envolvam prioritariamente o Poder Judiciário, já analisado em subseção própria), para que se possa observar a questão da institucionalidade.

Ademais, escolhe-se aquelas medidas que foram determinadas ao Brasil de forma recorrente e que geraram controvérsia para sua implementação, que possibilita a coleta de mais dados para desenvolver a tese.

Com base nessas premissas, escolheu-se às medidas de a) investigar, processar, e se for o caso punir os responsáveis pelas violações de Direitos Humanos; e, b) e de criar, adequar ou revogar norma legislativa ou constitucional.

No primeiro caso, a medida de reparação que determina a obrigação de investigar, processar e, se for o caso punir, de acordo com a própria CorteIDH, consiste em obrigação de meio e não de resultado. Logo, para o tribunal interamericano, essa obrigação deve ser assumida pelo Estado como um compromisso jurídico próprio e não como uma formalidade, condenada ao insucesso, ou como uma mera gestão de interesses particulares que depende da iniciativa das vítimas ou de seus familiares (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2011a, p. 54).

Logo, ao se considerar as atribuições constitucionais brasileiras, pode-se constatar que a investigação cabe às polícias civis (estaduais) e à polícia federal, de forma concorrente com o Ministério Público (MP), que possui a exclusividade da titularidade nos crimes de ação penal pública.

Segundo a Constituição Federal, no seu artigo 127, parágrafo 1º³⁷, o MP, que é função essencial à justiça, possui independência funcional, o que consiste em dizer que nenhum

³⁷ Constituição Federal. Art. 127, § 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional (BRASIL, 1988, p. 16).

membro está obrigado a investigar e a processar, caso não esteja convencido da necessidade da medida.

Não se está criticando o artigo, mas apenas ilustrando que na prática, nenhum membro do Ministério Público possui obrigação constitucional de proceder com a medida de investigar e de processar, mesmo sob o parâmetro da interpretação da CorteIDH de se tratar de obrigação de meio.

Logo, o cumprimento desse tipo de medida perpassa pela necessidade de se garantir interesse do MP e dos órgãos responsáveis pela implementação da sentença em atuar nesse sentido. Na prática, como será visto na análise dos casos envolvendo o Brasil, o Ministério Público brasileiro costuma buscar o cumprimento das medidas que lhe cabem de forma célere e *ex officio*. Em certas ocasiões, como no Caso da Fazenda Brasil Verde, após a publicação da sentença pela CorteIDH, o Ministério Público Federal (MPF) inclusive instaurou procedimento interno para dar cumprimento a sentença.

Contudo, essa altivez do MP em buscar o cumprimento pode ser conferida às próprias características institucionais e atribuições constitucionais que o órgão possui, principalmente no que concerne a proteção dos Direitos Humanos. Nesse sentido, Silva (2015, p. 100-101), em sua tese de doutorado, afirma:

O Ministério Público é um órgão com poder burocrático, criado para atender os princípios da democracia, do profissionalismo e da proteção dos direitos humanos, que tem legitimidade substancial, procedimental e burocráticas para participar do diálogo institucional, tendo em vista a construção de significados constitucionais e a concretização dos direitos humanos, especialmente dos econômicos, sociais e culturais.

Em razão desse poder burocrático, com o intuito de atender a democracia, o profissionalismo e a proteção dos Direitos Humanos, pode-se concluir que ao prosseguir com as investigações e propor a ação penal, ao atender a determinação da CorteIDH, o Ministério Público brasileiro estará cumprindo com uma função institucional do seu dever constitucional³⁸.

De forma distinta, ocorre quando a medida de reparação, como é o caso de criar, adequar ou revogar norma legislativa ou constitucional, depende da atuação dos órgãos do Poder Legislativo, que em virtude de sua competência constitucional, possuem natureza eminentemente política.

³⁸ Constituição Federal. “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988, p. 16).

Assim como ocorre com o Ministério Público, nada impede que o Congresso Nacional comece a agir de forma espontânea logo após a publicação da sentença. No entanto, de acordo com observações feitas sobre o Congresso Nacional, a partir de entrevista com servidores da Câmara dos Deputados (conforme será melhor explicado adiante), o conhecimento das decisões internacionais costuma ser limitado, só ganhando maior notoriedade aquelas que possuem uma expressividade política e, ainda assim, a resposta não estará necessariamente vinculada a questões técnicas.

Por exemplo, quando a CIDH, por meio da Medida Cautelar nº 382/2010, requereu a suspensão da construção da Usina de Belo Monte, o Congresso Nacional tratou a medida como absurda, sem nexo e invasiva, uma vez que os argumentos foram no sentido de que a decisão da construção da usina diz respeito à soberania do Brasil (VENTURA; CETRA, 2013, p. 40).

Não se pretende defender a necessidade de vinculação do Congresso Nacional às decisões da CorteIDH, já que tal medida seria não apenas inconstitucional, mas seria contrária a própria ideia de federalismo. O objetivo é reconhecer as dificuldades que surgem a partir da mora do legislador, para que seja possível o desenvolvimento de soluções institucionais, à exemplo do já citado mandado de injunção, conforme explicado acima.

Na análise dos casos concretos, a atuação do Congresso Nacional será evidenciada de forma concreta, oportunidade em que se demonstrará que existem iniciativas no sentido de buscar a implementação das decisões, mas que, em certas situações, são obstaculizadas por inúmeros motivos que, por sua vez, também serão abordados nos fatores informais.

3.3.3 Fatores orçamentários (fiscais)

Os fatores orçamentários (fiscais) versam sobre a efetiva existência de disponibilidade orçamentária para o cumprimento das sentenças da CorteIDH. Inicialmente, cabe destacar que o método para aferir os dados sofreu uma forte alteração. Nos primeiros anos escolhidos pela metodologia empregada, se utilizará apenas da previsão orçamentária contida na Lei Orçamentária Anual (LOA). Posteriormente, a partir do ano de 2014, o Portal da Transparência passou a fornecer dados mais acurados, à exemplo do valor previsto no orçamento, o valor devidamente empenhado, liquidado e pago, assim como quem foram os destinatários dos pagamentos.

Essa mudança na disponibilização dos números pode ser atribuída a uma série de inovações, tanto pelo legislativo, como pelo executivo. A Lei Complementar nº 131/2019,

também conhecida como Lei da Transparência, trouxe a obrigação de que Estados, União e Municípios divulgassem na rede mundial de computadores seus gastos em tempo real³⁹.

Nesse sentido, há um claro aperfeiçoamento na divulgação dos dados, o que torna os números recentes mais completos em relação à década passada. Como já mencionado, no Brasil não existe um mecanismo legalmente estabelecido para a execução das sentenças internacionais, motivo pelo qual, quando da primeira condenação sofrida pelo Brasil, surgiu-se uma dúvida razoável de como a obrigação pecuniária seria satisfeita.

Como regra geral da Constituição, as obrigações financeiras dos entes federativos são cumpridas por meio de precatórios (art. 100, CF). Logo, seria possível, do ponto de vista jurídico, exigir que as vítimas buscassem a habilitação dos seus créditos por essa via, que é a forma de satisfação dos créditos pecuniários decorrentes de sentenças judiciais. No entanto, é de notório conhecimento que a despeito da previsão constitucional, que garante o pagamento do precatório em até 18 (dezoito) meses da sua inscrição, na prática o prazo tende a ser muito maior.

A morosidade desse meio de satisfação, ainda mais ao se considerar as violações que as vítimas sofreram, fizeram com que o Brasil optasse, com fundamento no art. 84, IV, da CF, em determinar o pagamento das indenizações de forma direta, por meio de decreto presidencial.

A Lei Orçamentária da União, pelo menos desde 2004, possui a rubrica “Pagamento de indenização às vítimas de violação das obrigações contraídas pela União por meio da adesão a tratados internacionais de proteção dos Direitos Humanos”, cujo código de ação orçamentária é o de número 0734, localizado no programa “operações especiais”, de número 0901 (BRASIL, 2004a, não paginado).

De 2004 até 2016, a rubrica estava contida no orçamento da Secretaria de Direitos Humanos, órgão da Presidência da República. Desde 2017, a rubrica passou a contar do orçamento Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (nomenclatura atual do antigo Ministério dos Direitos Humanos)⁴⁰.

Cumprir observar que a existência de referida previsão orçamentária é anterior (2004) a primeira condenação do Brasil perante a CorteIDH, que foi em 2006, e o nome da rubrica permite a conclusão de que a aludida reserva orçamentária não é exclusiva às condenações da

³⁹ O Portal da Transparência do Governo Federal, que já existia desde 2004, é um *site* de acesso livre, no qual o cidadão pode encontrar informações sobre como o dinheiro público é utilizado, além de se informar sobre assuntos relacionados à gestão pública do Brasil. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 9 maio 2020.

⁴⁰ Análise de todas as leis orçamentárias anuais em busca de informações relatadas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/>. Acesso em: 31 jul. 2020.

Corte, mas pode ser utilizada para satisfazer outras obrigações internacionais decorrentes dos tratados de Direitos Humanos, como seria o exemplo das recomendações da própria CIDH ou de Comitês temáticos da ONU.

No entanto, existe uma sutil alteração na classificação orçamentária na LOA do ano de 2013. Apesar de não haver alteração no código do programa – permanecendo 0901 –, a nomenclatura mudou para “operações especiais: cumprimento de sentenças judiciais” (BRASIL, 2013, não paginado).

Nesse sentido, ainda não se possa apontar conceitualmente que a ação programática é exclusiva às sentenças da CorteIDH, na prática se tem o contrário, já que o único órgão judicial capaz de emitir sentença que decorra unicamente de tratados internacionais de Direitos Humanos é a CorteIDH, já que a Corte Internacional de Justiça tem abrangência mais geral, sobre qualquer tema de Direito Internacional que os Estados aceitem sua jurisdição.

Abaixo, compilou-se com base nas leis orçamentárias da União, de 2004 até 2020, os valores previstos no orçamento para atender as despesas decorrente do “Pagamento de indenização às vítimas de violação das obrigações contraídas pela União por meio da adesão a tratados internacionais de proteção dos Direitos Humanos”.

Quadro 6 – Despesas decorrentes do pagamento de indenização às vítimas decorrentes da adesão, pela União, a tratados internacionais de proteção dos Direitos Humanos

ANO	PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA	VALORES EMPENHADOS
2004	R\$ 100.000,00	Dados indisponíveis
2005	R\$ 100.000,00	Dados indisponíveis
2006	R\$ 200.000,00	Dados indisponíveis
2007	R\$ 500.000,00	Dados indisponíveis
2008	R\$ 200.000,00	Dados indisponíveis
2009	R\$ 100.000,00	Dados indisponíveis
2010	R\$ 100.000,00	Dados indisponíveis
2011	R\$ 350.000,00	Dados indisponíveis
2012	R\$ 350.000,00	Dados indisponíveis
2013	R\$ 350.000,00	Dados indisponíveis
2014	Dados indisponíveis	Dados indisponíveis
2015	Dados indisponíveis	Dados indisponíveis
2016	R\$ 117.571,00	R\$ 19.982,80
2017	R\$ 15.380.000,00	R\$ 15.185.870,59
2018	R\$ 9.800.000,00	R\$ 9.803.582,00
2019	R\$ 5.000.000,00	R\$ 5.000.000,00
2020	R\$ 15.000.000,00	R\$ 65.498,12

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos dados das Leis Orçamentárias e do Portal da Transparência entre 2004 e 2020.

Cabe assinalar que a previsão orçamentária não significa que os valores foram efetivamente destinados a esse fim. Logo, com base nos dados disponíveis, far-se-á uma análise da forma que esses valores foram efetivamente dispendidos, sendo certo que a análise dos anos mais recentes será mais completa em razão da quantidade de dados disponíveis.

Dessa forma, em 2007, o Decreto nº 6.185 autoriza a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, considerando a previsão orçamentária, a efetuar o pagamento das indenizações, referente ao Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Os valores somados perfazem ao montante de R\$ 280.532,85 (duzentos e oitenta mil, quinhentos e trinta e dois reais e oitenta e cinco centavos), inferior a previsão orçamentária daquele ano, que era de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) (BRASIL, 2007a, p. 253).

No ano de 2010, os Decretos nº 7.158 e nº 7.307 também autorizam o pagamento pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República dos valores advindos das condenações da CorteIDH (casos Escher e Garibaldi). Nesse caso, os decretos versam sobre os valores em dólares, que totalizam US\$ 289.000,00 (duzentos e oitenta e nove mil dólares americanos) (BRASIL, 2010a, p. 1; BRASIL, 2010b, p. 10).

De acordo com as sentenças, os valores em dólares americanos deverão ser convertidos em Real, cujo câmbio utilizado para o cálculo deverá ser aquele que vigente na bolsa de Nova Iorque no dia anterior ao pagamento. Como não foi possível encontrar a data exata dos pagamentos e considerando a média do ano de aproximadamente R\$ 1,80 para cada US\$, tem-se um gasto em 2010 de R\$ 520.200,00 (quinhentos e vinte mil e duzentos reais).

Repare-se que o valor é muito superior a previsão orçamentária do ano de 2010, que era de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), o que significa que o governo deve ter aberto crédito suplementar para adimplir esses compromissos.

Posteriormente, a Presidência da República deixou de editar decretos autorizando o pagamento das condenações, que passou a ser realizado diretamente no contexto do órgão responsável, mediante a tramitação interna de procedimento administrativo para liberação do pagamento.

Em razão dessa mudança, os números dos valores efetivamente pagos dos anos de 2011 à 2013 não foram localizados, sendo que tais informações não se encontram disponíveis no Portal da Transparência.

A partir do ano de 2014, o Portal da Transparência traz números detalhados. Dessa forma, o Estado brasileiro desembolsou efetivamente R\$ 163.570,88 (trezentos e setenta e sete mil, oitocentos e cinquenta e dois reais e quarenta e oito centavos) à conta do orçamento

do ano, além de R\$ 214.281,60 (duzentos e quatorze mil, duzentos e oitenta e um reais e sessenta centavos) a título de resto a pagar.

Em 2015, o Estado dispendeu à conta do orçamento anual o valor de R\$ 28.080,00 (vinte e oito mil e oitenta reais), e mais R\$ 298.352,40 (duzentos e noventa e oito mil, trezentos e cinquenta e dois reais e quarenta centavos) referente a restos a pagar.

Em 2016, a União dispendeu apenas R\$ 19.982,80 (dezenove mil, novecentos e oitenta e dois reais e oitenta centavos). Por outro lado, em 2017, os valores efetivamente realizados foram no montante de R\$ 7.305.529,59 (sete milhões, trezentos e cinco, quinhentos e vinte e nove reais e cinquenta e nove centavos).

No ano de 2018, foram pagos R\$ 6.368.567,00 (seis milhões, trezentos e sessenta e oito mil, quinhentos e sessenta e sete reais), além de outros R\$ 2.681.420,15 (dois milhões, seiscentos e oitenta e um mil, quatrocentos e vinte reais e quinze centavos), que estava inscrito como restos à pagar, o que significa que a dotação orçamentária corresponde à conta do orçamento de ano anterior.

Em 2019, R\$ 224.017,40 (duzentos e vinte e quatro mil, dezessete reais e quarenta centavos), além de restos a pagar no montante de R\$ 2.093.542,00 (dois milhões, noventa e três mil, quinhentos e quarenta e dois reais).

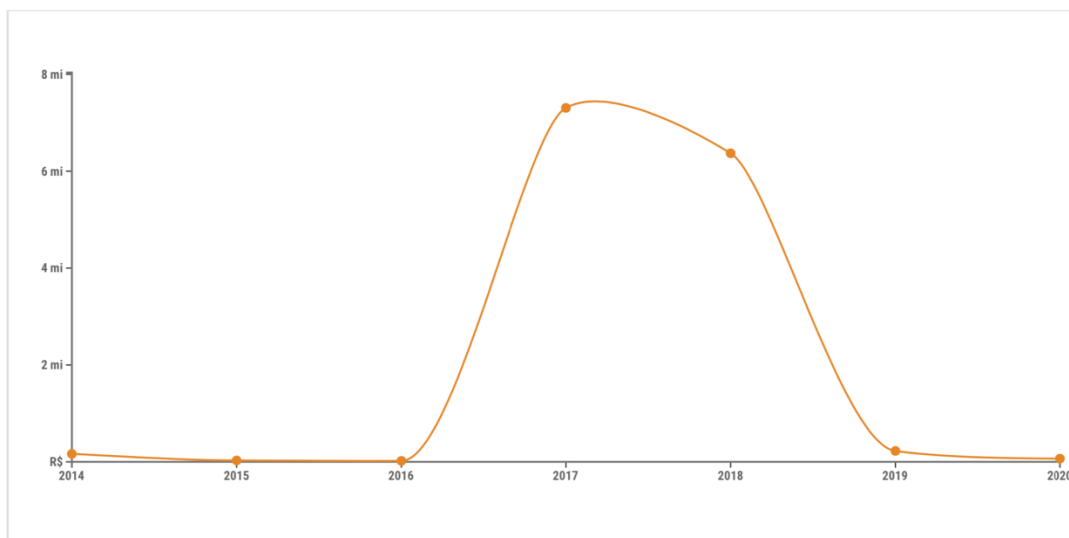
Por fim, em 2020 (até abril), havia sido dispendido R\$ 65.498,12 (sessenta e cinco mil, quatrocentos e noventa e oito reais e doze centavos), assim como o pagamento de R\$ 4.315.727,00 (quatro milhões, trezentos e quinze mil, setecentos e vinte e sete reais).

Cabe ressaltar que existe ainda o montante de R\$ 11.316.376,45 (onze milhões, trezentos e dezesseis mil, trezentos e setenta e seis reais e quarenta e cinco centavos) inscrito como restos a pagar de anos anteriores, que até o presente momento não foram pagos. A classificação restos a pagar indica que o crédito foi devidamente empenhado, mas ainda não foi pago, sendo que a competência do seu lançamento, quando for efetuado o dispêndio, será do orçamento no qual houve o empenho, e não o efetivo pagamento⁴¹.

A seguir, tem-se o gráfico da evolução histórica dos gastos com a indenização às vítimas de violação das obrigações contraídas pela União por meio da adesão a tratados internacionais de proteção dos Direitos Humanos, desde 2014, conforme o Portal da Transparência.

⁴¹ Cf. informações do Portal da Transparência com base na ação orçamentária 0734 do período entre 2014 a 2020. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoas/acao/0734-indenizacao-a-vitimas-de-violacao-das-obrigacoes-contraidas-pela-uniao-por-meio-da-adesao-a-tratados-internacionais-de-protecao-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 5 maio 2020.

Figura 3 – Evolução histórica dos gastos com a indenização às vítimas de violação das obrigações contraidas pela União por meio da adesão a tratados internacionais de proteção dos Direitos Humanos (2014-2020)



Fonte: Portal da Transparência (2020).

Observa-se que nos últimos anos, os valores destinados ao cumprimento das sentenças da CorteIDH cresceram exponencialmente, o que pode ser explicado em parte pelo número de condenações recentes que o Brasil recebeu. Ainda assim, mesmo se considerado o montante previsto no ano de 2020, de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), esse é um valor irrisório perto do orçamento anual da União, de aproximadamente R\$ 3,6 trilhões.

Ademais, nota-se o alto valor, ao se considerar as previsões orçamentárias para essa rubrica, de inscrições em restos a pagar. Isso implica no fato de que a União tem a previsão orçamentária do recurso, mas o mesmo não foi efetivamente pago no ano vigente do orçamento com a dotação⁴².

Com base nos dados apresentados, não parece ser possível alegar que fatores orçamentários sejam um entrave no cumprimento das sentenças da CorteIDH, considerando o baixo número de decisões proferidas e o próprio montante das condenações. Na prática, o cumprimento das medidas de reparação pecuniária talvez sejam o dispositivo que tem mais chances de um cumprimento célere e integral.

Por outro lado, os números trazem uma incompletude grave. A ação orçamentária apresentada, que no início trazia disposição genérica de atender as obrigações dos compromissos internacionais de Direitos Humanos, acabou se tornando na prática uma

⁴² Cf. informações do Portal da Transparência com base na ação orçamentária 0734 sobre o ano de 2020. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoes/acao/0734-indenizacao-a-vitimas-de-violacao-das-obrigacoes-contraidas-pela-uniao-por-meio-da-adesao-a-tratados-internacionais-de-protecao-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 5 maio 2020.

rubrica exclusiva ao pagamento das medidas de reparação pecuniária das violações sofridas pelas vítimas.

Como já tratado anteriormente, a sentença da CorteIDH é marcada por determinar uma série de medidas, que demandam a atuação de diversos órgãos, mas que além de tudo, inegavelmente contém um viés econômico e financeiro, ainda que indiretamente.

Nesse sentido, é comum que a CorteIDH determine certas medidas de reparação que tenham natureza comissiva, seja pela formulação de políticas públicas, o fornecimento de tratamento de saúde às vítimas ou mesmo a capacitação em Direitos Humanos de certos grupos de pessoas, entre outras, o que demanda a existência de recursos orçamentários para sua execução.

Por esse motivo, torna-se necessária verificar durante a análise dos casos envolvendo o Brasil (que ocorrerá no próximo capítulo), se as questões orçamentárias consistem em fator de descumprimento não apenas quanto às indenizações pecuniárias, mas também quanto as outras medidas que também dependem da existência de recursos financeiros.

Não se está sugerindo que tais medidas não sejam cumpridas pelo Brasil, mas a ausência de dotação orçamentária própria inibe seu cumprimento. Se houvesse previsão orçamentária específica (seja dentro da ação orçamentária existente ou por meio da criação de outra rubrica, com o reforço de orçamento), os órgãos e Poderes que tenham a obrigação de implementar essas medidas seriam incentivados a cumpri-las.

3.3.4 Fatores informais

Os fatores informais concernem às situações internas e burocráticas que dificultam o cumprimento, os processos derivados da cultura organizacional responsável pelo cumprimento das decisões internacionais (ANZOLA; SÁNCHEZ; URUEÑA, 2017, p. 173).

Para se enumerar esses fatores, é necessário estabelecer de que forma eles foram identificados. Não serão utilizadas as mesmas conclusões que o trabalho de Anzola, Sánchez e Urueña já que eles se aplicam a realidade colombiana. O que se irá fazer é apresentar a metodologia que o referido trabalho se utilizou, para replicá-la ao caso brasileiro.

No caso, o trabalho mencionado realizou um total de 10 (dez) entrevistas: 5 (cinco) com representantes das vítimas; 1 (uma) entrevista foi realizada diretamente com uma vítima; 1 (uma) entrevista com um especialista independente que trabalhou na CIDH; 2 (duas) entrevistas agentes do Estado; e 1 (uma) entrevista com uma ex-funcionária do Estado colombiano (ANZOLA; SÁNCHEZ; URUEÑA, 2017, p. 173).

O objetivo das entrevistas consistia em: a) compreender a opinião geral dos agentes envolvidos nesse processo sobre as medidas de reparação emanadas pela CorteIDH; e, b) buscar identificar motivos alternativos com o intuito de compreender o que efetivamente faz com que o Estado cumpra ou não às determinações da CorteIDH (ANZOLA; SÁNCHEZ; URUEÑA, 2017, p. 173).

Nesse sentido, a presente tese buscou replicar esse método, no intuito de alcançar os mesmos objetivos da pesquisa colombiana, de forma que foram conduzidas entrevistas com pessoas ligadas ao processo de execução das decisões no âmbito brasileiro.

Nesse contexto, realizou-se 10 (dez) entrevistas: uma entrevista com assessor de Ministro do STF; um servidor da Câmara dos Deputados; 1 (um) servidor do Senado da República; 2 (dois) diplomatas brasileiros; 1 (um) membro da Advocacia-Geral da União; 1 (um) membro da Procuradoria Geral do Estado do Pará; 1 (um) membro do Ministério Público Federal; 1 (um) representante das vítimas em casos perante à CorteIDH; e 1 (um) advogado da CIDH.

As entrevistas seguiram um roteiro comum, no qual foram realizadas perguntas de conteúdo similar aos entrevistados, com base em questionário de perguntas pré-elaboradas (juntado como anexo ao final da tese), que visavam identificar as percepções práticas dos motivos que levavam uma medida a ser cumprida ou não.

A escolha dos entrevistados ocorreu com base em conclusões da análise dos casos, que será apresentada no próximo capítulo, assim como nos próprios fatores de (des) cumprimento (ANZOLA; SÁNCHEZ; URUEÑA, 2017, p. 141).

Em razão da falta de regulamentação interna do Brasil acerca do cumprimento da sentença da CorteIDH, observou-se que o Judiciário (representado por meio de assessor de Ministro do STF), o Congresso Nacional (representado pelo um servidor da Câmara dos Deputados e por um servidor do Senado Federal), o Poder Executivo, especialmente por meio da Advocacia-Geral da União e do Ministério das Relações Exteriores (dois diplomatas, um advogado da União e um procurador do Estado), o Ministério Público (um Procurador da República) e os atores que litigam perante a CorteIDH (um advogado da CIDH e um representante da vítima) possuem função relevante no desenvolvimento interno do cumprimento das decisões, assim como perante o procedimento de supervisão de sentença junto à CorteIDH.

3.3.4.1 Ausência de acompanhamento e coordenação interna da execução e preocupação em cumprir com aspectos formais e não materiais

Como já foi descrito, a execução interna das decisões é comandada essencialmente por órgãos do Poder Executivo (Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos e a Advocacia-Geral da União), que reúnem agentes políticos e técnicos.

Dessa forma, ao iniciar preparativos internos para a execução e para se manifestar no procedimento de supervisão perante à CorteIDH, especialmente quando envolve outros Poderes, Advocacia-Geral da União expede ofício à Câmara dos Deputados, que informa ao Legislativo dos termos da condenação que o Brasil recebeu e solicita informações acerca dos esforços empreendidos para o cumprimento das mesmas.

Portanto, não existe por parte do órgão do Executivo nenhum tipo de tentativa de auxiliar ou incentivar a Câmara dos Deputados no cumprimento das decisões. O que se busca é apenas uma resposta formal e oficial, para que o Estado possa relatar à CorteIDH das iniciativas empreendidas ao cumprimento.

Nesse sentido, o servidor da Câmara dos Deputados relatou o procedimento interno:

[...] o documento é recebido pela Consultoria, enviado pela mesa da Casa, com o pedido de manifestação acerca dele. A Consultoria faz o trabalho de ler a sentença e produzir parecer no sentido de quais seriam as medidas que o Congresso deveria realizar e sua viabilidade. Concluído, retorna-se à Mesa para o encaminhamento que for devido⁴³.

No Caso da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil (2016), a resposta ao ofício enviado pela Advocacia-Geral da União, sobre as medidas que estavam sendo realizadas para implementar a sentença no âmbito da Câmara dos Deputados, consistiu em informar que “estão sendo tomadas medidas pelo Poder Legislativo no caso em questão, mas que se trata de tema bastante controverso no ordenamento jurídico brasileiro pelos motivos já expostos”⁴⁴.

Conforme se demonstrou, resposta ao ofício foi genérica e padrão, que buscou apenas responder ao ato administrativo formalmente, sem que houvesse uma resposta concreta do ponto de vista material, no que dizia respeito à implementação da medida de tornar o crime de trabalho escravo imprescritível na legislação brasileiro, conforme será analisado no próximo capítulo.

⁴³ Informação oral obtida através de entrevista cedida ao autor da pesquisa em 25 de abril de 2020.

⁴⁴ Conforme nota da Assessoria Técnico-Jurídico da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados de 2017. Documento obtido diretamente perante a Câmara dos Deputados.

3.3.4.2 Ausência de interesse político na implementação de certas medidas

Assim como a ausência de coordenação com os outros órgãos e outros Poderes, conforme citado acima, a falta de engajamento político na pauta dos Direitos Humanos constitui um fator informal de descumprimento das sentenças da CorteIDH pelo Estado brasileiro.

A ausência de interesse político está em consonância com o engajamento previsto por Charles Beitz (abordado no capítulo 2), que atribui justamente à capacidade de mobilizar e apoiar atores domésticos para pressionar os governos na implementação dos Direitos Humanos (BEITZ, 2009, p. 37). Em contraste, a ausência de engajamento leva ao descumprimento.

No Caso Fazenda Brasil Verde (2016) e Favela Nova Brasília (2017), segundo relato, as sentenças da CorteIDH não conseguiram atrair a atenção dos Parlamentares, nem mesmo dos que integravam a Comissão de Direitos Humanos, o que não significa que não se tenham proposições sobre o assunto em tramitação (como se verá adiante, na análise dos casos), mas tão somente que as medidas determinadas pela CorteIDH não se tornaram o fator aglutinador dessas pautas.

Nas palavras do servidor da Câmara dos Deputados,

No Congresso Nacional, impera a política. As proposições surgem a partir da demanda de certas categorias e as soluções são construídas a partir de diálogo e debate, entre os Parlamentares e a sociedade. Se um determinado assunto não está na pauta do Congresso em determinado período, é possível que ele fique silente, quase abandonado. Ademais, se um novo assunto é introduzido, a despeito de qualquer ressonância popular, e ainda com determinações diretas ao Parlamento, é provável que ele não encontre aderência, pois impera no Congresso a lógica de que o Legislativo só possui a Constituição como limitador, se não quando nem ela, em razão da existência do Poder Constituinte Reformador⁴⁵.

Na entrevista com um Senador, questionou-se se ele conhecia as condenações dos casos Fazenda Brasil Verde e Favela Nova Brasília. Em sua resposta, o parlamentar informou que

[...] conhecia o caso Fazenda Brasil Verde, até porque ele tinha ocorrido no Pará e era muito ruim para a imagem do Estado esse tipo de exposição internacional, mas não sabia de nenhuma iniciativa sobre isso no Senado. Quanto ao outro caso, sabia da existência de situações análogas, mas não conhecia esse caso em específico⁴⁶.

⁴⁵ Informação oral obtida através de entrevista cedida ao autor da pesquisa em 25 de abril de 2020.

⁴⁶ Informação oral obtida através de entrevista cedida ao autor da pesquisa em 16 de abril de 2020.

Segundo o advogado que atua como representante das vítimas,

[...] a fase do processo perante a Corte é importante, mas a fase de implementação é ainda mais, já que o direito não implementado não ajuda às pessoas. Não é possível que quem atua nessa área possa acreditar que a normatividade do Direito é suficiente para garantir a execução, é preciso tratar de todo o processo a partir de uma perspectiva política que ajude nos casos. Já durante o processo, tem-se que pensar em estratégias que garantam apoio da opinião pública, divulgação pela imprensa e engajamento de organizações não governamentais⁴⁷.

Ainda que não se esteja abordando diretamente aqui questões político partidárias, não se pode negar que esses movimentos também têm o condão de influenciar essa discussão, tanto positivamente, mas também negativamente. Da mesma forma, a literatura nacional coloca a redemocratização como um período de abertura brasileira aos sistemas internacionais e compromisso político aos Direitos Humanos (FONSECA JR., 1998, p. 353-354).

3.3.4.3 Resistência interna de órgãos do Judiciário em implementar decisões internacionais, numa perspectiva de violação à soberania e desconhecimento do Direito Internacional

Esse item parece se confundir com os fatores jurídicos, mas, na realidade, possui uma dimensão distinta. Ao longo da pesquisa, tornou-se recorrente a justificativa de que parte do Poder Judiciário desconhecia o Direito Internacional, ou simplesmente se valia de um argumento genérico a favor da soberania nacional.

Nota-se que não é objetivo da tese realizar um levantamento demográfico do Poder Judiciário brasileiro e o nível do seu conhecimento em Direito Internacional. Contudo, foi recorrente nas entrevistas, com os já citados informantes, que o Direito Internacional ainda é desconhecido, especialmente quanto aos juízes estaduais e de mais idade.

Considerando que algumas sentenças para serem cumpridas dependem da execução perante o judiciário brasileiro, esse fator consiste em uma dificuldade extra. Segundo o representante das vítimas, “é comum ingressar com ações no judiciário brasileiro com base na jurisprudência da CorteIDH ou mesmo pedindo o cumprimento da sentença, e a petição ser rejeitada sem sequer que haja o enfrentamento da questão”⁴⁸.

Em 2016, o então Presidente da CorteIDH, o brasileiro Roberto Caldas, em entrevista à Agência Brasil, foi perguntado se “os operadores da Justiça (juízes, servidores, procuradores e advogados) brasileiros estão familiarizados com os preceitos gerais dos direitos humanos,

⁴⁷ Informação oral obtida através de entrevista cedida ao autor da pesquisa em 17 de abril de 2020.

⁴⁸ Informação oral obtida através de entrevista cedida ao autor da pesquisa em 28 de março de 2020.

com os mecanismos internacionais de proteção e com as decisões da Corte Interamericana?” (RODRIGUES, 2016, não paginado).

Na sua resposta, Roberto Caldas afirmou que:

Há um déficit imenso. **Uma pesquisa de 2008 revelou que a utilização de decisões da Corte e da Convenção Americana de Direitos Humanos é mínima. Várias gerações foram formadas sem estudar direitos humanos e direitos internacionais.** A minha própria geração, durante a graduação, na maioria dos casos não teve nada sobre isso na faculdade. Estávamos vindo de um período autoritário, durante o qual proibiu-se o ensino dessas e de outras matérias. Isso torna ainda mais importante a presença do Brasil na Corte Interamericana. Para chamar a atenção para o tema, multiplicar o conhecimento sobre o sistema e, assim, chegarmos ao patamar desejado. **Já houve uma melhoria, mas notamos que a comunidade jurídica brasileira ainda conhece pouco o sistema americano de promoção de direitos humano** (RODRIGUES, 2016, não paginado, grifo nosso).

Ademais, apesar das Universidades, em sua maioria, possuírem no seu percurso curricular as matérias de Direitos Humanos e de Direito Internacional, provas de concurso público, como da Magistratura Estadual, que é regulamentada pelo CNJ, não possui a obrigatoriedade dessas disciplinas, sendo Direitos Humanos um tópico dentro de Direito Constitucional e Direito Internacional necessário apenas às provas da Magistratura Federal (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2009, p. 36-37).

3.3.4.4 Ausência de transparência e publicidade no procedimento de supervisão de sentença, o que dificulta o controle social

O procedimento de supervisão de sentença, conforme exposto no segundo capítulo, é um mecanismo recente considerado importante na implementação das decisões, o que não significa que ele não padeça de deficiências. Dentre as principais, pode-se apontar a falta de transparência e publicidade no procedimento de supervisão de sentença.

O procedimento se baseia fundamentalmente no recebimento de informações fornecidas pelas partes do processo, de modo que a CorteIDH verifique o nível de cumprimento da sua decisão, inclusive por meio de diligências. Contudo, com exceção das resoluções do tribunal, todas as outras comunicações não são disponibilizadas.

Nos últimos anos, a CorteIDH inclusive vem tornando o acesso a tais expedientes ainda mais difíceis. Só as partes envolvidas possuem acesso direto à documentação. De acordo com um Procurador da República,

[...] é mais fácil tomar ciência dos expedientes entrando em contato com os representantes das vítimas ou da CIDH, já que o procedimento perante a CorteIDH não é transparente. Esse fato vale também para a fase do processo em si. Com isso, fica mais difícil que haja um controle social simultâneo, sendo muito comum a Corte emitir sentenças contra o Brasil e divulgá-las e, com algumas exceções, de ninguém saber sequer que aquele caso existia⁴⁹.

Não se está afirmando que o processo na CorteIDH não é transparente, já que existem medidas positivas, como a transmissão das audiências, ou mesmo aquelas advindas do “Acordo da Corte nº 1/19”, de 11 de março de 2019, e que será desenvolvido no próximo capítulo⁵⁰.

Por outro lado, é de interesse do Estado que o assunto seja tratado de forma reservada. Na entrevista com os diplomatas do Ministério das Relações Exteriores, ambos defenderam que

[...] as negociações no âmbito da OEA, mesmo no campo da CIDH e da CorteIDH, são mais efetivas se dotadas de maior discricção. O Estado brasileiro já alcançou uma série de acordos com vítimas que puderam ser alcançados em razão desse caráter, como no caso dos meninos emasculados ou mesmo Maria da Penha. Nem sempre a falta de publicidade é negativa⁵¹.

De forma semelhante, o representante na AGU defendeu que

Não se pode confundir a busca pela proteção dos Direitos Humanos com a ausência de regras de procedimento. O fato do assunto ser importante e os casos concretos sensíveis não retira a necessidade do Estado se defender para assegurar que os tratados sejam respeitados e que não ocorram abusos. Existe todo um procedimento que envolvem diversos órgãos internacionais, como a CIDH, para garantir a lisura do procedimento de supervisão, não sendo a falta de publicação dos comunicados do Estado (que podem ser obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação) que deslegitima o procedimento⁵².

Do outro lado, considera-se que a falta de exteriorização de informações mais completas torna difícil o controle social interno desse procedimento. Por exemplo, se os documentos fossem publicados, toda a sociedade teria acesso às informações prestadas pelo Estado, o que permitiria inclusive o esclarecimento perante instâncias internas das informações.

⁴⁹ Informação oral obtida através de entrevista cedida ao autor da pesquisa em 24 de abril de 2020.

⁵⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Acordo da Corte nº 01/19, de 11 de março de 2019**. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/corteidh/cf/jurisprudencia2/acuerdo_de_corte.cfm?acuerdo=2&lang=es. Acesso em: 16 abr. 2020.

⁵¹ Informação oral obtida através de entrevista cedida ao autor da pesquisa em 25 de fevereiro de 2020.

⁵² Informação oral obtida através de entrevista cedida ao autor da pesquisa em 26 de fevereiro de 2020.

3.3.5 Fatores externos

Os fatores externos são aqueles classificados como não jurídicos e não institucionais. Esse item visa abarcar os motivos que não podem ser enquadrados nos fatores até então descritos. Logo, tem-se aqui todos os motivos que não são jurídicos, institucionais, orçamentários ou informais.

Nesse ponto, como já exposto acima, serão utilizadas as hipóteses elaboradas por Anzola, Sánchez e Urueña, em razão da adoção do trabalho dos autores como referencial metodológico da presente tese, com as devidas adaptações, para que seja viável a aplicação ao caso brasileiro.

Portanto, os fatores externos consistem no desenvolvimento de 8 (oito) hipóteses, que são classificadas metodologicamente como variáveis independentes. Cada hipótese visa explicar se aquele fator foi relevante ou não para o (des)cumprimento das medidas de reparação da CorteIDH, a serem valoradas a partir de 3 (três) categorias: cumprido, cumprido parcial ou pendente de cumprimento, conforme terminologia do próprio tribunal interamericano, conforme já abordado.

Dessa forma, quando os casos brasileiros forem analisados no próximo capítulo, tentar-se-á responder a influência dessas variáveis independentes no (des) cumprimento. No entanto, nesse momento, buscar-se-á apenas explicar no que cada hipótese consiste.

3.3.5.1 Natureza da medida de reparação

Essa variável independente visa analisar se o nível de cumprimento da decisão da CorteIDH possui relação com a natureza de medida de reparação determinada. Para tanto, dividiu-se em 6 (seis) categorias: a) compensação de caráter não econômico; b) compensação econômica e/ou pagamento de custas e gastos; c) instrução a servidores públicos; d) investigação penal; e) proteção a testemunhas; e, f) reparação simbólica (ANZOLA; SÁNCHEZ; URUEÑA, 2017, p. 181).

Contudo, no capítulo anterior, na seção 1.4, a presente tese optou por desenvolver a pesquisa se utilizando de outra classificação em categorias das medidas de reparação. No caso, escolheu-se as nomenclaturas que foram apropriadas pela própria CorteIDH nas suas sentenças para fins de coerência com a análise a partir das resoluções de supervisão.

No caso, adota-se uma divisão em 5 (cinco) categorias: a) medidas de restituição; b) medidas de reabilitação; c) medidas de satisfação; d) garantia de não repetição; e, e) reparações pecuniárias.

Considerando-se que a tese se utiliza dos pressupostos metodológicos dos autores colombianos, mas com adaptações, a primeira hipótese a ser trabalhada, que diz respeito a natureza das medidas de reparação, será analisada a partir da classificação adotada na tese. Dessa forma, é possível obter dados que sejam coerentes conforme as categorias escolhidas.

Portanto, o objetivo dessa primeira hipótese é verificar se existe causalidade entre as medidas de reparação determinada pela CorteIDH e seu (des)cumprimento, o que será analisado empiricamente em cada sentença envolvendo o Brasil.

3.3.5.2 As vítimas pertenciam à grupos vulneráveis

Essa variável busca verificar se as vítimas pertenciam a grupos vulneráveis. Na terminologia dos autores colombianos, trata-se dos “grupos populacionais que devido à idade, estado civil ou origem étnica, são suscetíveis à situação de risco” (ANZOLA; SÁNCHEZ; URUEÑA, 2017, p. 194).

Se de um lado, esse fato pode representar um obstáculo extra na busca da implementação dos seus direitos, também é possível verificar se os casos desses grupos tiveram maior acompanhamento por parte de organizações não-governamentais. Ademais, a variável permite identificar se os casos que chegam até a fase de cumprimento, que, portanto, foram julgados e sentenciados pela CorteIDH, versam sobre grupos vulneráveis, que constituem parcelas da sociedade marcadas por violação de direitos.

A identificação será realizada por meio da própria classificação da CorteIDH sobre o assunto, já que ela determina na sentença se as vítimas que estão litigando no caso concreto pertencem ou não a grupos vulneráveis.

3.3.5.3 Participação das vítimas no processo supervisão e implementação das medidas de reparação com o Estado

Para Urueña e outros, a participação das vítimas na implementação das medidas de reparação da CorteIDH ocorre quando se faz necessário acordar com elas algum ponto estabelecido na sentença, como seria o caso de se estabelecer um lugar para o ato de reconhecimento da responsabilidade do Estado ou quando a vítima tem de consentir

expressamente, como no seu retorno ao lugar das quais foram deslocadas forçadamente (ANZOLA; SÁNCHEZ; URUEÑA, 2017, p. 194).

Não existe obrigatoriedade da participação das vítimas nessa etapa do procedimento. Dessa forma, essa hipótese tem como objetivo estabelecer se esse fato exerce alguma influência positiva no cumprimento das medidas.

3.3.5.4 Acompanhamento pela imprensa da implementação das medidas de reparação

Como foi defendido anteriormente, as estratégias de implementação envolvem a utilização de meios que transbordam a simples normatividade do Direito. Portanto, a quarta hipótese pretende verificar de que forma a imprensa acompanhou a fase de supervisão de sentença e, em consequência, o (des)cumprimento das medidas de reparação, para determinar se esse é um fator relevante.

3.3.5.5 Medida de reparação de caráter clássico

A terminologia empregada por Uruenã e outros é controversa, mas segundo os autores, consiste “no que é geralmente decretado pela CorteIDH, uma medida típica e representativa, como uma medida de compensação financeira.” (ANZOLA; SÁNCHEZ; URUEÑA, 2017, p. 194).

O objetivo da tese não é discutir ou mesmo construir novas categorias, mas tão somente aplicar o que já está estabelecido. Não se desconhece dos problemas que essa opção acarreta, mas se trata de escolha metodológica com o intuito de permitir o foco do trabalho no seu problema de pesquisa. Não obstante, durante a análise das medidas determinadas, se cabível, será apontado eventuais inconsistências da classificação.

Essa hipótese se relaciona a primeira. Dessa forma, busca-se compreender se a complexidade e a extensão da medida influenciam no seu nível de cumprimento, o que pode ensejar na verificação do nível de engajamento qualitativo do Brasil em relação à CorteIDH.

3.3.5.6 Caso politicamente sensível

A terminologia adotada por Anzola, Sánchez e Uruenã (2017, p. 194) também é passível de críticas. No entanto, a presente tese está aplicando o método dos autores. Nesse sentido, adota-se a definição oferecida por eles:

Várias sentenças da Corte foram mal recebidas por alguns níveis de poder, porque indicam a cumplicidade do Estado e de suas instituições na prática de violações dos Direitos Humanos. Consideramos casos sensíveis, por exemplo, os casos paradigmáticos contra a Colômbia, nos quais a Corte estabeleceu que o Estado havia criado um risco objetivo ao criar as Forças Unidas de Autodefesa da Colômbia e que posteriormente não adotou medidas apropriadas para desmontá-las. Também consideramos casos sensíveis aqueles em que as vítimas eram políticos da oposição (ANZOLA; SÁNCHEZ; URUEÑA, 2017, p. 194).

Essa variável envolve diretamente questões políticas, o que abre margem para subjetivismo. No entanto, buscar-se-á se manter os parâmetros da definição dos autores, de forma a se verificar se este é um fator que influencia no (des)cumprimento das medidas, que será verificado por meio da repercussão na imprensa e nas declarações dos agentes públicos envolvidos no cumprimento de cada caso.

3.3.5.7 Implementação da medida de reparação exclusiva do Poder Executivo Federal

Como já foi abordado, as medidas de reparação cada vez mais envolvem diferentes órgãos de distintos Poderes. Entretanto, como é o caso do Brasil, em razão do Poder Executivo Federal ser o que conduz o processo interno de implementação, faz-se necessário verificar se as medidas que dependem exclusivamente desse Poder possuem um nível de cumprimento maior.

Afinal, a resposta para essa variável pode consistir em importante estratégia para se definir meios para facilitar a implementação das medidas, já que a *contrario sensu*, a descentralização da responsabilidade pela implementação poderia melhorar o nível de cumprimento das medidas que envolvem outros Poderes.

4 ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS SENTENÇAS CONDENATÓRIAS DOS CASOS BRASILEIROS JULGADOS PELA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Inicialmente, cumpre esclarecer que entre os casos envolvendo o Estado brasileiro que tramitaram perante o SIDH, até o presente momento, apenas 10 (dez) chegaram a ser efetivamente julgados pela CorteIDH.

A análise dos casos irá se fundamentar basicamente em aspectos quantitativos e qualitativos. A análise qualitativa será de natureza empírica, a partir da teoria desenvolvida no capítulo anterior de Sergio Iván Anzola, Beatriz Sánchez e René Urueña. Contudo, a análise quantitativa (que será determinante para a própria análise qualitativa), depende da existência das resoluções de supervisão de sentença da CorteIDH.

Nesse sentido, fez-se necessário limitar o número de casos a serem analisados, já que três das sentenças envolvendo o Estado brasileiro (referentes aos casos Nogueira de Carvalho, Vladimir Herzog e da Fábrica de Fogos) não possuem procedimento de supervisão de sentença, o que impede que esses casos sejam objeto de estudo desta tese.

A sentença do Caso Nogueira de Carvalho e outros vs. Brasil é de 28 de novembro de 2006, sendo até o presente momento, a única sentença de improcedência emitida pela CorteIDH em relação ao Brasil. Logo, não existe qualquer análise do cumprimento a ser feita, já que o país foi exonerado de sua responsabilidade internacional no caso concreto.

Por sua vez, o Caso Vladimir Herzog e outros vs. Brasil, teve sua sentença proferida em 15 de março de 2018. Ao contrário do Caso Nogueira de Carvalho, a CorteIDH reconheceu a responsabilidade do Estado no caso concreto, determinando uma série de medidas de reparação. No entanto, apesar da sentença ter sido proferida apenas 40 (quarenta) dias depois da decisão do Caso Povo Indígena Xucuru e seus Membros, além do prazo de 1 (um) ano para o Estado apresentar petição apontando a implementação da decisão, não existe até agora nenhuma resolução do procedimento de supervisão sobre o Caso Herzog. Portanto, não será possível analisá-lo enquanto perdurar essa condição.

Por fim, o caso dos Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus Familiares Vs. Brasil, cuja sentença é de 15 de julho de 2020, mas foi divulgada apenas em outubro, ainda está em período legal de implementação e não há também qualquer resolução do procedimento de supervisão que possibilite a sua análise nesse momento.

Dessa forma, os casos que serão analisados serão os seguintes:

Quadro 7 – Casos julgados pela CorteIDH analisados pela presente tese

	Nome do caso	Data da sentença
1	Ximenes Lopes vs. Brasil	04 de julho de 2006
2	Escher e outros vs. Brasil	06 de julho de 2009
3	Garibaldi vs. Brasil	23 de setembro de 2009
4	Gomes Lund e outros vs. Brasil	24 de novembro de 2010
5	Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil	20 de outubro de 2016
6	Favela Nova Brasília vs. Brasil	16 de fevereiro de 2017
7	Povo Indígena Xucuru vs. Brasil	05 de fevereiro de 2018

Fonte: Elaboração própria (2020).

O número de casos pode representar um valor absoluto pequeno para fins quantitativos, mas do ponto de vista estatístico, a amostragem representa a totalidade dos casos brasileiros em que houve condenação ao Brasil e existe resolução de supervisão de sentença. Logo, não há a análise de mais casos porque não existem, até o presente momento, outras sentenças que preencham os requisitos eleitos.

Ademais, os 7 (sete) casos escolhidos possibilitarão uma análise do próprio desenvolvimento da implementação das sentenças da CorteIDH por parte do Brasil. Isso se deve ao fato de que os 3 (três) primeiros casos (entre 2006 e 2009) tiveram suas sentenças proferidas dentro de um contexto político, o qual será desenvolvido adiante.

Posteriormente, o Caso Gomes Lund (2010) é um marco na relação entre Brasil e CorteIDH, representando um momento de tensão entre o Estado e o tribunal, inclusive demonstrada por meio do período de quase 6 (seis) anos sem que houvesse nova sentença contra o Brasil.

Por fim, os 3 (três) últimos casos (2016-2018) marcam a retomada das decisões contra o Estado brasileiro, dentro de um contexto da inserção internacional do Brasil na pauta dos Direitos Humanos diferente do que a das primeiras decisões, no qual o Brasil abandona (desde o Caso Gomes Lund) o protagonismo dentro do continente americano sobre a matéria, inclusive mediante o atraso ou mesmo suspensão da transferência de doações aos órgãos de proteção da região.

Dessa forma, será realizada abaixo uma descrição sucinta dos fatos, a fim de melhor situar o(a) leitor(a), com a formulação de quadros que irão descrever as medidas de reparação determinadas pela CorteIDH, com a análise quantitativa (cumprida totalmente, cumprida parcialmente ou pendente de cumprimento), a partir das 12 (doze) resoluções de cumprimento de sentença existentes sobre os casos escolhidos. Em momento posterior, será desenvolvida

uma análise qualitativa à luz da teoria empírica desenvolvida por Sergio Iván Anzola, Beatriz Sánchez e René Urueña.

4.1 Análise quantitativa e análise qualitativa do cumprimento das sentenças condenatórias

Desde o início da tese, busca-se apresentar condições para que o cumprimento das decisões internacionais seja analisado por meio de critérios objetivos de verificação. Portanto, de um lado, proceder-se-á a análise quantitativa das medidas de reparação dos casos contenciosos, nos termos do pronunciamento da própria CorteIDH.

Nesse sentido, por mais que o Estado possa considerar unilateralmente uma medida cumprida em um período determinado, para fins didáticos, essa tese irá levar em consideração o período que a CorteIDH declara que a medida está totalmente cumprida, pois tal declaração se fundamenta não somente no posicionamento do Estado, mas também, na manifestação das vítimas e no parecer da CIDH.

No entanto, ao se considerar o presente estágio do Brasil perante a CorteIDH, reforçando a ideia apresentada no início de Adam Chilton, a amostragem de casos para a identificação de elementos em comum entre eles é extremamente baixa. Afinal, o Brasil foi condenado 8 (oito) vezes até o momento, sendo que a última sentença é recente e ainda não possui um prazo razoável para a verificação sobre seu cumprimento.

Dessa forma, por mais que seja possível a sistematização de informações sobre o nível de cumprimento do caso concreto, não parece ser possível, com base nesses dados objetivos, construir ilações com outras sentenças e o tipo de medida que não foi cumprida, já que não é possível objetivamente diferenciar um padrão estrutural ou simplesmente casuísmo.

Essa afirmação não invalida outros estudos, inclusive já citados nesse trabalho, que analisam o SIDH como um todo a partir de uma perspectiva quantitativa e devido a maior quantidade de dados coletados, pode proporcionar conclusões gerais sobre os tipos de medidas com maior nível de cumprimento.

Portanto, enquanto o Brasil não possuir mais condenações e em consequência, mais dados de cumprimento das decisões da CorteIDH em particular, a análise quantitativa será sempre insuficiente para a construção de um padrão de atuação. Logo, não resta alternativa a não ser realizar uma análise qualitativa dos casos, em busca da identificação de padrões repetidos, que poderiam levar a conclusão de uma política estrutural de descumprimento.

4.2 Condenações brasileiras na Corte Interamericana de Direitos Humanos

Nesse momento, a tese irá analisar cada uma das sentenças condenatórias proferidas pela CorteIDH contra o Estado brasileiro, que já possuem resolução emitida no procedimento de supervisão de sentença, de forma a permitir as similaridades e diferenças no processo de implementação de cada uma delas.

4.2.1 Ximenes Lopes vs. Brasil

Em 4 de julho de 2006, a CorteIDH publicou a sentença do Caso Ximenes Lopes vs. Brasil, condenando, pela primeira vez, o Estado brasileiro pelo descumprimento das normas previstas na CADH.

4.2.1.1 Exposição de fatos

O país foi acusado de violação das normas previstas nos artigos 4 (direito à vida), 5 (direito à integridade pessoal), 8 (garantias judiciais) e 25 (proteção judicial) de Damião Ximenes Lopes, portador de deficiência mental, que teria sido tratado de forma desumana e morto no hospital psiquiátrico privado “Casa de Repouso Guararapes”, bem como de outras vítimas, no contexto dos fatos relacionados ao Sr. Damião Ximenes Lopes.

Damião Ximenes Lopes desenvolveu uma deficiência psíquica de origem orgânica, apresentando dificuldades específicas. Morava com sua mãe na cidade de Varjota, tendo sido internado inicialmente em 1995 na Casa de Repouso Guararapes, em Sobral, por um período de 2 (dois) meses. Ao retornar para casa encontrava-se com feridas nos joelhos e tornozelos, ensejando a primeira queixa por maus tratos. Em 1999, após uma crise nervosa, ele foi novamente internado. No momento de sua admissão, ele já não apresentava sinais de agressividade ou de lesões corporais. 2 (dois) dias após a nova internação Damião Ximenes Lopes teve uma crise de agressividade, sendo contido por um auxiliar de enfermagem e 2 (dois) pacientes, sofrendo lesões no rosto. Após a contenção física ele foi medicado. No mesmo dia, ele teve um novo episódio de agressividade, voltando a ser contido fisicamente (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006b, p. 30-31).

No dia imediatamente posterior às crises, Damião recebeu a visita de sua mãe, Albertina Ximenes Lopes, que o encontrou sangrando, com ferimentos, sujo de excremento e com as mãos atadas. Ele estava com dificuldade para respirar e agonizava, gritando por ajuda

da polícia. Quando sua mãe pediu aos funcionários do hospital para que seu filho fosse atendido e limpo, encontrou com o Diretor Clínico e médico do local que, sem realizar exames físicos, receitou-lhes remédios e se retirou do local. Duas horas após ser medicado e com sinais de violência, Damião Ximenes Lopes faleceu, sem qualquer assistência médica no momento do óbito (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006b, p. 32).

Após o óbito, o médico da clínica retornou e declarou ausência de lesões no corpo da vítima, informando que a causa da morte teria sido uma “parada cardiorrespiratória”. Após insistência da família, o corpo foi levado ao Instituto Médico Legal (IML), em Fortaleza, onde o mesmo médico que declarou o óbito trabalhava, para ser feita a necropsia. Do relatório constava que as lesões eram compatíveis com a contensão física e que a *causa mortis* era indeterminada (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006b, p. 33).

O Ministério Público Estadual (MPE) foi acionado e, ao oficial o IML, recebeu informações de que as lesões descritas foram provocadas por ação de instrumento contundente (por espancamento ou por tombos), não sendo possível afirmar o modo específico. Em 2002, o corpo foi exumado, após determinação judicial. Devido ao lapso entre o fato e o exame não foi possível atestar a causa da morte (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006b, p. 33).

Quanto às investigações sobre a morte, consta que Albertina Viana Lopes apresentou denúncia à Coordenação Municipal de Controle e Avaliação da Secretaria de Saúde e Assistência Social, pelos fatos ocorridos, em 13 de outubro de 1999. A irmã da vítima, por sua vez, apresentou denúncia à Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Ceará. Em novembro de 1999, o Ministério Público solicitou a instauração de inquérito policial. Em dezembro do mesmo ano, o inquérito foi concluído, sendo remetido ao Ministério Público com a conclusão de provável responsabilidade da clínica psiquiátrica e dos agentes envolvidos, por condutas relacionadas a maus-tratos, tortura e homicídio de Damião Ximenes Lopes (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006b, p. 34).

4.2.1.2 Medidas de reparação previstas na sentença da CorteIDH

A CorteIDH considerou, com base no reconhecimento parcial de responsabilidade do Estado, a violação dos artigos 4.1, 5.1 e 5.2 da Convenção Americana, em relação com o artigo 1.1 do mesmo instrumento, em detrimento do senhor Damião Ximenes Lopes; com base nos fatos do caso e na prova apresentada a este Tribunal, a violação do artigo 5 da

Convenção, em relação com o artigo 1.1 desse tratado, em detrimento das senhoras Albertina Viana Lopes e Irene Ximenes Lopes Miranda e dos senhores Francisco Leopoldina Lopes e Cosme Ximenes Lopes, bem como a violação dos artigos 8.1 e 25.1 da Convenção, em relação com o artigo 1.1 desse instrumento, em detrimento das senhoras Albertina Viana Lopes e Irene Ximenes Lopes Miranda (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006b, p. 68).

Abaixo, sistematizou-se quadro com todas as medidas de reparação determinadas no Caso Ximenes, com sua categoria e seu grau de cumprimento, de acordo com a CorteIDH.

Quadro 8 – Medidas de reparação do Caso Damião Ximenes Lopes vs. Brasil quanto ao seu grau de cumprimento

CATEGORIA DE MEDIDAS DE REPARAÇÃO	SENTENÇA DO CASO DAMIÃO XIMENES LOPES VS. BRASIL (2006)	NÍVEL DE CUMPRIMENTO
Medida de Satisfação	(1) Garantir que o processo interno de investigar e sancionar os responsáveis pelos fatos surta seus efeitos, dentro de um prazo razoável. (2) Publicar a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o caso no Diário Oficial e em jornal de grande circulação nacional	CUMPRIDA PARCIALMENTE CUMPRIDAS INTEGRALMENTE EM 2007
Garantias de não repetição	3) Desenvolver programa de formação e capacitação para o pessoal médico, de psiquiatria e psicologia, e todas as pessoas vinculadas ao atendimento da saúde mental.	CUMPRIDA PARCIALMENTE
Reparações pecuniária.	(4) O dano material ocasionado deve ser reparado mediante uma indenização pecuniária de US\$ 10.000,00 em favor da Sra. Irene Ximenes Lopes Miranda pela perda de ingressos; US\$ 1.500,00 a título de dano emergente à Sra. Albertina Viana Lopes. (5) O dano imaterial ocasionado deve ser reparado mediante uma indenização pecuniária: US\$ 50.000,00 para o senhor Damião Ximenes Lopes; US\$ 30.000,00 para Albetina Viana Lopes; US\$ 10.000,00 para Francisco Leopoldino Lopes; US\$ 25.000,00 para Irene Ximenes Lopes Miranda; US\$ 10.000,00 para Cosme Ximenes Lopes. (6) Reembolso das custas e gastos às autoridades de jurisdição interna e o sistema interamericano de Direitos Humanos no valor de US\$ 10.000,00.	CUMPRIDA TOTALMENTE EM 2007 CUMPRIDA TOTALMENTE EM 2007

Fonte: Elaboração própria (2020), com base em informação extraída das resoluções de supervisão de cumprimento de sentença da CorteIDH. (CORTEIDH, Resoluções da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 2 de maio de 2008, 21 de setembro de 2009; 17 de maio de 2010: Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Supervisão de Cumprimento de Sentença).

4.2.1.3 Análise do caso

O Caso Damião Ximenes Lopes possui uma grande importância dentro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. De início, registre-se que foi a primeira sentença condenatória contra o Brasil, desde que o Estado reconheceu a competência contenciosa da CorteIDH, em 1998.

Ademais, a sentença do caso foi a primeira vez que a CorteIDH se utilizou, dentre outros instrumentos, da Convenção Interamericana sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadores de Deficiência, ratificada pelo Brasil em 2001 (PAIVA; HEEMANN, 2017, p. 214).

Mais do que o uso da Convenção Interamericana sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadores de Deficiência, esse foi o primeiro caso julgado pela CorteIDH que envolveu o tema da violação de Direitos Humanos de pessoa com deficiência mental, o que ensejou, segundo Ramos (2014, p. 335), no estabelecimento de medidas de elaboração de política antimanicomial.

De acordo com o quadro formulado, com base nas diretrizes metodológicas já explicadas, tem-se que a CorteIDH determinou ao Estado brasileiro que cumprisse, em razão da sua condenação, com 6 (seis) medidas de reparação, entre garantias de não repetição, medidas de obrigação positiva e medidas de satisfação com reparação monetária.

Da perspectiva da análise quantitativa, o Estado cumpriu integralmente as medidas de satisfação com reparação monetária: dano material ocasionado deve ser reparado mediante uma indenização pecuniária de US\$ 10.000,00 em favor da Sra. Irene Ximenes Lopes Miranda pela perda de ingressos; US\$ 1.500,00 a título de dano emergente à Sra. Albertina Viana Lopes; O dano imaterial ocasionado deve ser reparado mediante uma indenização pecuniária: US\$ 50.000,00 para o senhor Damião Ximenes Lopes; US\$ 30.000,00 para Albetina Viana Lopes; US\$ 10.000,00 para Francisco Leopoldino Lopes; US\$ 25.000,00 para Irene Ximenes Lopes Miranda; US\$ 10.000,00 para Cosme Ximenes Lopes; Reembolso das custas e gastos às autoridades de jurisdição interna e o sistema interamericano de Direitos Humanos no valor de US\$ 10.000,00.

Da medida de obrigação positiva, o Brasil cumpriu integralmente a publicação da sentença da CorteIDH sobre o caso no Diário Oficial da União (DOU) e em jornal de grande circulação nacional.

No entanto, no que diz respeito à outra medida de obrigação positiva, de que o processo interno de investigar e de sancionar os responsáveis pelos fatos surta seus efeitos,

dentro de um prazo razoável e a medida de garantia de não repetição, de desenvolver programa de formação e capacitação para o pessoal médico, de psiquiatria e psicologia, e todas as pessoas vinculadas ao atendimento da saúde mental, a CorteIDH considerou que o cumprimento foi apenas parcial, o que enseja que se faça uma análise qualitativa dessas duas medidas de reparação.

4.2.1.3.1 Garantir que o processo interno de investigar e sancionar os responsáveis pelos fatos surta seus efeitos, dentro de um prazo razoável

Essa medida está associada ao chamado dever de devida diligência por parte do Estado. Segundo interpretação da CorteIDH, incluem-se nas obrigações de “prevenir, investigar e punir as violações aos direitos humanos” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1988, p. 34).

Logo, mesmo se houver violação ao direito previsto na CADH, se o Estado proceder com a devida diligência no âmbito interno, com apuração do crime e reparação do dano, evitando impunidade, não estará configurada sua responsabilidade internacional.

Surge então o dever de investigar, que decorre da interpretação do artigo 1.1 (direito de respeitar direitos), em relação aos demais direitos previstos na Convenção Americana e que resulta na análise de eventual violação dos artigos 8 (garantias judiciais) e 25 (proteção judicial). No Caso *Ximenes Lopes vs. Brasil*, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (2006b, p. 62) se pronunciou sobre o assunto:

A Corte considera pertinente recordar que é um princípio básico do direito da responsabilidade internacional do Estado, amparado no Direito Internacional dos Direitos Humanos, que todo Estado é internacionalmente responsável por atos ou omissões de quaisquer de seus poderes ou órgãos em violação dos direitos internacionalmente consagrados, segundo o artigo 1.1 da Convenção Americana. Os artigos 8 e 25 da Convenção consolidam, com referência às ações e omissões dos órgãos judiciais internos, o alcance do mencionado princípio de geração de responsabilidade pelos atos de qualquer dos órgãos do Estado.

No caso concreto ora em análise, a medida de satisfação, de garantir que o processo interno surtisse efeitos em sancionar e responsabilizar os responsáveis, foi considerada apenas parcialmente cumprida, de acordo com a resolução de supervisão de sentença do tribunal interamericano.

Segundo a CorteIDH, na sentença do Caso *Ximenes Lopes*, para que o Estado satisfaça essas obrigações, a investigação deveria ser: “realizada por todos os meios legais

disponíveis e orientada à determinação da verdade e à investigação, ajuizamento e punição de todos os responsáveis pelos fatos, especialmente quando estejam ou possam estar implicados agentes estatais” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006b, p. 62).

O Estado relatou à Corte que o Ministério da Justiça e a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República procederam junto ao Conselho Nacional de Justiça que, por sua vez, requereu à Corregedoria do Tribunal de Justiça do Ceará, a apuração da existência de suposta morosidade na ação penal referente ao Caso Ximenes Lopes. Após análise, conclui-se que não estava configurada a mora, nem má prestação jurisdicional, mas recomendou ao juiz da causa que adotasse as medidas necessárias ao caso (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009d, p. 3).

Ademais, há a informação na resolução de supervisão de sentença de que a AGU, o Itamaraty e a Secretaria de Direitos Humanos se reuniram com representantes do Poder Judiciário e do Ministério Público do Ceará, em 22 de setembro de 2008, para tratar sobre a necessidade de cumprimento da sentença da CorteIDH (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009d, p. 3).

Essa situação representa uma oportunidade em que os órgãos governamentais demonstraram a existência de algum nível de coordenação interna. De um lado, constava-se a presença do Poder Executivo Federal, por meio de advogados públicos (que buscam fazer a defesa jurídica), diplomatas (enquanto agentes do Estado junto a organismos internacionais) e servidores da Secretaria de Direitos Humanos, na busca de coordenar a implementação com o Ministério Público Estadual e o Tribunal de Justiça do Ceará.

Por outro lado, os representantes alegaram que o recurso ao CNJ foi meramente burocrático; que o Estado não dialogou com os familiares das vítimas e que a ausência de mecanismos de participação e falta de transparência por parte das autoridades brasileiras têm impedido o monitoramento do cumprimento da sentença, o que pode ser exemplificado pela falta de convite à participação com as reuniões com o Judiciário e o Ministério Público (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009d, p. 4).

De fato, houve uma primeira decisão no processo criminal, em 29 de junho de 2009, que condenou as pessoas responsáveis pela morte de Damião Ximenes Lopes pela prática do delito de maus-tratos, qualificado pelo resultado morte. A pena fixada pelo judiciário foi de 6 (seis) anos de reclusão, sendo o regime de cumprimento da pena privativa de liberdade fixado, inicialmente, no semi-aberto.

O Brasil informou à CorteIDH que, novamente em 7 de dezembro de 2009, agentes do Estado se reuniram com as autoridades do Poder Judiciário e do Ministério Público do Estado

do Ceará, responsáveis pelos procedimentos judiciais relacionados com a sentença, com o fim de dialogar sobre a necessidade de cumprimento da mesma (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010c, p. 3).

Na resolução de supervisão de sentença de 17 de maio de 2010, a CorteIDH reconheceu como positiva as iniciativas do Estado para impulsionar o processo penal, mas ressaltou que como ainda não se tratava de decisão definitiva, era do dever do Estado acompanhar os recursos existentes e relatar de forma detalhada sobre o curso da ação penal.

Em 2012, no julgamento da apelação, os desembargadores da 1ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE) entenderam não ter havido a comprovação do nexos entre a conduta de maus-tratos e o resultado morte, desclassificando o delito praticado para maus-tratos “simples” e, consequentemente declarando a extinção da punibilidade pela ocorrência da prescrição.

Portanto, demonstra-se que no caso concreto, o Judiciário decidiu a questão sem sequer considerar a determinação da CorteIDH sobre a necessidade garantir a eficiência da responsabilização criminal interna, com o reconhecimento da prescrição. Ainda que os magistrados tenham julgado com sua convicção, observa-se que o processo criminal interno foi resolvido pelo conhecimento de uma prejudicial do mérito, extinguindo-se a punibilidade dos réus. Não houve recurso da decisão, o que acarretou seu trânsito em julgado.

Do ponto de vista quantitativo, considerou-se a medida cumprida parcialmente, assim como se reconheceu que o Estado envidou esforços, de acordo com a própria CorteIDH, no cumprimento da medida, mas não suficientes a ponto de considerá-la cumprida integralmente, mesmo ao se reconhecer que a obrigação é de meio e não de resultado.

Nesse sentido, qual teria sido o motivo pelo qual o Brasil não cumpriu integralmente essa medida de reparação?

Para se enfrentar essa pergunta, proceder-se-á a análise qualitativa, a partir do modelo metodológico já desenvolvido de Sergio Iván Anzola, Beatriz Sánchez e René Urueña. Preliminarmente, afirma-se que, a partir de uma perspectiva empírica, não foram identificados elementos nos fatores institucionais e orçamentários que tenham influenciado no descumprimento parcial da medida. Não se vislumbram óbices de ordem financeira, ou mesmo de questões institucionais entre os Poderes, que tenham influenciado na decisão do TJCE de julgar prescritos os crimes ocorridos.

Portanto, a análise será feita quanto aos fatores jurídicos, informais e os externos. Inicialmente, cabe destacar que até o presente momento, a CorteIDH não encerrou o

procedimento de supervisão da sentença, ainda que sua última resolução sobre o assunto seja de 2010.

O fator jurídico está presente numa perspectiva de indeterminação sobre como a medida deverá ser implementada. Afinal, dependendo do tipo de medida, tem-se estágios distintos, desde a abertura de inquérito policial até a denúncia perante o judiciário.

Não se pode ignorar que a obrigação de investigar, processar e punir é obrigação de meio e não de fim, mas que para ser plenamente satisfeita, ainda que não seja possível a punição dos responsáveis, deve ser séria, imparcial e efetiva (BERNARDES, 2011, p. 150).

Segundo Nagado (2010, não paginado apud BERNARDES, 2011, p. 150), a violação do dever de investigar, processar e punir, pode ocorrer nas seguintes situações, sem prejuízo de *outras*: (1) a não instauração de inquérito policial para apuração do suposto crime; (2) falhas no procedimento investigativo, intencionais ou não, que acabam por prejudicar o resultado das investigações; (3) demora injustificada na condução das investigações; (4) falhas no procedimento judicial, intencionais ou não; (5) demora injustificada na tramitação da ação penal, compreendendo aí todas as instâncias; (6) falta de diligência na localização de réu evadido, prejudicando o andamento da ação ou a execução da pena; e, (7) decisão judicial viciada.

Observar-se-á que esse é um dos pontos mais conflituosos nas sentenças da CorteIDH e sua implementação no âmbito interno. Os Casos Ximenes Lopes, Garibaldi, Gomes Lund, Fazenda Brasil Verde e Favela Nova Brasília dispõem sobre a necessidade do Estado garantir essas medidas de obrigação positiva e buscar a responsabilização criminal dos acusados.

Para Bernardes (2011, p. 151), é necessário ter cuidado para identificar até que ponto a medida de investigação determinada pela CorteIDH será cumprida efetivamente, considerando o próprio sistema jurídico em si:

A conclusão a que se chega contraria a autopercepção da classe: operadores do direito, que integram as funções essenciais à justiça, podem ser perpetradores de violações de direitos humanos consagrados internacionalmente. Os argumentos comumente invocados para justificar as causas não-intencionais de violação do dever de investigar, processar e punir os responsáveis pelas violações de direitos humanos, tais como excesso de ações no judiciário, falta de infraestrutura adequada, ou falta de pessoal, não podem ser utilizados para afastar a responsabilidade internacional do país, caso contrário, o compromisso com a garantia e promoção dos direitos humanos se tornaria muito frágil, conforme estabelecido no já mencionado artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (BERNARDES, 2011, p. 151).

Afinal, se a obrigação é de meio e não de resultado, segundo a própria CorteIDH, como será possível valorar se a atuação está sendo imparcial e efetiva, ainda que o resultado não seja o esperado?

Não existe um critério determinado pela CorteIDH, o que possibilita uma certa margem de atuação por parte dos Estados que, entretanto, estará sujeito a análise do próprio tribunal interamericano durante o procedimento de supervisão de sentença.

O Estado poderá provar que está agindo de forma diligente na sua obrigação, ao realizar o controle de convencionalidade e por meio da devida fundamentação ao caso concreto. Logo, caberia aos agentes estatais reconhecer a medida de reparação determinada pela sentença, assim como sua atribuição ou competência para implementá-la.

No caso, deveria o TJCE ter aquiescido da necessidade de se cumprir a obrigação de sancionar os responsáveis, reconhecendo a competência daquele órgão do Judiciário em ser o responsável pela implementação daquela medida de reparação. Contudo, ao se ler o acórdão do julgamento, cuja ementa se transcreve abaixo, percebe-se que a sentença interamericana foi sumariamente ignorada.

APELAÇÃO CRIMINAL. DELITO DE MAUS TRATOS QUALIFICADO PELO RESULTADO MORTE. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A CONDUTA DOS ACUSADOS E O ÓBITO DA VÍTIMA. DESCLASSIFICAÇÃO PARA O CRIME DE MAUS TRATOS SIMPLES. PRESCRIÇÃO EM ABSTRATO. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE.

1. Inexistindo provas suficientes, imperiosa se torna a desclassificação do crime de maus-tratos qualificado pelo resultado morte (art. 136, § 2º, do CPB) para sua forma simples (art. 136, caput, do CPB), em virtude da ausência de alicerce probatório capaz de evidenciar o nexo de causalidade entre as condutas dolosas (expor a perigo a vida ou a saúde) e o resultado culposos (óbito).

2. As duas necropsias realizadas no ofendido (uma delas pós-exumática) não foram capazes de atestar a causa mortis, constando das conclusões dos laudos '[...] tratar-se de morte real de causa indeterminada [...]'. O auto de exame cadavérico pós-exumático chega mesmo a descrever que '[...] o crânio apresentava integridade de todos os seus ossos. Os demais ossos deste corpo também não apresentam fraturas [...]']'.

3. Outrossim, tendo em vista o frágil estado de saúde do ofendido, que, antes da entrada na casa de repouso, já não vinha se alimentando direito e nem dormindo ou tomando sua medicação, existe a possibilidade considerável da vítima ter falecido por enfermidade pré-existente ao internamento, o que representaria concausa absoluta ou relativamente independente (art. 13, caput e § 1º, do CPB), excluindo o nexo de causalidade da conduta dos acusados em relação ao óbito.

4. A indeterminação pericial da causa da morte e a possibilidade concreta da existência de concausa independente, envolvendo circunstâncias que não estavam na linha de desdobramento físico das ações e omissões imputadas aos acusados, por força do princípio do "in dubio pro reo", excluem a responsabilidade pelo resultado, restando somente a responsabilização pelos atos praticados.

5. Operada a desclassificação, há que se reconhecer restar configurada, nos termos do art. 109, inciso V, da Lei Penal Codificada, a prescrição em abstrato da pretensão punitiva, uma vez que a pena máxima prevista para o delito do art. 136, caput, do CPB, é de 01 (um) ano de detenção. É que, da data do

recebimento da denúncia (07/04/2000) até a data da publicação da sentença (29/06/2009), transcorreram mais de 04 (quatro) anos.

6. Apelo parcialmente provido, todavia, reconhecendo-se de ofício a extinção da punibilidade (CEARÁ. Tribunal de Justiça. APC 0012736-95.2000.8.06.0167. Rel: Luiz Evaldo Gonçalves Leite. Julgamento: 27.11.2012. Publicação: 30.11.2012, grifo nosso).

Conforme o ordenamento jurídico nacional, os magistrados têm independência funcional para decidir de acordo com sua convicção e a persuasão racional das provas existentes no processo, mas dentro dos limites do ordenamento jurídico, do qual tribunal interamericano é parte integrante. Logo, não é regular a decisão jurisdicional brasileira que não enfrenta a sentença da CorteIDH em razão do que dispõe o artigo 68 da CADH.

Pode-se atribuir parte desse problema ao fato de que a maioria do Judiciário, do Ministério Público e advogados têm pouco conhecimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos, sendo o uso desse ramo do direito ainda incipiente (BERNARDES, 2011, p. 144).

Nesse ponto, pode-se observar a existência de fatores informais, a partir da classificação adotada por esta tese. De forma específica, observou-se resistência interna de órgãos do Judiciário em implementar decisões internacionais, numa perspectiva de desconhecimento do Direito Internacional, já que na decisão do TJCE, a sentença da CorteIDH sequer é mencionada.

Não se trata de não aplicar a jurisprudência da CorteIDH, mas sim de ignorar sentença proferida contra o Estado brasileiro, com determinações a serem cumpridas pelo Brasil em todos os níveis da Administração Pública, que consistem em obrigação jurídica vinculante, nos termos da CADH.

Como foi demonstrado acima, houveram reuniões entre representantes do Poder Executivo Federal com membros do Tribunal de Justiça e do Ministério Público. Dessa forma, ao se identificar que há desconhecimento do Direito Internacional, o que busca ser corroborado é que o judiciário não sabe como aplicá-lo. Afinal, eles sabiam da existência da determinação da CorteIDH, mas não consideraram que ela era suficiente para influenciar na decisão do tribunal. A sentença proferida pela CorteIDH é do ano de 2006, enquanto a decisão do judiciário brasileiro é de 2012.

Na entrevista realizada com o Advogado da União, que serve como informante das análises realizadas nessa tese (nos termos explicados no capítulo 3), há a percepção de que o judiciário estadual se utiliza de decisões ou jurisprudência internacional apenas como reforço argumentativo, quando corrobora uma tese já defendida por algum magistrado.

No mesmo sentido, o assessor de Ministro do STF considera que os fatos do caso Ximenes Lopes, inclusive a decisão do judiciário cearense que reconheceu a extinção da punibilidade dos acusados, são muito antigas e ainda estariam num contexto diferente.

Segundo ele, apenas após a edição da súmula vinculante 25⁵³, em dezembro de 2009, o judiciário local passou a entender que o sistema interamericano deveria ser analisado com mais seriedade, o que na verdade representaria somente um início nessa mudança, no qual alguns resultados já seriam possíveis de demonstração hodiernamente.

Ademais, nota-se que o Ministério Público não ingressou com recurso contra o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça, o que também complementa a perspectiva de que o Estado não empregou tudo o que podia na implementação da medida de reparação.

Assim como no caso dos magistrados, os membros do Ministério Público também têm independência funcional, não havendo como vinculá-los a proposição do recurso. No entanto, o controle de convencionalidade cabe a todos os agentes estatais que possam realizá-lo, o que também não ocorreu no caso. Nesse sentido, Heemann (2017, p. 155) destaca que:

O controle de convencionalidade por toda e qualquer autoridade pública acaba por maximizar o princípio da máxima efetividade dos direitos humanos, afinal, quanto maior o número de legitimados para exercer o controle de convencionalidade, maior será a conformação da ordem jurídica brasileira com a proteção internacional dos direitos humanos.

Logo, se o membro do Ministério Público considerasse que a decisão do judiciário estava correta, cabia a ele fundamentá-la, até para que os representantes do Brasil pudessem informar à CorteIDH.

Apesar da CorteIDH ter considerado a medida cumprida parcialmente, já que houve a demonstração de algumas ações por parte do Brasil, ao se avaliar a situação final, não se terá como mudar seu nível de cumprimento da medida para integral. O motivo para tanto não reside na decisão do processo judicial interno, mas sim porque o Estado não tem como comprovar que agiu da forma diligente como deveria, a fim de satisfazer essa obrigação de meio.

Quanto aos fatores externos, os aspectos mais relevantes, segundo a análise empírica, que podem ter influenciado na ausência de cumprimento integral são: a) a natureza da medida de reparação (investigação penal); b) vítima pertencia a grupo vulnerável; c) baixo

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante 25**. É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1268&termo=>. Acesso em: 4 ago. 2020.

acompanhamento da imprensa; e, d) implementação da medida não dependia apenas do Poder Executivo.

Todos os fatores foram ponderados a partir dos elementos pesquisados, inclusive as entrevistas realizadas com os informantes da tese, sendo que a identificação foi realizada com base nas categorias estabelecidas e os dados coletados. Nesse ponto, cabe destacar que a constatação de que se trata de vítima pertencente a grupo vulnerável está em consonância com a própria conclusão da CorteIDH sobre o assunto (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006b, p. 78).

Cumprir observar que não se está afirmando que esses fatores influenciaram no descumprimento, já que apesar de se tratar de análise empírica, não há como se estabelecer de forma definitiva a causalidade entre o fator identificado e o obstáculo ao cumprimento.

O objetivo nesse momento é identificar possíveis fatores externos de descumprimento (que pertence à análise qualitativa), para ao final da análise de todos os casos, por meio de uma verificação estatística, buscar pontos em comum em busca de um padrão, já que não se pode fazer esse tipo de conclusão pela análise quantitativa.

4.2.1.3.2 Desenvolvimento programa de formação e capacitação para o pessoal médico, de psiquiatria e psicologia, e todas as pessoas vinculadas ao atendimento da saúde mental

Durante o processo, foram reconhecidos os maus tratos ocorridos ao Sr. Ximenes Lopes, assim como se aquiesceu que o Estado empreendeu medidas para melhorar o atendimento no contexto da saúde mental.

Contudo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (2006b, p. 80) condenou o Brasil a continuar a desenvolver um programa de formação e capacitação para o pessoal médico, de psiquiatria e psicologia, de enfermagem e auxiliares de enfermagem, bem como para todas as pessoas vinculadas ao atendimento de saúde mental, em especial sobre os princípios que devem reger o tratamento a ser oferecido às pessoas portadoras de deficiência mental.

Na sua última resolução de supervisão sobre o caso, de 17 de maio de 2010, a CorteIDH considerou que a medida havia sido apenas parcialmente cumprida. Nesse sentido, o tribunal buscou delimitar que a obrigação de desenvolver o programa de formação e capacitação surgia a partir da notificação da sentença.

O Brasil, em suas comunicações na supervisão de cumprimento de sentença, sempre buscou narrar uma série de medidas que ele estaria adotando internamente visando cumprir a medida. Para fins de exemplificação, transcreve-se abaixo:

Em relação à obrigação de continuar a desenvolver um programa de formação e capacitação para todas as pessoas vinculadas ao atendimento de saúde mental, em especial sobre os princípios que devem reger o trato das pessoas portadoras de deficiência mental, conforme os padrões internacionais sobre a matéria e aqueles dispostos na Sentença (*parágrafo resolutivo oitavo da Sentença*), **o Estado reiterou a informação apresentada em escritos anteriores e elaborou um relato cronológico sobre as ações que tem desenvolvido desde o ano de 2002 para a capacitação dos profissionais do campo da saúde mental.** Nesse sentido, entre outras medidas, referiu-se novamente à Política Nacional de Educação Permanente em Saúde (PNEPS), à Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde e ao Plano Emergencial para Ampliação do Acesso ao Tratamento e Prevenção em Álcool e outras Drogas. Agregou que através de normas e recursos financeiros, o Ministério da Saúde busca incentivar as ações que considera prioritárias e trabalha para ampliar as ofertas de capacitação em saúde mental no marco da política de educação permanente desse Ministério. Em consequência, o Estado realizou um levantamento das universidades que oferecem cursos na área de saúde mental e que poderiam oferecer cursos a distância; definiu o conteúdo necessário para a formação de profissionais que trabalham na área de saúde pública; forneceu apoio técnico e incentivo à priorização, por parte dos gestores dos estados federados e municípios, da capacitação em saúde mental nos seus respectivos planos de educação permanente; e procedeu a uma análise sobre a oferta e a necessidade de expansão de residências médicas, selecionando a psiquiatria como área prioritária. Outrossim, manifestou que em 2009 desenvolveu o programa Pro residência e lançou uma convocatória de apoio aos programas de residência médica, com ênfase nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste do país, definiu e entregou aos Estados federados os recursos financeiros para a PNEPS, regulamentou e apoiou outros cursos de Residência Multiprofissional na área de Saúde (RMS), e criou o Programa Nacional de Bolsas para as RMS, entre outras ações (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010c, p. 4-5, grifo nosso).

Ademais, o Estado apresentou ainda mais informações, incluindo com números concretos de valores empregados, que se transcreve novamente pela relevância das informações contidas.

Sobre 'a duração, a periodicidade e o número de participantes de tais atividades', o Estado assinalou que, de forma geral, 'os cursos e atividades de formação são anuais e têm duração mínima de acordo com sua modalidade'. Os cursos de especialização têm uma carga horária de 360 horas, os cursos de aperfeiçoamento têm 120 horas, e os de atualização duram 40 horas. **Além disso, informou que 'foram realizados 20 cursos de especialização em saúde mental beneficiando 838 profissionais, o que correspond e a um investimento de R\$ 15.320.379,47 (quinze milhões, trezentos e vinte mil, trezentos e setenta e nove reais e quarenta e sete centavos)'. Igualmente, asseverou que, entre 2002 e 2008, o Programa Permanente de Formação para a Reforma Psiquiátrica capacitou 9.112 profissionais** dos diversos Estados brasileiros. Quanto à obrigatoriedade da capacitação, ressaltou que um dos princípios retores do Sistema Único de Saúde (SUS) é a descentralização, com base na qual os estados e municípios têm autonomia para definir, de acordo com suas necessidades e especificidades, as ações relativas à saúde, incluindo a realização de cursos de capacitação dos profissionais

da rede de atenção psicossocial (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010c, p. 5, grifo nosso).

De fato, existe no meio psiquiátrico brasileiro a noção de que o Caso Damião Ximenes Lopes serviu como um catalisador na reforma psiquiátrica que passou a acontecer no país. Dessa forma, é inegável que a sentença da CorteIDH produziu efeitos, inclusive que transbordaram o próprio caso concreto (SMOLAREK, 2018, p. 154).

Em sua dissertação de mestrado, Maria Vânia Abreu Pontes aborda essa questão pela ótica da psicologia, e não do Direito, concluindo que:

Verificamos a existência de um marco histórico com a morte de Damião Ximenes Lopes que levou o Brasil a ser condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, cuja Sentença tem impactado diretamente nos rumos e no que se chama de ‘avanços’ da Reforma Psiquiátrica Brasileira, gerando o que denominamos nessa pesquisa de marco Pós 4 de outubro de 1999 (PONTES, 2015, p. 217).

Parece inegável reconhecer avanços na área por parte do Brasil, sendo os fatos e a sentença do Caso Ximenes Lopes decisivos nesse contexto. Por outro lado, não se pode confundir avanços gerais na área do tratamento a pacientes que demandam atendimento de saúde mental à medida de não repetição prevista pela Corte.

A implementação de medidas de fortalecimento dos Direitos Humanos, inclusive no que diz respeito à área da saúde mental, correspondem a obrigação convencional do Estado brasileiro, não sendo necessariamente oriunda da sentença da Corte. Em outras palavras, não se pode vincular medidas de progresso genéricas, que devem ser implementadas por serem vinculantes ao Estado, com uma suposta implementação da medida de reparação.

Afinal, a medida de reparação determinada na sentença, ainda que contenha aspectos gerais, surgiu a partir de um contexto fático definido e visa satisfazer uma demanda específica.

A CorteIDH não reconheceu o cumprimento integral da medida justamente em razão do Estado não ter apresentado o cumprimento das medidas que foram estabelecidas na sentença.

Na resolução de supervisão emitida em 2010 pela CorteIDH, o Estado elaborou um relato cronológico sobre as ações que desenvolveu “desde o ano de 2002 para a capacitação dos profissionais do campo da saúde mental”. Ele exemplificou, entre outras medidas, com a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde (PNEPS), à Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde e ao Plano Emergencial para Ampliação do Acesso ao Tratamento e

Prevenção em Álcool e outras Drogas (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010c, p. 5).

No entanto, se o Estado apresentou medidas que ele tem implementado desde o ano de 2002, mas a sentença do caso foi proferida apenas em 2006, como seriam essas medidas vinculadas à decisão da CorteIDH?

Do ponto de vista quantitativo, pode-se resumir as medidas do presente caso nos termos do quadro abaixo:

Quadro 9 – Análise quantitativa do cumprimento de medidas no Caso Ximenes Lopes

Medidas	Cumprida Integralmente	Cumprida Parcialmente	Pendente de Cumprimento
6 (100%)	4 (66,67%)	2 (33,3%)	0 (0%)

Fonte: Elaboração própria (2020).

Em relação à medida de não repetição, de desenvolver programa de formação e capacitação para o pessoal médico, de psiquiatria e psicologia, e todas as pessoas vinculadas ao atendimento da saúde mental, não se demonstra configurado a ausência de cumprimento integral em razão dos fatores jurídicos, institucionais e orçamentários. Em nenhum momento na supervisão de sentença, o Estado alegou ausência de recursos financeiros, inclusive tendo narrado despesa superior a R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) na suposta implementação da medida (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010c, p. 5).

Logo, resta a avaliação em função dos fatores informais e externos. Inicialmente, pode-se identificar que a ausência de acompanhamento e coordenação interna da execução e preocupação em cumprir com aspectos formais e não materiais é um fator que pode ter levado ao cumprimento parcial.

Note-se que essa análise não pressupõe a existência de desvio de finalidade ou mesmo má-fé, mas atribui a burocracia estatal e a falta de uma gestão pública eficiente como responsável.

Na resolução da supervisão de sentença de 2009, a CorteIDH foi clara ao instar ao Estado que:

Em seu próximo relatório, se refira única e concretamente a: i) as atividades de capacitação desenvolvidas posteriormente à decisão, cujo conteúdo verse sobre ‘os princípios que devem reger o trato das pessoas portadoras de deficiência mental, conforme os padrões internacionais sobre a matéria e aqueles dispostos na [...] sentença’; ii) a duração, a periodicidade e o número de participantes de tais

atividades, e iii) se as mesmas são obrigatórias. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009d, p. 7).

Em 2010, em nova resolução da supervisão de sentença, após receber comunicação estatal, o Tribunal precisou basicamente reiterar a mesma redação, em razão do não atendimento à solicitação feita e a contínua manifestação narrando diversos avanços no campo da saúde mental, de forma genérica, inclusive cujo trecho foi transcrito acima (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010c, p. 7).

Conforme já foi descrito, a comunicação à CorteIDH é feita pela AGU, que, por sua vez, se fundamenta nas informações repassadas a ela por outros órgãos da Administração Pública, usualmente por meio de envio de ofício, conforme relatado no capítulo anterior.

Segundo o Advogado da União entrevistado, não há necessariamente uma identidade entre o agente que irá peticionar ao tribunal interamericano e aqueles que ficam responsáveis pela implementação da decisão.

Logo, não é incomum que as informações prestadas sejam genéricas, com vista a apenas cumprir o prazo assinalado, seja porque não é o mesmo advogado, seja porque o Estado não conseguiu repassar informações concretas internamente.

Por outro lado, a CorteIDH não mais publicou resolução de supervisão de sentença após o documento de 2010, ainda que ele fizesse referência a necessidade de manifestação sobre as medidas ainda não implementadas.

Se as informações fossem publicadas no sítio eletrônico, seria possível ter acesso às manifestações na íntegra do Estado na última década. Portanto, a ausência de transparência e publicidade no procedimento de supervisão de sentença é outro fator interno, que dificulta o controle social.

Segundo o representante da CorteIDH entrevistado, por situações como essa que o tribunal interamericano tem buscado aperfeiçoar o procedimento de supervisão, inclusive com o Acordo da Corte nº 1/19, que irá possibilitar o aumento no nível de transparência, ainda que parcial, que será refletido no procedimento a partir desse marco temporal.

O Acordo da Corte nº 1/19 consiste no reconhecimento pelo tribunal interamericano do interesse mostrado pelo setor acadêmico, pelas organizações não governamentais e pelos demais integrantes da sociedade civil em participar do cumprimento das sentenças.

Dessa forma, com fundamento nos artigos 60 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 25.1 e 25.3 do Estatuto do Tribunal e 32 do Regulamento da Corte, decidiu disponibilizar informação constante dos expedientes dos casos em etapa de supervisão de

cumprimento de sentença, nos termos dos artigos 1 a 5 do referido Acordo da Corte, conforme se transcreve abaixo:

1. A Corte publicará a informação relativa ao cumprimento das garantias de não repetição que seja apresentada na etapa de supervisão de cumprimento de suas sentenças. Em seus escritos, as partes e a Comissão enviarão ao Tribunal essa informação separada daquela relativa às demais medidas de reparação que tenham sido ordenadas na sentença do caso.
2. A informação sobre o cumprimento das demais medidas de reparação nos expedientes de supervisão de cumprimento não será publicada, salvo decisão em contrário do Tribunal ou de sua Presidência, com base em solicitação devidamente fundamentada, uma vez ouvido o parecer das partes no procedimento.
3. A Corte publicará os escritos que sejam apresentados na qualidade de *amicus curiae* (artigo 44.4 do Regulamento da Corte) como parte do procedimento de supervisão de cumprimento de sentença.
4. O Tribunal publicará a informação sobre a execução das garantias de não repetição que receba de ‘outras fontes’ que não sejam as partes, ou incorporada mediante perícia, em virtude da aplicação do disposto no artigo 69.2 do Regulamento da Corte.
5. As referidas disposições para os casos em etapa de supervisão de cumprimento de sentença surtirão efeito a partir da publicação do presente Acordo, para o que se exige que os relatórios estatais e os escritos de observações dos representantes das vítimas e da Comissão Interamericana, relativos às garantias de não repetição, observem o formato mencionado no item 1 deste Acordo.
6. A respeito dos escritos apresentados anteriormente à publicação do presente Acordo, o Presidente poderá autorizar sua publicação, em conformidade com o disposto nos itens 1 a 4 do presente Acordo.
7. A Secretaria do Tribunal divulgará essas disposições em todos os casos em etapa de supervisão de cumprimento bem como pelos meios de comunicação social (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2019b, não paginado).

Por fim, os aspectos mais relevantes, no que concerne aos fatores externos, que podem ter influenciado na ausência de cumprimento integral são: a) a natureza da medida de reparação (instrução a funcionários públicos); b) vítima pertencia a grupo vulnerável; c) baixo acompanhamento da imprensa; e, d) implementação da medida não dependia apenas do Poder Executivo Federal.

Alguns fatores são comuns à medida anterior analisada, pois como está relacionada a vítima, a conclusão será a mesma, independentemente da medida proferida, como o fato de ser pessoa de grupo vulnerável, sendo relevante desenvolver os aspectos próprios da formulação do programa de formação e capacitação.

Quanto ao fato de que a medida não dependia exclusivamente do Poder Executivo Federal, o próprio Estado alegou que,

[...] quanto à obrigatoriedade da capacitação, ressaltou que um dos princípios vetores do Sistema Único de Saúde (SUS) é a descentralização, com base na qual os estados e municípios têm autonomia para definir, de acordo com suas necessidades e especificidades, as ações relativas à saúde, incluindo a realização de cursos de

capacitação dos profissionais da rede de atenção psicossocial (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010c, p. 5).

Apesar do Brasil ter informado à CorteIDH que havia cumprido integralmente a medida, indiretamente alegou-se que a União havia feito o que a ela cabia, mas sem poder responder por Estados-membro e Municípios.

Observa-se que apesar da medida de garantia de não repetição (instrução e capacitação a funcionários públicos e/ou terceiros) e da medida de obrigação de satisfação (garantir que o processo interno de investigar e sancionar os responsáveis pelos fatos surta seus efeitos, dentro de um prazo razoável) serem diferentes, os fatores externos analisados permitem conclusões semelhantes entre elas.

As informações coletadas quanto aos fatores externos serão posteriormente analisadas à luz dos outros casos, na busca de se identificar um padrão estrutural no descumprimento por parte do Brasil, conforme já explicado no item anterior. Dessa forma, pode-se resumir o presente tópico com os seguintes dados da análise quantitativa e da análise qualitativa:

Quadro 10 – Análise qualitativa dos fatores de descumprimento das medidas cumpridas parcialmente no Caso Ximenes Lopes

Tipo de Medida	Instrução e capacitação a funcionários públicos e/ou terceiros	Garantir que o processo interno de investigar e sancionar os responsáveis pelos fatos surta seus efeitos, dentro de um prazo razoável
Fatores Jurídicos	Não há	Sim. Dúvidas sobre o alcance da obrigação de meio
Fatores Orçamentários	Não há	Não há
Fatores Institucionais	Não há	Não há
Fatores Informais	Sim. Ausência de acompanhamento e coordenação interna da execução e preocupação em cumprir com aspectos formais e não materiais.	Sim. Resistência interna de órgãos do Judiciário em implementar decisões internacionais, numa perspectiva de desconhecimento do Direito Internacional
Fatores Externos	Sim. a) a natureza da medida de reparação (investigação penal); b) vítima pertencia a grupo vulnerável; c) baixo acompanhamento da imprensa; d) implementação da medida não dependia apenas do Poder Executivo.	Sim. a) a natureza da medida de reparação (investigação penal); b) vítima pertencia a grupo vulnerável; c) baixo acompanhamento da imprensa; d) implementação da medida não dependia apenas do Poder Executivo

Fonte: Elaboração própria (2020).

4.2.2 Sétimo Garibaldi vs. Brasil

No dia 23 de setembro de 2009, a CorteIDH publicou nova sentença condenatória contra o Estado brasileiro. Trata-se de caso apresentado pela CIDH, solicitando a condenação do Brasil pela violação dos artigos 8 e 25 da CADH, originando-se do peticionamento das organizações Justiça Global, Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares (RENAP) e Movimento dos Trabalhadores Rurais em Terra (MST).

4.2.2.1 Exposição de fatos

Em síntese, no dia 27 de novembro de 1998, durante uma operação extrajudicial de despejo de cerca de 50 (cinquenta) famílias de trabalhadores sem-terra de uma fazenda localizada no município de Querência do Norte/Paraná (PR), o sr. Sétimo Garibaldi foi assassinado (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009c, p. 20).

No mesmo dia, a polícia militar se dirigiu ao acampamento e efetuou diligências, tendo detido o administrador da Fazenda, portando uma arma sem registro. Na mesma data, o inquérito policial foi iniciado (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009c, p. 21).

Em 9 de dezembro de 1998, a representante do Ministério Público requereu a prisão temporária de 2 (dois) suspeitos, mas o pedido foi indeferido. Após diversas diligências e pedidos de prorrogação de prazos para a conclusão do inquérito, o representante do Ministério Público solicitou o arquivamento do inquérito, que foi homologado pela juíza (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009c, p. 21).

Em 16 de setembro do mesmo ano, Iracema Garibaldi impetrou mandado de segurança solicitando o desarquivamento do inquérito, sob o argumento de contrariedade do art. 93, IX da Constituição, por falta de fundamentação da decisão do juízo. O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) indeferiu o pedido sob o fundamento de não existir um direito líquido e certo a favor da impetrante. Em 20 de abril de 2009, o Ministério Público solicitou a reabertura do inquérito, ante o surgimento de novas provas (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009c, p. 27).

4.2.2.2 Medidas de reparação previstas na sentença da CorteIDH

A CorteIDH reconheceu a responsabilidade internacional do Brasil no Caso Garibaldi, em razão das violações aos direitos e às garantias judiciais e à proteção judicial, reconhecidos nos artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, em relação com o artigo 1.1 da mesma, em prejuízo de Iracema Garibaldi, Darsônia Garibaldi, Vanderlei Garibaldi, Fernando Garibaldi, Itamar Garibaldi, Itacir Garibaldi e Alexandre Garibaldi (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009c, p. 52).

De acordo com a sentença, sistematizou-se quadro com todas as medidas de reparação determinadas no Caso Garibaldi e outros, com sua categoria e seu grau de cumprimento, de acordo com a CorteIDH.

Quadro 11 – Medidas de reparação do Caso Garibaldi vs. Brasil quanto ao seu grau de cumprimento

CATEGORIA DE MEDIDAS DE REPARAÇÃO	SENTENÇA DO CASO GARIBALDI VS. BRASIL (2009)	NÍVEL DE CUMPRIMENTO
Medida de satisfação	1) Conduzir eficazmente e dentro de um prazo razoável o inquérito e qualquer processar que chegar a abrir, como consequência deste, para identificar, julgar e eventualmente sancionar os autores da morte do Sr. Garibaldi. 2) Investigar e, se for o caso, sancionar as eventuais faltas funcionais nas quais poderiam ter incorrido os funcionários públicos a cargo do inquérito 3) Publicar a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o caso no Diário Oficial, em jornal de grande circulação nacional e em jornal de ampla circulação no Paraná, além de publicar em sítio da internet oficial da União e do estado do Paraná	PENDENTE DE CUMPRIMENTO CUMPRIDA TOTALMENTE EM 2011* CUMPRIDA TOTALMENTE EM 2010
Reparações pecuniárias	4) O dano imaterial ocasionado deve ser reparado mediante uma indenização pecuniária de US\$ 50.000,00 em favor de Iracema Garibaldi; e de US\$ 20.000,00, para cada um dos Srs. E Sras. Darsônia Garibaldi, Vanderlei Garibaldi, Fernando Garibaldi, Itamar Garibaldi, Itacir Garibaldi e Alexandre Garibaldi. (5) Reembolso das custas e gastos à sra. Iracema Garibaldi, no valor de US\$ 8.000,00..	CUMPRIDAS INTEGRALMENTE EM 2011

Fonte: Elaboração própria (2020), com base em informação extraída das resoluções de supervisão de cumprimento de sentença da CorteIDH. (CORTEIDH, Resoluções da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 20 de fevereiro de 2012/22 de fevereiro de 2011. Caso Garibaldi vs. Brasil. Supervisão de Cumprimento de Sentença).

4.2.2.3 Análise do caso

O Caso Garibaldi e outros constitui a terceira condenação do Brasil perante a CorteIDH e, como demonstrado, por meio da exposição do caso, percebe-se que os fatos ocorreram dentro do mesmo Estado e de um contexto fático similar ao Caso Escher e outros.

De acordo com o quadro formulado acima, tem-se que a CorteIDH determinou ao Estado brasileiro que cumprisse, em razão da sua condenação, com 5 (cinco) medidas de reparação, entre medidas de obrigação positiva e medidas de satisfação com reparação monetária.

Da perspectiva da análise quantitativa, o Estado cumpriu integralmente 4 (quatro) das 5 (cinco) medidas reparação: as medidas de satisfação com reparação monetária; as medidas de obrigação positiva, o Brasil cumpriu integralmente a publicação da sentença da CorteIDH sobre o caso no DOU e em jornal de grande circulação no Paraná, além da obrigação de investigar e, se for o caso, sancionar eventuais faltas funcionais nos quais poderiam ter incorrido funcionários públicos.

No entanto, no que diz respeito a conduzir eficazmente e dentro de um prazo razoável o inquérito e qualquer processo que chegar a instaurar, como consequência deste, para identificar, julgar e eventualmente sancionar os autores da morte do Sr. Garibaldi, a CorteIDH considerou que a medida está pendente de cumprimento, o que enseja sua análise qualitativa.

4.2.2.3.1 Conduzir eficazmente e dentro de um prazo razoável o inquérito e qualquer processo que chegar a abrir, como consequência deste, para identificar, julgar e eventualmente sancionar os autores da morte do Sr. Garibaldi

Durante o período em que foi publicada a última resolução de supervisão de sentença sobre o caso, o Brasil informou que o inquérito policial havia sido remetido à apreciação do Ministério Público e do Judiciário, e que havia sido oferecida denúncia contra o acusado, sendo que estaria marcada data para realização de audiência de instrução e julgamento (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2012b, p. 3).

À época, a CorteIDH aquiesceu das informações, mas ressaltou o longo período entre o crime e a falta de esclarecimentos sobre o assunto. Logo, reiterou a obrigação do Estado em dar cumprimento efetivo à medida.

Como já exposto na tese e estipulado pela CorteIDH na sentença do Caso Garibaldi, o dever de investigar é uma obrigação de meio e não de resultado. Trata-se de um:

Dever jurídico próprio e não de uma simples formalidade condenada de antemão a ser infrutífera, ou como uma mera gestão de interesses particulares, que dependa da iniciativa processual das vítimas ou de seus familiares ou da aportação privada de elementos probatórios (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009c, p. 31).

Não houve publicação de resolução de supervisão de sentença após o documento de 2011, o que não impede de se apresentar o desenvolvimento da busca de cumprimento da medida em nível interno. Após as informações prestadas à Corte pelo Brasil, de que o acusado estava sendo denunciado, a defesa de réu impetrou *habeas corpus*, requerendo o trancamento da ação penal, sob os argumentos de que o inquérito policial fora desarquivado sem a existência de novas provas.

O TJPR concedeu o *habeas corpus* sob a alegação de que os novos depoimentos, inclusive os feitos perante à CorteIDH, não seriam consideradas provas novas, por não serem capazes de alterar os elementos probatórios do inquérito policial, sem falar que, os depoimentos posteriores seriam “substancialmente de menor valor do que aqueles produzidos antes do arquivamento” (PARANÁ. TJPR - 1ª C.Criminal - HCC - 825907-6 - Loanda - Rel.: Naor R. de Macedo Neto - Rel.Desig. p/ o Acórdão: Jesus Sarrão - Por maioria - J. 01.12.2011, p. 21).

Por fim, cabe salientar que o relator justificou os elementos de prova existente no inquérito policial arquivado eram suficientes à propositura da ação penal, mas à época, tanto o magistrado quanto o membro do Ministério Público se equivocaram ao requerer ao arquivamento. Contudo, uma vez realizado, teria ocorrido a preclusão e, portanto, não seria possível a reabertura sem provas novas (TJPR - 1ª C.Criminal - HCC - 825907-6 - Loanda - Rel.: Naor R. de Macedo Neto - Rel.Desig. p/ o Acórdão: Jesus Sarrão - Por maioria - J. 01.12.2011).

O caso chegou ao Superior Tribunal de Justiça por meio do Recurso Especial (REsp) nº 1.351.177, que manteve a decisão de trancar a ação penal, em razão da falta de pré-questionamento de dispositivos do Código de Processo Penal (CPP) e da Convenção Americana de Direitos Humanos, não sendo competência do STJ o reexame fático das provas. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1351177/PR, Rel. Ministro Ericson Maranhão, desembargador convocado do TJSP, Rel. p/ Acórdão Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 15/03/2016, DJe 18/04/2016b).

Logo, os fatos que ocorreram após a última resolução da supervisão de sentença apenas confirmam que a medida restou pendente de cumprimento, podendo-se concluir que

na prática ela não será efetivamente cumprida, em razão da coisa julgada reconhecida ao inquérito arquivado.

A análise quantitativa foi sistematizada por meio do quadro a seguir:

Quadro 12 – Análise quantitativa do cumprimento de medidas no Caso Garibaldi e outros

Medidas	Cumprida Integralmente	Cumprida Parcialmente	Pendente de Cumprimento
5 (100%)	4 (80%)	0 (0%)	1 (20%)

Fonte: Elaboração própria (2020).

Em relação à medida de conduzir eficazmente e dentro de um prazo razoável o inquérito e qualquer processo que chegar a instaurar, como consequência deste, para identificar, julgar e eventualmente sancionar os autores da morte, não se identifica a existência de fatores de descumprimento institucionais, orçamentários e informais.

Ao se considerar que a análise dos fatores tem por pressuposto o procedimento de supervisão, em nenhuma resolução proferida acerca do caso concreto em análise, as partes manifestaram qualquer óbice ao cumprimento que tivesse como base questões institucionais, de orçamento ou dos fatores informais elaborados pela tese.

Logo, nos termos da metodologia adotada, pode-se apontar os seguintes fatores que levaram ao descumprimento da medida determinada pela CorteIDH: fatores jurídicos e externos.

No caso concreto, merece destaque de que forma o fator jurídico influiu no descumprimento. Como já exposto nos outros casos já analisados, a medida é mais uma vez de investigar e sancionar os responsáveis pela violação dos Direitos Humanos previstos na sentença.

A principal diferença é que o fator jurídico que fez com que a medida não fosse cumprida foi o acórdão do STJ. Logo, a análise dos fundamentos desse julgado será fundamental.

Inicialmente, transcreve-se a parte do acórdão em razão da sua relevância para a análise:

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL PENAL. ART. 68, 1, C/C O ART. 28, 2, DA CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. ARTS. 647 E 678 DO CPP. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 356/STF. INQUÉRITO ARQUIVADO. REABERTURA. NOVAS PROVAS. SURGIMENTO. VERIFICAÇÃO. INVIABILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Feita a comparação do conteúdo dos artigos apontados como violados com o teor do acórdão recorrido, constata-se que, por um lado, apenas a matéria do art. 18 do Código de Processo Penal foi objeto de debate. E, por outro, nos embargos

declaratórios opostos pelo Parquet, **não se postulou o pronunciamento da Corte estadual acerca dos arts. 647 e 648 do Código de Processo Penal e do art. 68, 1, c/c o art. 28, 2, da Convenção Americana de Direitos Humanos**. Sendo assim, em relação aos aludidos temas, tem incidência a Súmula 356/STF.

2. Não se trata de exigir o prequestionamento explícito, ou seja, a necessidade de que o julgado combatido tenha mencionado expressamente o artigo apontado como ofendido no recurso especial. **O que se constata é não ter havido sequer o prequestionamento implícito, pela ausência do debate das matérias que encontram amparo no conteúdo normativo dos dispositivos apontados como ofendidos no recurso especial, à exceção do art. 18 do Código de Processo Penal.**

3. **Em nenhum momento se discutiu a existência ou não de justa causa para a propositura da ação penal, mas, sim, se haveria novas provas que autorizariam a reabertura do inquérito anteriormente arquivado, matérias, portanto, distintas.** Nesse ponto, a pretensa violação dos aludidos artigos teria surgido quando o Tribunal de origem supostamente efetuou uma cognição aprofundada nas provas, fora dos limites da via do habeas corpus, e concedeu a ordem. Em outras palavras, nesse caso, a ofensa teria ocorrido quando da prolação do acórdão recorrido.

9. Recurso especial não conhecido (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1351177/PR, Rel. Ministro Ericson Maranhão, desembargador convocado do TJSP, Rel. p/ Acórdão Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 15/03/2016, DJe 18/04/2016b, p. 1, grifo nosso).

Como já narrado, para dar cumprimento à medida de reparação da CorteIDH, o Ministério Público Estadual reabriu as investigações e propôs denúncia contra o acusado, o que foi aceita pelo juiz de primeira instância. No entanto, o TJPR concedeu *habeas corpus* para encerrar a ação penal. Por esse motivo, o Ministério Público recorreu ao STJ.

Segundo a legislação nacional, para que o STJ conheça um recurso especial, torna-se necessário que tenha havido violação à lei federal, tendo em vista que não se trata de instância revisora ordinária, nos termos do artigo 105, III, da CF. Ademais, consiste em requisito processual a existência do chamado pré-questionamento da matéria federal, que é na análise e debate no tribunal cuja decisão se irá recorrer. Se este requisito não estiver presente, o STJ não conhece do recurso, nos termos da súmula 211 do tribunal.

Nesse sentido, o Ministério Público alegou violação aos arts. 18, 647 e 648 do Código de Processo Penal e do art. 68.1 (obrigatoriedade de cumprir com as sentenças da CorteIDH) c/c o art. 28.2 (cláusula federal) da Convenção Americana de Direitos Humanos.

O recurso proporcionou uma situação até então inédita no judiciário brasileiro: a oportunidade formal de um Tribunal Superior (no caso, o STJ) se manifestar diretamente sobre a obrigatoriedade de uma medida de reparação determinada em uma sentença contra o Brasil, em especial, uma medida de investigação e sancionamento, que como já demonstrado, é cercada de incertezas e de polêmicas no que diz respeito aos seus limites.

Pode-se afirmar inclusive que essa oportunidade foi conferida ao Tribunal Superior adequado por 2 (dois) motivos: por sua importância como última instância de proteção da lei

federal (a CADH inclusive possui superioridade, pelo critério interno da suprallegalidade do tratado); e por sua missão conferida pela Constituição Federal (art. 109, §5º), que justamente em razão do risco de responsabilização internacional do Brasil por violação de Direitos Humanos, permite ao STJ decidir pelo deslocamento da competência à Justiça Federal.

Em síntese: o constituinte reformar brasileiro, por temer que o Estado fosse responsabilizado internacional por culpa dos estados-membros da federação, atribui competência ao STJ para agir nesses casos, justamente para evitar ou mitigar a violação de tratados internacionais (CAZETTA, 2009, p. 159-160).

Pretende-se afirmar, sem adentrar no mérito do instituto do incidente de deslocamento de competência, que o STJ é um tribunal que possui os pressupostos necessários para enfrentar o tipo de questão que chegou até ele, referente ao Caso Garibaldi.

No entanto, conforme se extrai da própria ementa, o STJ se utilizou de um argumento excessivamente formalista para sequer apreciar o recurso, alegando falhas de natureza formal para manter a decisão recorrida. No caso, o STJ alegou que: a) não houve o pré-questionamento da matéria federal (a violação aos artigos da CADH); e, b) a reabertura do inquérito demanda novas provas e o STJ não poderia revalorar o conjunto probatório para definir se existem provas inéditas.

No voto-vista que se tornou o fundamento do acórdão, o Ministro Sebastião Reis Júnior alegou o seguinte:

Pedindo vênua ao Ministro Rogerio Schietti Cruz, a meu sentir, **o fato de o Tribunal de origem ter mencionado a existência da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos e de a reabertura do inquérito ter por fundamento a decisão por ela proferida, na qual se entendeu pela existência de novas provas, não é suficiente para caracterizar o prequestionamento do art. 68, 1, c/c o art. 28, 2, da Convenção Americana de Direitos Humanos.**

Destarte, os referidos artigos tratam da obrigatoriedade da observância das decisões da Corte Interamericana pelos Estados-partes (art. 68), bem como da obrigatoriedade de que, em Estados federais, o Governo nacional zele pelo cumprimento das obrigações quando de competência de seus entes internos.

Entendo que a simples menção ao fato de que a reabertura do inquérito, ordenada pelo Ministério Público, teve como fundamento a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, desacompanhada de qualquer juízo de valor ou debate acerca da obrigatoriedade do cumprimento da decisão da referida Corte Internacional, pela incidência das normas convencionais, não é suficiente para caracterizar o prequestionamento dos aludidos artigos (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1351177/PR, Rel. Ministro Ericson Maranhão, desembargador convocado do TJSP, Rel. p/ Acórdão Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 15/03/2016, DJe 18/04/2016b, p. 68, grifo nosso).

Em síntese, o STJ decidiu por “não decidir”. Nos fatores de descumprimento, trabalha-se com fatores informais, nos quais asseverou-se que o desconhecimento do Direito

Internacional pode ser um fator que impede o cumprimento. No caso concreto, identifica-se apenas o fator jurídico, pois como já narrado, o STJ possui teoricamente conhecimento sobre a matéria em razão das suas atribuições previstas pela CF, a exemplo do artigo 109, parágrafo 5º, que confere ao STJ a decisão sobre o incidente de deslocamento de competência, justamente para evitar a responsabilização internacional do Brasil.

Nesse sentido, não se pode ignorar o voto vencido do Ministro Rogério Schietti Cruz, que conhecia e provia o recurso especial, de forma a cassar o acórdão recorrido e permitir a continuidade da ação penal, ao reconhecer o descumprimento da medida de reparação imposta pela CorteIDH e sem cumprimento até então, inclusive pelo Poder Judiciário:

Creio desnecessário dizer o quão constrangedor é para o sistema judiciário brasileiro ver apontada, em âmbito internacional, a incúria com que, conforme afirmado, se houveram as autoridades responsáveis pela investigação de um crime de homicídio, classificado por nossa Constituição da República como hediondo. Acredito, entretanto, ser ainda **mais constrangedor perceber que, mesmo após o reconhecimento formal dessas inúmeras falhas e omissões estatais na condução das investigações relativas ao caso de homicídio de um nacional, não houve qualquer esforço do Judiciário brasileiro em dar efetivo cumprimento à sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1351177/PR, Rel. Ministro Ericson Maranhão, desembargador convocado do TJSP, Rel. p/ Acórdão Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 15/03/2016, DJe 18/04/2016b, p. 53, grifo nosso).**

Destaca-se sua argumentação firmada na sentença da CorteIDH e na obrigação de realização do controle de convencionalidade por todos os órgãos responsáveis, de forma a cumprir a medida de reparação.

A realidade pretoriana vem sendo, progressivamente, alterada, mas a decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná ora examinada é uma demonstração de como estamos ainda distantes de internalizar a regra do controle de convencionalidade, que há de caminhar pari passu com o controle de constitucionalidade de toda norma do direito positivo, obrigação a que se sujeita todo magistrado ou órgão jurisdicional, de qualquer grau ou instância.

A conclusão principal, a meu ver, é inexorável: **se o Brasil ratificou a Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos e a introduziu no direito positivo pátrio com, no mínimo, o mesmo nível hierárquico do Código de Processo Penal** – não desconheço o caráter supralegal (posto que infraconstitucional) reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal aos tratados e convenções internacionais, conforme decidido no RE n. 466.343, em 2008) –, **todo o sistema judicial, desde o magistrado de primeiro grau até os membros da Suprema Corte, deve se conformar à ideia de que o controle de constitucionalidade implica necessariamente um controle de convencionalidade, os quais não de ser exercidos de forma intercomplementar** (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1351177/PR, Rel. Ministro Ericson Maranhão, desembargador convocado do TJSP, Rel. p/ Acórdão Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 15/03/2016, DJe 18/04/2016b, p. 54, grifo nosso).

Por fim, o Ministro rechaça os argumentos estritamente formais e processuais, numa demonstração cabal de que havia fundamento jurídico suficiente para o conhecimento do recurso e, em especial, no cumprimento da medida prevista na sentença da CorteIDH.

Penso que a forma venceu a substância. O apego a uma regra de natureza procedimental – produção ou não de prova com conteúdo substancialmente novo – superou a constatação, pelo próprio TJPR, de que os elementos colhidos no inquérito policial conferiam justa causa à ação penal. **Preferiu-se a proteção, em tom absoluto, a quem nem sequer havia sido ainda formalmente acusado, em prejuízo da apuração de grave crime, relacionado a conflito agrário, mesmo ciente de que a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceria inúmeras omissões e falhas na condução das investigações que culminaram no arquivamento do inquérito policial** (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1351177/PR, Rel. Ministro Ericson Maranhão, desembargador convocado do TJSP, Rel. p/ Acórdão Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 15/03/2016, DJe 18/04/2016b, p. 59, grifo nosso).

Em síntese, fica demonstrado que a decisão do STJ no presente caso não ignorou o conhecimento do mandamento da CorteIDH, a jurisprudência do tribunal interamericano e a vinculação do Brasil às suas sentenças.

O STJ teve a oportunidade de se manifestar diretamente sobre o assunto. No entanto, o resultado final foi um acórdão omissivo, ao menos em aparência, em razão do uso de questões prejudiciais, que impediram inclusive o conhecimento do recurso. Todavia, ao se analisar os votos dos Ministros, pode-se inferir que na prática, o STJ se manifestou de forma eloquente. Ao “não decidir”, o tribunal demonstrou qual foi sua decisão.

Em primeiro lugar, o STJ se furtou de sua obrigação em realizar o controle de convencionalidade, a despeito do tema ter sido expressamente citado e desenvolvido no voto do Ministro Rogério Schietti.

Em segundo lugar, o STJ chancelou o entendimento de que não é possível a reabertura de inquéritos sem a existência de provas novas, de forma que a sentença da CorteIDH e a medida de reparação nesse sentido não constituem meio idôneo para autorizar a retomada das investigações.

Ainda que a medida da CorteIDH seja uma obrigação de meio e não de resultado, a decisão do STJ impede justamente esse elemento central. Em outros termos, o julgado representa obstáculo de difícil superação na tentativa de se cumprir a sentença da CorteIDH. Afinal, a decisão não permite sequer que investigações sejam realizadas no âmbito do inquérito policial, se ele já tivesse sido arquivado anteriormente.

Considerando que a jurisdição da CorteIDH é subsidiária, os casos que chegam até ela são justamente os que não tiveram um desfecho na jurisdição interna. Não à toa em todos os

casos analisados até agora, a medida de investigar e sancionar os responsáveis é uma constante.

Pode-se afirmar que o STJ, mais do que decidir o caso concreto, criou e defendeu um fator jurídico interno de descumprimento da sentença da CorteIDH. A referida decisão simplesmente inviabiliza a continuidade do procedimento de supervisão e, em termos legais, qualquer possibilidade interna de se investigar o acusado do homicídio contra o sr. Sétimo Garibaldi.

Inegavelmente, o fator jurídico é o predominante motivo de descumprimento da sentença do Caso Garibaldi e outros. Todavia, não se pode negar a influência de outros aspectos.

Quanto aos fatores externos, dentre as hipóteses das variáveis independentes, observou-se que as seguintes são relevantes na análise da implementação da medida de conduzir eficazmente e dentro de um prazo razoável o inquérito e qualquer processo: a) a natureza da medida; b) vítimas pertenciam a grupos vulneráveis, c) acompanhamento da imprensa depois da publicação da sentença; e, d) e a implementação não dependia exclusivamente do Poder Executivo Federal.

No caso Garibaldi, houve uma tentativa inicial de cumprimento por parte do Ministério Público e Judiciário, o que acabou por não perdurar, em razão das decisões do TJPR e do STJ.

Ademais, as vítimas do caso eram consideradas pertencentes a grupo vulnerável, no caso, o MST. Por mais que o assunto não tenha se desenvolvido nos debates do STJ, não há como se ignorar que as vítimas pertenciam a um grupo vulnerável. Nesse sentido, a CorteIDH destacou que “não pode deixar de expressar sua preocupação pelas graves falhas e demoras no inquérito do presente caso, que afetaram vítimas que pertencem a um grupo considerado vulnerável” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009c, p. 39).

Quanto ao acompanhamento da imprensa, em pesquisa realizada na internet, percebe-se que não houve nenhum tipo de acompanhamento da implementação da decisão. A busca foi realizada por meio da busca em serviços de indexação de notícias, assim como por meio de consulta individuais aos principais jornais do país.

As notícias existentes sobre o caso estão no contexto do relato das decisões dos tribunais, sem que houvesse nenhum tipo de monitoramento da imprensa em razão dos fatos do caso em si.

Nas entrevistas com os informantes da tese, tanto o diplomata do MRE, assim como o representante das vítimas alegou que não seria comum acompanhamento da imprensa, especialmente brasileira, da fase de implementação das medidas.

Segundo os mesmos agentes referenciados, o interesse midiático costuma ficar restrito à época da realização da audiência do caso e especialmente com a publicação da sentença. Nesse sentido, o representante do MRE ponderou que o fato da CorteIDH ficar na Costa Rica e o próprio mecanismo de supervisão não ser transparente colaboram para o pouco interesse espontâneo da mídia.

No mesmo sentido, o representante das vítimas afirma que nem toda demanda junto à CorteIDH necessariamente está atrelada a uma estratégia de exposição do processo por parte da imprensa, já que em certas ocasiões, seria estratégico a negociação direta e reservada com o Estado para a implementação.

Por fim, não se pode negar que a medida de investigação penal não dependia de cumprimento exclusivo por parte do Poder Executivo Federal. De fato, como já demonstrado, o descumprimento da determinação da CorteIDH ocorreu em razão de decisões do Poder Judiciário.

Dessa forma, pode-se resumir o presente tópico com os seguintes dados da análise qualitativa:

Quadro 13 – Análise qualitativa dos fatores de descumprimento das medidas cumpridas parcialmente no Caso Garibaldi e outros

Tipo de Medida	Conduzir eficazmente e dentro de um prazo razoável o inquérito e qualquer processar que chegar a abrir, como consequência deste, para identificar, julgar e eventualmente sancionar os autores da morte do Sr. Garibaldi.
Fatores Jurídicos	Sim. Decisão do judiciário que proibiu a continuidade das investigações penais.
Fatores Orçamentários	Não há
Fatores Institucionais	Não há
Fatores Informais	Não há
Fatores Externos	Sim. a) a natureza da medida de reparação (investigação penal); b) vítima pertencia a grupo vulnerável; c) baixo acompanhamento da imprensa; d) implementação da medida não dependia apenas do Poder Executivo.

Fonte: Elaboração própria (2020).

4.2.3 Escher e outros vs. Brasil

A CIDH submeteu à Corte a apreciação do caso apresentado pela Rede Nacional de Advogados Populares e Justiça Global, representando as organizações Cooperativa Agrícola de Conciliação Avante Ltda. (COANA) e a Associação Comunitária de Trabalhadores Rurais (ADECON), acusando o Brasil de violar os artigos 8.1 (garantias judiciais) e 25 (proteção judicial); 11 (proteção à honra e à dignidade); e 16 (liberdade de associação), todos da CADH.

4.2.3.1 Exposição de fatos

Arlei José Escher, Dalton Luciano de Vargas, Delfino José Becker, Pedro Alves Cabral e Celso Aghinoni, em 1999 eram membros da ADECON e da COANA, organizações que visavam o desenvolvimento comunitário e da integração dos trabalhadores rurais, por meio de atividades econômicas conjuntas e venda de produtos. Ambas as organizações tinham relações com o MST, pois compartilhavam o objetivo de realização da reforma agrária (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009a, p. 28).

O então Chefe da Polícia Militar do Paraná solicitou ao Secretário da Segurança Pública Estadual, autorização para pleitear a interceptação e monitoramento das linhas telefônicas da COANA, o que foi deferido pelo Judiciário. Posteriormente, requereu-se a interceptação e monitoramento do telefone instalado na sede da COANA sob o argumento de haver fortes evidências da prática de crimes por membros do MST (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009a, p. 29).

Em 7 de junho de 1999, a imprensa veiculou partes dos diálogos gravados nas respectivas interceptações telefônicas. No dia seguinte, o ex-Secretário de Segurança Pública convocou uma entrevista coletiva comentando a atuação da polícia em operações de desalojamento de acampamentos do MST, apresentando à imprensa parte de diálogos interceptados. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009a, p. 30).

Em 1º de julho, o major da Polícia Militar oficiou ao juízo de Loanda entregando 123 fitas com conversas telefônicas gravadas durante as interceptações. As gravações teriam sido feitas nos períodos de 14 a 26 de maio e 9 a 23 de julho de 1999. O Ministério Público requereu a instauração de investigação criminal, tendo o Órgão Especial do Tribunal de Justiça determinado o arquivamento da investigação em relação aos acusados (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009a, p. 30).

Em 5 de outubro de 1999, Arlei José Escher, Celso Aghinoni e Avanilson Alves Araújo apresentaram mandado de segurança contra a juíza Elizabeth Khater, solicitando a suspensão das interceptações telefônicas e a destruição das fitas eventualmente gravadas. O Grupo de Câmaras Criminais do Tribunal de Justiça do Paraná decidiu pela extinção do feito, sem a resolução do mérito (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009a, p. 30).

Em 17 de novembro de 1999, foi apresentada denúncia administrativa contra a juíza Elizabeth Khater, para aferir a conduta da magistrada no caso. Posteriormente, após recomendação da CIDH, a Secretaria Especial de Direitos Humanos junto à Presidência da República enviou o caso ao CNJ, que decidiu pela ausência de interesse no procedimento (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009a, p. 34).

Por fim, em 4 de maio de 2004, Arlei José Escher e Dalton Luciano de Vargas apresentaram ações civis de reparação de danos, contra o Estado do Paraná (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009a, p. 35).

4.2.3.2 Medidas de reparação previstas na sentença da CorteIDH

A CorteIDH reconheceu a responsabilidade internacional do Brasil em razão das violações à CADH nos seguintes termos:

- a) violação do direito à vida privada e o direito à honra e à reputação reconhecidos no artigo 11 da Convenção Americana, em relação com o artigo 1.1 da mesma, em prejuízo dos senhores Arlei José Escher, Dalton Luciano de Vargas, Delfino José Becker, Pedro Alves Cabral e Celso Aghinoni, pela interceptação, gravação e divulgação das suas conversas telefônicas, nos termos dos parágrafos 125 a 146 e 150 a 164 da sentença (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009a, p. 75);
- b) violação do direito à liberdade de associação reconhecido no artigo 16 da Convenção Americana, em relação com o artigo 1.1 da mesma, em prejuízo dos senhores Arlei José Escher, Dalton Luciano de Vargas, Delfino José Becker, Pedro Alves Cabral e Celso Aghinoni, pelas alterações no exercício desse direito, nos termos dos parágrafos 169 a 180 da sentença (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009a, p. 75);
- c) violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial reconhecidos nos artigos 8.1 e 25 da Convenção Americana, em relação com o artigo 1.1 da mesma,

em prejuízo dos senhores Arlei José Escher, Dalton Luciano de Vargas, Delfino José Becker, Pedro Alves Cabral e Celso Aghinoni, a respeito da ação penal seguida contra o ex-secretário de segurança, nos termos dos parágrafos 200 a 204 da presente Sentença; da falta de investigação dos responsáveis pela primeira divulgação das conversas telefônicas, nos termos do parágrafo 205 da presente Sentença; e da falta de motivação da decisão em sede administrativa relativa à conduta funcional da juíza que autorizou a interceptação telefônica, nos termos dos parágrafos 207 a 209 da sentença (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009a, p. 75).

Abaixo, sistematizou-se quadro com todas as medidas de reparação determinadas pela CorteIDH no Caso Escher e outros, com sua categoria e seu grau de cumprimento, de acordo com o próprio tribunal interamericano.

Quadro 14 – Medidas de reparação do Caso Escher e outros vs. Brasil quanto ao seu grau de cumprimento

CATEGORIA DE MEDIDAS DE REPARAÇÃO	SENTENÇA DO CASO ESCHER E OUTROS VS. BRASIL (2009)	NÍVEL DE CUMPRIMENTO
Medida de Satisfação	1) Publicar a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o caso no Diário Oficial, em jornal de grande circulação nacional e em jornal de ampla circulação no Paraná, além de publicar em sítio da internet oficial da União e do estado do Paraná 2) Investigar os fatos que geraram as violações do presente caso.	CUMPRIDA TOTALMENTE EM 2010 SEM VALORAÇÃO
Reparações pecuniária.	(3) O dano material ocasionado deve ser reparado mediante uma indenização pecuniária de US\$ 20.000,00 em favor dos Srs. Arlei José Escher, Dalton Luciano de Vargas, Delfino José Becker, Pedro Álvares Cabral e Celso Aghinoni (4) Reembolso das custas e gastos às vítimas, no valor de US\$ 10.000,00, que poderão ser repassadas aos seus representantes, se assim julgarem adequado.	CUMPRIDAS INTEGRALMENTE EM 2010

Fonte: Elaboração própria (2020), com base em informação extraída das resoluções de supervisão de cumprimento de sentença da CorteIDH. (CORTEIDH, Resoluções da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 19 de junho de 2012, Caso Escher vs. Brasil. Supervisão de Cumprimento de Sentença).

4.2.3.3 Análise do caso

O Caso Escher e outros é de extrema relevância por versar, entre outros assuntos, sobre o direito de privacidade, tendo a sentença reconhecido que embora as conversas telefônicas não se encontrem expressamente previstas na Convenção, trata-se de uma forma de comunicação que também é protegida pelo direito à vida privada (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009a, p. 36).

Mais do que isso, até o presente momento, a sentença do Caso Escher e outros foi a única oportunidade em que a CorteIDH considerou finalizado o procedimento de supervisão de sentença em relação ao Brasil.

Observa-se que a CorteIDH determinou ao Estado o cumprimento de quatro medidas de reparação: duas medidas de satisfação e duas medidas de reparação pecuniária, número relativo baixo, sem falar que dizem respeito a medidas com baixo nível de complexidade, à exceção da investigação dos fatos.

Pelo viés da análise quantitativa, pode-se afirmar que o Estado adimpliu em 75% das suas obrigações decorrentes da condenação. Por outro lado, torna-se necessário verificar, a partir da análise qualitativa, o que ocorreu em relação à medida de investigar os fatos que geraram as violações do caso, especialmente em razão dos elementos expostos anteriormente, acerca do Caso Ximenes Lopes.

4.2.3.3.1 Investigar os fatos que geraram as violações do presente caso

Durante o procedimento de supervisão de sentença, de acordo com o parágrafo 13 da Resolução de 2012, o Brasil buscou dar cumprimento à medida de reparação. No caso, a Secretaria de Direitos Humanos remeteu a sentença da CorteIDH ao Ministério Público do Paraná, que seria o órgão competente para realizar a investigação (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2012a, p. 4).

Entretanto, o Ministério Público se manifestou sobre a impossibilidade de investigação acerca da divulgação de conversas telefônicas, nem mesmo sobre a entrega e divulgação das fitas com as conversas gravadas à imprensa, em razão dos possíveis crimes imputados já estarem prescritos, segundo a legislação brasileira (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2012a, p. 4).

Os representantes das vítimas e a própria CIDH rechaçaram essa argumentação, alegando, entre outros motivos, que: a morosidade nas investigações constitui o próprio fato

que ensejou o acesso ao SIDH; que a prescrição já teria ocorrido antes da sentença da CorteIDH, e esse fato não obstou à condenação do Estado à essa medida de reparação; e não seria válida a alegação do transcurso do tempo sem que nenhuma medida tivesse sido adotada (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2012a, p. 5).

A CorteIDH decidiu que a prescrição limita o poder punitivo do Estado em investigar e punir responsáveis. Em alguns casos, o tribunal entende que pode ocorrer a inaplicabilidade da prescrição, desde que se trate “violações graves aos direitos humanos”. No entanto,

[...] 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 (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2012a, p. 8).

Dessa forma, a sentença do Caso Escher e outros nunca declarou a inaplicabilidade da prescrição, mas tão somente consignou a determinação da investigação penal das condutas típicas. Logo, decidiu encerrar a supervisão de sentença da medida, sem se manifestar diretamente sobre o grau de cumprimento alcançado, mas constatando que nada mais poderia ser feito.

Ademais, em relação às ações cíveis, a decisão de supervisão de cumprimento de sentença é silente. Em pesquisa junto ao TJPR, verificou-se que a 3ª Câmara Cível, em um primeiro momento, de provimento ao recurso de apelação das vítimas, condenando o Estado do Paraná ao pagamento de R\$ 25.000,00 a título de danos morais, em função da violação ao direito de intimidade de Arlei José Escher (TJPR - 3ª C.Cível - AC - 772898-3 - Curitiba - Rel.: Fernando Antonio Prazeres - Unânime - J. 23.08.2011).

Contudo, o Estado do Paraná alegou em embargos de declaração que, no curso do processo, o Estado Brasileiro teria sido condenado pela CorteIDH. A condenação em âmbito interno, do ente federado acarretaria uma dupla condenação ao Estado (*bis in idem*). Diante desse fato superveniente, os membros da 3ª Câmara Cível extinguiram o processo cível, sem a resolução do mérito, sob a alegação de falta de interesse processual superveniente de Arlei José Escher (TJPR - 3ª C.Cível - EDC - 772898-3/01 - Curitiba - Rel.: Fernando Antonio Prazeres - Unânime - J. 13.12.2011).

Da decisão dos embargos, merece destaque a fundamentação exarada pelo relator, de que a vítima já teria obtido uma reparação à violação de seu direito de privacidade e intimidade, ainda que fundada em “direito convencional” e, portanto, o dano já teria sido reparado, pois o então embargante teria um título que lhe garantia a reparação.

A CorteIDH considera que as vítimas ou seus familiares mantêm o direito de buscar perante a jurisdição interna indenização dos particulares envolvidos no caso concreto. Dessa forma, a vítima teria exercido esse direito ao interpor a Ação Civil (AC) de reparação de danos (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009a, p. 69).

O Estado, de forma distinta, incorreu em responsabilidade internacional, o que cria uma nova relação jurídica de reparar, distinta da reparação que os familiares da vítima possam receber internamente de pessoas físicas ou jurídicas. Logo, o fato de existir uma ação civil de reparação de danos contra particulares na jurisdição interna não impede que a CorteIDH determine uma reparação econômica a favor da vítima pelas violações à Convenção Americana de Direitos Humanos (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009a, p. 69).

Portanto, com base no entendimento exposto, não resta dúvidas de que a decisão da ação civil na jurisdição interna do Caso Escher foi equivocada. A CorteIDH admite a existência das ações de forma simultânea, reconhecendo apenas que, dependendo da reparação ocorrida (tanto em nível interno ou em nível internacional), pode a esfera que ainda não julgou o caso considerar a expressividade da compensação já ofertada para acrescentar de forma proporcional ou até mesmo para considerar, do ponto de vista material, a violação já reparada (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009a, p. 69).

No entanto, isso é uma análise do mérito da ação, o que não está em consonância com a extinção do processo sem julgamento do mérito, conforme feito pelo Tribunal de Justiça do Paraná, alegando ausência de interesse de agir.

Seria possível que o citado tribunal considerasse que o valor que a CorteIDH condenou o Estado a pagar no Caso Escher seria suficiente para reparar o dano, mas esse pronunciamento deveria ser de mérito, assim como era possível o reconhecimento da insuficiência da reparação e a necessidade de complementação ou mesmo a reparação pela violação de outros direitos, desde que não previstos na CADH.

Esses fatos foram ignorados pela CorteIDH na sua supervisão de sentença. Logo, por todos esses motivos, No quadro de cumprimento elaborado, a medida foi considerada sem valoração, mas com a ressalva da CorteIDH não ter declarado esse fato de forma definitiva. Na verdade, pode-se inferir que o tribunal considerou esse ponto concluído, em termos processuais, por perda de objeto.

Nesses termos, pode-se sintetizar a análise quantitativa por meio do seguinte quadro:

Quadro 15 – Análise quantitativa do cumprimento de medidas no Caso Ximenes Lopes

Medidas	Cumprida integralmente	Sem Valoração
4 (100%)	3 (75%)	1 (25%)

Fonte: Elaboração própria (2020).

Da forma como a tese pretende abordar as medidas de reparação, fica prejudicado o modelo da análise qualitativa apresentado, que pretende investigar os fatores de descumprimento a partir da valoração da CorteIDH, que consiste na abordagem quantitativa.

O motivo se deve ao fato de que a CorteIDH não adentrou no mérito para determinar se a medida foi ou não cumprida. Logo, como pela abordagem quantitativa não se pode atribuir um nível de (des)cumprimento, para se proceder a análise será necessário reformular para a seguinte proposição: por que a medida não foi valorada e, conseqüentemente, o Estado dispensado de cumpri-la?

Antes de buscar os motivos, deve-se analisar a medida em si. Considerando as informações prestadas e acatadas pela CorteIDH, de que a prescrição dos fatos teria ocorrido antes mesmo da prolação da sentença interamericana, reputa-se incorreta e indevida a condenação nesse quesito.

Afinal, a CorteIDH condenou o Brasil a cumprir uma medida que ela mesmo reputou não ser passível de cumprimento em razão do direito interno. Logo, não obstante o acerto em reconhecer a violação aos Direitos Humanos, especialmente no que diz respeito à garantia e proteção judicial (o que segundo a própria CorteIDH, é uma forma de reparação em si), não se mostra adequada a determinação de uma medida que não poderá ser cumprida, de acordo com o próprio tribunal.

No próprio Caso Escher e outros, os representantes das vítimas requereram a CorteIDH que fosse determinado ao Brasil a revogação de uma lei que concedeu o título de cidadã honorária a juíza do processo interno (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009a, p. 73).

Na oportunidade, a CorteIDH indeferiu o pedido, apesar de ter atestado que “era competente para ordenar a um Estado que deixe sem efeito uma lei interna quando seus termos sejam atentatórios aos direitos previstos na Convenção, e por isso, contrários ao artigo 2 do mesmo tratado” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009a, p. 69).

Em síntese, o reconhecimento da responsabilidade internacional ao Estado não implica na procedência de todas as medidas de reparação. Logo, a CorteIDH não deveria ter

determinado ao Brasil na sua sentença de mérito que procedesse com a investigação dos fatos que geraram as violações, o que não exime ou mitiga a responsabilidade estatal.

Não parece ser possível classificar esse fator dentro das categorias da proposta de Uruenã e outros, motivo pelo qual se utilizará do termo “outros fatores”, em razão da peculiaridade do caso concreto.

De fato, a medida não foi cumprida em razão de uma alegação com base no direito interno, especificamente sobre as regras de prescrição no processo penal. No entanto, o modelo considera o fator jurídico como um obstáculo quando ele atua à revelia da decisão da CorteIDH, servindo como justificativa formal ao não cumprimento da sentença internacional.

No presente caso, a justificativa com base no direito interno foi acatada pelo Estado. Logo, não se pode alegar que o fator jurídico impediu o cumprimento, já que a justificativa foi considerada válida pela CorteIDH. Para efeitos da análise quantitativa, a medida será considerada sem valoração, que significa que a Corte não se pronunciou a respeito dela, mas reconheceu o encerramento do procedimento de supervisão do caso concreto.

Dessa forma, pode-se resumir o presente tópico com os seguintes dados da análise qualitativa.

Quadro 16 – Análise qualitativa dos fatores de descumprimento das medidas cumpridas parcialmente no Caso Ximenes Lopes

Tipo de Medida	Investigar os fatos que geraram as violações do presente caso
Fatores Jurídicos	Não há
Fatores Institucionais	Não há
Fatores Informais	Não há
Fatores Externos	Não há
Outros Fatores (não classificados)	Inadequação da condenação à medida da CorteIDH, considerando o seu aceite a resposta brasileira de que a medida não poderia ser cumprida. Ocorreu a perda de objeto da medida

Fonte: Elaboração própria (2020).

4.2.4 Gomes Lund e outros vs. Brasil (Guerrilha do Araguaia)

Em 24 de novembro de 2010, a CorteIDH publicou nova sentença condenatória contra o Brasil, que recebeu grande importância por se tratar de fatos relacionados ao período da ditadura militar no país e às normas adotadas para a “justiça de transição”.

4.2.4.1 Exposição de fatos

Trata-se de demanda apresentada pela CIDH originada de peticionamento de 07 de agosto de 1995, pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e pela *Human Rights Watch/Americas*, em substituição dos desaparecidos no contexto da Guerrilha do Araguaia, bem como seus familiares.

A petição buscou a responsabilização internacional do Brasil, pelo descumprimento dos artigos 1.1, 2, 4, 5, 7, 8, 13 e 25, todos da CADH, em virtude de atos de tortura e desaparecimento forçado de 70 (setenta) membros do Partido Comunista do Brasil e camponeses da região do Araguaia, pelo exército brasileiro, em operações ocorridas entre 1972 a 1975. Em virtude da Lei nº 6.683/1979 (Lei de Anistia), o Estado brasileiro não investigou e puniu os responsáveis pelas graves violações aos Direitos Humanos e os parentes das vítimas não tiveram acesso à informação de seus familiares.

Destaca-se que a sentença da CorteIDH foi proferida meses após o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153, ter decidido pela recepção da Lei nº 6.683/1979 (Lei de Anistia) pela CF de 1988.

4.2.4.2 Medidas de reparação previstas na sentença da CorteIDH

A CorteIDH reconheceu a responsabilidade internacional do Brasil no Caso Gomes Lund e outros, em decorrência dos seguintes fatos e da violação dos seguintes artigos da CADH, de acordo os pontos resolutivos de 3 a 7 da sentença do caso:

3. As disposições da Lei de Anistia brasileira que impedem a investigação e sanção de graves violações de direitos humanos são incompatíveis com a Convenção Americana, carecem de efeitos jurídicos e não podem seguir representando um obstáculo para a investigação dos fatos do presente caso, nem para a identificação e punição dos responsáveis, e tampouco podem ter igual ou semelhante impacto a respeito de outros casos de graves violações de direitos humanos consagrados na Convenção Americana ocorridos no Brasil.
4. O Estado é responsável pelo desaparecimento forçado e, portanto, pela **violação dos direitos ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, à integridade pessoal e à liberdade pessoal, estabelecidos nos artigos 3, 4, 5 e 7 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação com o artigo 1.1** desse instrumento, em prejuízo das pessoas indicadas no parágrafo 125 da presente Sentença, em conformidade com o exposto nos parágrafos 101 a 125 da mesma.
5. O Estado **descumpriu a obrigação de adequar seu direito interno à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, contida em seu artigo 2, em relação aos artigos 8.1, 25 e 1.1 do mesmo instrumento, como consequência da interpretação e aplicação que foi dada à Lei de Anistia a respeito de graves violações de direitos humanos.** Da mesma maneira, o Estado é responsável pela violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial previstos nos

artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação aos artigos 1.1 e 2 desse instrumento, pela falta de investigação dos fatos do presente caso, bem como pela falta de julgamento e sanção dos responsáveis, em prejuízo dos familiares das pessoas desaparecidas e da pessoa executada.

6. O Estado é responsável pela violação do direito à liberdade de pensamento e de expressão consagrado no artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação com os artigos 1.1, 8.1 e 25 desse instrumento, pela afetação do direito a buscar e a receber informação, bem como do direito de conhecer a verdade sobre o ocorrido. Da mesma maneira, o Estado é responsável pela violação dos direitos às garantias judiciais estabelecidos no artigo 8.1 da Convenção Americana, em relação com os artigos 1.1 e 13.1 do mesmo instrumento, por exceder o prazo razoável da Ação Ordinária.

7. O Estado é responsável pela violação do direito à integridade pessoal, consagrado no artigo 5.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação com o artigo 1.1 (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010b, p. 113-114, grifo nosso).

De acordo com a sentença, sistematizou-se quadro com todas as medidas de reparação determinadas no Caso Gomes Lund e outros, com sua categoria e seu grau de cumprimento, de acordo com a CorteIDH.

Quadro 17 – Medidas de reparação do Caso Gomes Lund vs. Brasil quanto ao seu grau de cumprimento

(continua)

CATEGORIA DE MEDIDAS DE REPARAÇÃO	SENTENÇA DO CASO GOMES LUND E OUTROS VS. BRASIL (2010)	NÍVEL DE CUMPRIMENTO
Medida de Reabilitação	(1) Tratamento médico e psicológico/psiquiátrico	PENDENTE DE CUMPRIMENTO
Medida de Satisfação	(2) Investigação e determinação das correspondentes responsabilidades penais	PENDENTE DE CUMPRIMENTO
	(3) Determinação do paradeiro das vítimas desaparecidas, e se for o caso, identificação e entrega dos restos mortais a seus familiares.	PENDENTE DE CUMPRIMENTO
	(4) Publicar a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o caso no Diário Oficial e em jornal de grande circulação nacional	CUMPRIDO INTEGRALMENTE EM 2011
	(5) Ato público de reconhecimento da responsabilidade internacional	PENDENTE DE CUMPRIMENTO
	(6) Continuar a busca, sistematização, publicação e acesso de informação sobre a Guerrilha do Araguaia e as violações de Direitos Humanos durante o regime militar	CUMPRIDO PARCIALMENTE

	(7) Convocação para identificar os familiares das pessoas indicadas no parágrafo 119 da sentença, e se for o caso, considera-los vítimas (8) Permitir que os familiares das pessoas referidas no parágrafo 103 da sentença possam apresentar ao Estado suas solicitações de indenização (9) Documentação sobre a data de falecimento de certas vítimas indicadas na sentença (10) Documentação sobre a data de falecimento de certas vítimas indicadas na sentença	CUMPRIDO PARCIALMENTE CUMPRIDO INTEGRALMENTE CUMPRIDO INTEGRALMENTE CUMPRIDO INTEGRALMENTE
Garantias de não repetição	(11) Capacitação de Direitos Humanos às forças armadas (12) Tipificação do delito de desaparecimento forçado e julgamento efetivo (13) Considerações sobre a Comissão Nacional da Verdade	PENDENTE DE CUMPRIMENTO PENDENTE DE CUMPRIMENTO CUMPRIDO INTEGRALMENTE
Reparações pecuniárias	(14) O dano material ocasionado deve ser reparado mediante uma indenização pecuniária de US\$ 3.000,00 em favor de cada um dos familiares considerados vítimas na presente sentença. (15) O dano imaterial ocasionado deve ser reparado mediante uma indenização pecuniária de: US\$ 45.000,00 para cada familiar direto e \$ 15.000,00 para cada familiar não direto, considerados vítimas no presente caso. (16) Reembolso das custas e gastos no valor de US\$ 5.000,00 em favor do grupo Tortura Nunca Mais, no valor de US\$ 5.000,00 em favor da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos e São Paulo, e no valor de US\$ 35.000,00 em favor do Centro pela Justiça e o Direito Internacional.	CUMPRIDO PARCIALMENTE CUMPRIDO PARCIALMENTE PENDENTE DE CUMPRIMENTO

Fonte: Elaboração própria (2020), com base em informação extraída das resoluções de supervisão de cumprimento de sentença da CorteIDH. (CORTEIDH, Resoluções da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de outubro de 2014, Caso Gomes Lund vs. Brasil. Supervisão de Cumprimento de Sentença).

4.2.4.3 Análise do caso

Não é objetivo dessa tese analisar a sentença do Caso Guerrilha do Araguaia em si, mas tão somente o (des)cumprimento das medidas de reparação determinadas pela CorteIDH. Nesse sentido, faz-se necessário pontuar que segundo o quadro acima, foram 15 (quinze) medidas de reparação proferidas pelo tribunal: 3 (três) medidas de satisfação com reparação monetária e 12 (doze) medidas de obrigação positiva.

De acordo com a resolução de supervisão de sentença de 17 de outubro de 2014, única do caso até o momento, após 4 (quatro) anos da decisão da CorteIDH, apenas 4 (quatro) medidas haviam sido cumpridas integralmente: publicação da sentença no DOU e em jornal de grande circulação; permitir aos familiares que apresentem solicitações de indenização; documentação sobre a data de falecimento de certas vítimas; e considerações sobre a Comissão Nacional da Verdade.

Das outras 11 (onze) medidas de reparação determinadas, o Estado havia cumprido parcialmente 3 (três) delas (as medidas de satisfação com reparação monetária), enquanto 8 (oito) medidas de obrigação positiva restaram pendentes de cumprimento. Logo, analisar-se-á qualitativa cada uma delas.

4.2.4.3.1 Investigação e determinação das correspondentes responsabilidades penais

A primeira medida a ser analisada é justamente a mais controversa. Como visto nos Casos Ximenes Lopes, Escher e Garibaldi, a CorteIDH possui histórico em determinar ao Estado que promova a investigação e a responsabilização criminal dos responsáveis pela violação dos Direitos Humanos.

Enquanto nesses casos citados, tem-se comumente situações de omissão estatal ou mesmo falhas no procedimento de apuração, no Caso Guerrilha Araguaia temos uma escolha estatal, consubstanciada por meio de uma lei e chancelada por todos os Poderes, de não proceder com qualquer tipo de investigação.

Em outros termos, se nos outros casos o Brasil falhou na sua responsabilidade de apurar, investigar e sancionar os responsáveis por violação de Direitos Humanos, no caso Gomes Lund houve a opção formal e deliberada por isso.

Em sua manifestação à CorteIDH, o Estado brasileiro informou, em síntese, sobre duas ações penais empreendidas sobre casos vinculados à Guerrilha do Araguaia, bem como outras 6 (seis) iniciativas de investigação penal de delitos cometidos por agentes do Estado

durante o período da ditadura militar, propostas entre 2012 e 2014, sendo que apenas duas foram arquivadas (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 4).

O Estado complementou que a mera existência da Lei de Anistia não impede a investigação e a interposição de ações penais, tendo o MPF adotado a concepção de que os institutos da anistia e da prescrição não são aplicáveis a crimes contra a humanidade e de que os crimes de sequestro, sem que tenham aparecido os corpos das vítimas, consistem em um crime de caráter permanente. Logo, manifestou seu entendimento de que a referida medida de reparação estava parcialmente cumprida, uma vez que se trata de obrigação de meio (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 4).

A CorteIDH rechaçou os argumentos do Estado, considerando que a medida estava pendente de cumprimento, tendo como premissa o fato de que o Estado deveria assegurar que a Lei de Anistia não seria um obstáculo para a investigação dos fatos (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 6).

A CorteIDH reconheceu os esforços do MPF, das investigações e das ações penais propostas. No entanto, asseverou que as decisões proferidas pelos juízes de primeiro grau no contexto dos casos referidos que foram apresentados à justiça, “desconhecem os alcances do decidido pela Corte na Sentença deste caso e os parâmetros interamericanos em matéria de investigação, julgamento e punição dos responsáveis por graves violações aos direitos humanos” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 10).

Nesse sentido, ao se pronunciar sobre a incompatibilidade das disposições da Lei de Anistia brasileira com a CADH, a CorteIDH declarou que

[...] não foi exercido um controle de convencionalidade pelas autoridades judiciais do Estado e, que pelo contrário, a referida decisão do Supremo Tribunal Federal confirmou a validade da interpretação da Lei de Anistia sem considerar as obrigações internacionais do Brasil derivadas do direito internacional (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010b, p. 101-102).

Logo, a CorteIDH entende que as decisões judiciais internas do Brasil, que são posteriores à sentença do Caso Guerrilha do Araguaia, tem que realizar o controle de convencionalidade, especialmente por existir coisa julgada internacional nesse caso, e por isso não podem estar fundamentadas no julgado do STF (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 10).

Para se proceder à análise qualitativa, torna-se necessário contextualizar alguns pontos. A CorteIDH reconhece que a medida de investigar e sancionar os responsáveis é uma obrigação de meio, e não de resultado, mas no que diz respeito ao Caso Guerrilha do

Araguaia, ela explicitou o entendimento que implica na impossibilidade da Lei de Anistia ser utilizada como óbice.

Do ponto de vista interno, a Lei de Anistia teve sua validade chancelada por decisão do STF, no julgamento da ADPF nº 153, cujo acórdão é de 29 de abril de 2010. Portanto, a decisão é anterior à sentença da CorteIDH, que é de 24 de novembro do mesmo ano.

O STF não se manifestou diretamente sobre a sentença da CorteIDH no julgamento da ADPF, apesar de ter reconhecido a existência da jurisprudência do tribunal sobre o assunto. Na prática, está pendente de julgamento, até o presente momento, embargos de declaração que visa colher a decisão do STF sobre a sentença interamericana.

Desse modo, pode-se concluir que a medida de reparação não foi cumprida pelos seguintes fatores: jurídicos e externos.

O Caso Gomes Lund e outros e, em especial, a medida de investigar e sancionar os responsáveis, está inserida no contexto da justiça de transição. Sobre o tema, pode-se conceituá-lo da seguinte forma:

Entende-se por justiça de transição um conjunto de mecanismos judiciais ou extrajudiciais que utilizados por uma sociedade como um ritual de passagem à ordem democrática após graves violações de direitos humanos por regimes autoritários e ditatoriais, de forma que se assegure a responsabilidade dos violadores de direitos humanos, o resguardo da justiça e a busca da reconciliação (PAIVA; HEEMANN, 2017, p. 421).

Segundo os autores, a partir do tratamento dado pelo Conselho de Segurança da ONU à matéria, a doutrina sistematizou a existência de quatro dimensões na justiça de transição: a) direito à memória e à verdade; b) direito à reparação das vítimas (e seus familiares); c) o adequado tratamento jurídico aos crimes cometidos no passado; e, d) reforma das instituições à democracia (PAIVA; HEEMANN, 2017, p. 422).

Justamente no contexto de impunidade aos crimes cometidos no passado, surge a importância da medida de reparação de investigar e de determinar as devidas responsabilidades penais aos agentes que cometeram os referidos ilícitos penais.

Nesse contexto, existem duas correntes sobre o assunto: a primeira, que defende que a imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade constitui norma de *jus cogens* e possui caráter costumeiro e convencional; enquanto a segunda, que é a adotada pelo Judiciário brasileiro no momento, que atesta a impossibilidade do reconhecimento da imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade e dos crimes de guerra (BRASIL. STF. Plenário. Ext 1.362/DF, rel. Min. Edson Fachin, red. p/ o ac. Min. Teori Zavascki, julgado em 9/11/2016a).

Conforme já citado nessa tese, no julgamento do pedido de extradição 1.362/DF, o STF se manifestou diretamente o tema, em julgamento que se utilizou de regras excessivamente formalistas para se chegar ao resultado.

[...] a controvérsia relativa à imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade no âmbito do ordenamento jurídico pátrio. S. Ex.^a ofereceu, em suma, **dois argumentos para a não aplicação, no Brasil, da imprescritibilidade dos crimes dessa natureza: (a) o Brasil não subscreveu a Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes contra a Humanidade, nem aderiu a ela; e (b) apenas lei interna pode dispor sobre prescritibilidade ou imprescritibilidade da pretensão estatal de punir** (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ext 1.362, rel. Min. Edson Fachin, red. p/ o ac. Min. Teori Zavascki, julgamento em 9.11.2016a. Informativo 846, grifo nosso).

Observa que a fundamentação da decisão se baseia em argumentos que não se sustentam a partir do Direito Internacional e da jurisprudência da CorteIDH. A alegação de que o Brasil não ratificou a Convenção sobre a Imprescritibilidade ignora o fato de que a CorteIDH reconheceu o caráter de *jus cogens* dessa norma.

As normas de *jus cogens* são imperativas, pois consagram princípios básicos de Direito Internacional em relação aos quais nenhuma derrogação por acordo é permitida. Logo, não podem ser afastadas pela vontade dos Estados, ao contrário do que ocorre com as normas dispositivas, que podem ser não aplicadas pela vontade dos Estados em particular. Essas normas são baseadas em valores fundamentais da atual sociedade internacional, e necessitam ser aceitas por uma maioria expressiva de Estados, de todas as inclinações políticas e ideológicas (NASSER, 2005, p. 174).

As normas de *jus cogens* podem ter origem convencional, como no caso da proibição do uso da força contra a independência política e a integridade territorial de um Estado (Carta da ONU, art. 2º, §§4 e 6) ou consuetudinária, como no princípio da autodeterminação dos povos e em várias normas relativas aos princípios fundamentais de Direito Internacional Humanitário (NASSER, 2005, p. 167).

Não existe a necessidade da internalização dessa norma que determina a imprescritibilidade desses crimes em razão do seu caráter cogente e da sua natureza consuetudinária; existem julgados do STF sobre imunidade de jurisdição estatal no qual o principal fundamento para se reconhecer a impossibilidade de se processar os Estados estrangeiros é o costume internacional (PAIVA; HEEMANN, 2017, p. 429), numa aplicação direta no ordenamento jurídico brasileiro, sem qualquer tipo de mediação do Congresso Nacional por meio de Decreto Legislativo e de promulgação de Decreto Executivo (RAMOS, 2014, p. 287).

Logo, a interpretação que o STF desenvolveu não só está tecnicamente fundada em preceitos equivocados, como ignora a própria lição e existência da validade das normas e suas fontes de Direito Internacional.

Nesse contexto, a jurisprudência do STF acaba por garantir a impunidade numa situação de grave violação de Direitos Humanos. No seu voto vencido, o Ministro Edson Fachin abordou diretamente esse fato.

Dessa forma, **a manutenção do entendimento segundo o qual a prescrição deve ser verificada apenas de acordo com o disposto na lei brasileira tem o resultado de transformar o país em um abrigo de imunidade para os autores das piores violações contra os direitos humanos.** Tal interpretação não apenas viola a jurisprudência da Corte Interamericana, cuja obrigatoriedade da jurisdição foi declarada pelo Governo da República Federativa do Brasil em 10 de dezembro de 1998, como também esvazia o sentido do princípio fixado no art. 4º, II, da Constituição Federal (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ext 1.362, rel. Min. Edson Fachin, red. p/ o ac. Min. Teori Zavascki, julgamento em 9.11.2016a. Informativo 846, grifo nosso).

Novamente, um tribunal superior, dessa vez, o STF, ao decidir com base em obstáculos aparentemente formais, acabou por sutilmente e deliberadamente ignorar o Direito Internacional e a jurisprudência da CorteIDH, ainda mais à luz dos argumentos dos Ministros que tiveram o voto vencido.

Em 2017, o STF chegou a fazer referência direta em julgamento de que ainda que a CorteIDH tenha decidido pela inaplicabilidade da Lei de Anistia, o STF havia declarado anteriormente a validade da mesma, o que não foi revisto pelo próprio tribunal, devendo prevalecer sua decisão (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ext 1.327 AgR. Relator: Min. Marco Aurélio. Primeira Turma. Julgamento: 27/06/2017. Publicação: DJe 01/09/2017b).

Logo, a posição majoritária do STF, ainda que não tenha se manifestado de forma definitiva (já que os embargos de declaração ainda não foram julgados e não houve trânsito em julgado) e, em especial, no que diz respeito ao caso concreto, não enfrentou uma série de argumentos quanto à obrigatoriedade dos compromissos internacionais, de modo a fazer prevalecer sua posição, sob fundamentos excessivamente formalistas.

De forma concomitante aos fatores jurídicos, há de se considerar os fatores informais: tanto de ausência de interesse político na implementação de certas medidas, como na resistência interna de órgãos do Judiciário numa perspectiva de violação à soberania nacional.

Cabe destacar que o Caso Guerrilha do Araguaia é extremamente sensível do ponto de vista político. Quando da prolação da sentença, em 2010, o então presidente do STF, Ministro César Peluzzo se manifestou, alegando que a condenação na Corte Interamericana não revoga,

não anula e não cassa a decisão do Supremo. Se a União não cumpre a decisão, pode ficar sujeita às sanções previstas, mas se o Brasil entender, por exemplo, de indenizar as vítimas, vai indenizar. Por outro lado, se buscar processar os acusados, o paciente vai entrar com habeas corpus e o Supremo vai conceder no mesmo instante (OLSEN, 2017, p. 1.448).

No mesmo sentido, o Ministro Marco Aurélio Mello também se pronunciou de forma contundente sobre o assunto, para quem o Direito interno, pautado pela CF, deve se sobrepor ao Direito internacional, já que o compromisso é observar a Convenção, mas sem menosprezo à Carta da República, que é a Constituição Federal. Logo, a decisão da CorteIDH teria eficácia apenas política e que não teria concretude como título judicial, servindo apenas como sinalização (OLSEN, 2017, p. 1.448).

O tema dentro do Congresso brasileiro é de constante instabilidade. Já existiram tentativas de se rever a Lei de Anistia por meio do legislativo. Em 2011, à luz da sentença da CorteIDH, a então Deputada Federal Luiza Erundina propôs por meio de Projeto de Lei a revisão da lei de anistia, mas, segundo notícias da época, se elegeu como prioridade a instalação da Comissão da Verdade (ÉBOLI, 2011, não paginado).

Observa-se, pelas notícias veiculadas, que houve um acordo entre Ministério da Defesa e Parlamentares, num *trade-off* entre a instalação da Comissão da Verdade em troca da validade da Lei da Anistia. De fato, a mesma reportagem noticia que “resistentes a qualquer revisão da Lei da Anistia, os militares reagiram ao projeto de Erundina. A assessoria parlamentar do Comando do Exército elaborou uma nota técnica contra a proposta e a distribuiu aos deputados da comissão” (ÉBOLI, 2011, não paginado).

Não se pode ignorar que as forças armadas sempre se colocaram contra qualquer revisão da Lei de Anistia, e a instituição deve ser reconhecida como um forte agente no campo político.

Em 2014, a Presidente da República do Brasil, Dilma Rouseff indicou à imprensa ser contrária à revisão da Lei de Anistia. No documento, que faz referência a publicações da Presidente em redes sociais, pregava-se uma superação do passado (RIBEIRO, 2014, não paginado). Em 2018, o tema voltou a ser discutido no Congresso Nacional. Como o assunto é extremamente controverso, ele continua pendente de deliberação, o que parece distante de acontecer na atualidade.

Não se objetivou adentrar o tema político em minúcias, mas apenas apresentar indícios que comprovem a falta de motivação política em revisitar a Lei de Anistia, algo que inclusive transcendeu os próprios espectros partidários.

Dentre as variáveis independentes analisadas, cabe destacar as que se seguem, em razão da análise empírica realizada: a) a natureza da medida; b) acompanhamento da imprensa depois da publicação da sentença; c) caso politicamente sensível; e, d) a implementação não dependia exclusivamente do Poder Executivo Federal.

A natureza da medida está relacionada ao fato de ser uma obrigação de meio, e não de fim, conforme ocorreu nos outros casos analisados. Por outro lado, o Caso Guerrilha do Araguaia recebeu um acompanhamento por parte da imprensa, após a publicação da sentença, muito superior aos outros. Numa análise incipiente, há o indício da irrelevância da variável.

O caso, conforme já foi demonstrado, era politicamente sensível, por envolver as forças armadas e a possibilidade de se revisitar criminalmente fatos que ocorreram há mais de três décadas. Como foi demonstrado, houve uma mobilização política, de ambos os lados, numa discussão que nunca alcançou consenso. Esse aspecto parece ser significativo no descumprimento da medida.

Nas entrevistas com os informantes, o Caso Guerrilha do Araguaia foi referido, por diversas vezes, como o mais importante e mais controverso. Os diplomatas brasileiros fizeram relatos similares, que a decisão era pra ser recebida com seriedade, mas ao mesmo tempo com parcimônia em razão de envolver as forças armadas, para quem o assunto é polêmico.

Já para os servidores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, houve um relato da repercussão entre os parlamentares. Novamente, o tema seria muito divisivo, mas a maior parte dos deputados e senadores acreditavam que a CorteIDH tinha adentrado um problema que deveria ser resolvido internamente, por meio das instituições políticas.

No mesmo sentido, o assessor de Ministro do STF revelou que no gabinete de vários ministros a sensação era de que a decisão da CorteIDH podia ser correta juridicamente, mas que ela não seria a melhor escolha para a realidade política brasileira, pois o Estado já teria feito as pazes com seu passado e os eventuais agentes da ditadura a serem responsabilizados já estavam em idade avançada e que não haveria nenhum ganho pro Estado em buscar a responsabilização criminal dessas pessoas.

Por outro lado, medida não dependia exclusivamente do Poder Executivo Federal e, como se expôs, apresentou grande divisão entre o Poder Judiciário e o Poder Legislativo. Logo, não só a necessidade de envolvimento de diversos órgãos de diferentes poderes já dificulta a implementação, a divisão existente internamente a eles agrava a medida.

Cabe destacar que apesar de o Brasil ter se tornado muito mais crítico ao Sistema Interamericano, tanto que no presente caso, o nível de cumprimento das medidas é abaixo da

sua média em comparação aos casos anteriores, essa postura foi direcionada, em especial, à Comissão Interamericana e ao campo político.

Nas manifestações à CorteIDH, durante o procedimento de supervisão de sentença, os agentes do Estado brasileiro mantiveram, formalmente, respeito à decisão e defenderam que o Brasil estava buscando cumprir a sentença, ainda que de forma parcial, ao invés de negar a jurisdição do tribunal.

A CorteIDH não acatou às argumentações brasileiras e manteve o procedimento de supervisão da sentença em aberto. No entanto, como se percebe, a única e última resolução do procedimento é de 2014. Nesse meio tempo, apesar do Estado não ter avançado na implementação das medidas, a CorteIDH não mais se manifestou de forma oficial e não há previsão para tanto.

4.2.4.3.2 Determinação do paradeiro das vítimas desaparecidas e, se for o caso, identificação e entrega dos restos mortais a seus familiares

A medida de reparação referida consiste na realização de forma sistemática e rigorosa, de dispor dos recursos humanos e técnicos adequados e empregar todos os meios necessários para localizar e identificar os restos mortais das vítimas desaparecidas e entregá-los a seus familiares (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 12).

O Estado apresentou informações sobre a criação do “Grupo de Trabalho Araguaia”, o qual tem uma composição interministerial e o acompanhamento do Ministério Público Federal para esse fim, que conta com apoio logístico oferecido pelo governo federal. Ademais, destacou que as atividades de campo são acompanhadas por vários atores sociais e institucionais (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 13).

Durante a audiência do procedimento de supervisão, o Estado se referiu aos resultados do Grupo de Trabalho, com a ressalva de que fatores temporais, geográficos, geológicos e climáticos interferem diretamente nos resultados. Logo, considerou que essa medida estaria parcialmente cumprida na medida em que tem realizado esforços para implementar a decisão (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 13).

A CorteIDH aquiesceu dos esforços feitos pelo Estado para o cumprimento desta medida de reparação, mas ressaltou que tanto os representantes das vítimas, como a CIDH se referiram a diversas “deficiências e obstáculos” na forma pela qual são conduzidas as atividades do grupo, no que diz respeito: a sistematização e acesso à informação; o planejamento do trabalho e o processo de tomada de decisões; a comunicação com os

familiares dos desaparecidos; os critérios e métodos de coleta de informação e de participação nas expedições de busca; a preservação de possíveis lugares de inumação; o banco de dados de informação; o banco de DNA; e a falta de informação clara sobre restos mortais e as ossadas em poder do Estado e sobre as descobertas de exumações, entre outros aspectos (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 13).

Dessa forma, a Corte expôs de forma clara que apesar da disposição do Estado de realizar os esforços técnicos, institucionais e orçamentários necessários para dar cumprimento a esta medida de reparação, transcorridos 3 (três) anos e 11 (onze) meses desde a publicação da sentença (considerando a data da emissão da resolução de supervisão), não haviam resultados concretos que apontem para a determinação do paradeiro ou localização dos restos das vítimas do presente caso, o que implica na valoração de que a medida estava pendente de cumprimento (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 15-16).

A análise qualitativa permite a exclusão imediata dos fatores jurídicos, orçamentários e institucionais, já que a própria CorteIDH reconheceu os esforços de natureza técnica, institucional e orçamentária. Ademais, ao analisar os fatores externos, também não se identificam hipóteses das variáveis independentes que tenham influência no descumprimento da medida ora em análise. Logo, resta desenvolver os fatores informais.

Nesse sentido, pode-se inferir, com base na resolução da supervisão de sentença, que o principal fator que ocasionou o descumprimento da presente medida se deve pela ausência de acompanhamento e de coordenação interna da execução, com a devida preocupação em cumprir aspectos formais sentença, ao invés de materiais.

Em síntese, isso implica no reconhecimento de que o Estado buscou cumprir formalmente à medida da CorteIDH, mas não forneceu, por ação ou omissão, os meios necessários para que ela fosse cumprida.

A medida de reparação proferida pela CorteIDH consiste em determinar o paradeiro das vítimas desaparecidas e, se for o caso, identificar e entregar os restos mortais a seus familiares. O tribunal não especifica nem impõe ao Estado de que forma ele deve fazer isso, o que consiste, na prática, em concessão de margem de atuação, já que é de se supor que ele será capaz de melhor determinar a forma mais eficiente.

No caso concreto, o Brasil criou um grupo de trabalho, com composição interministerial e sob o acompanhamento do MPF. No entanto, não se obteve resultados concretos, a despeito da realização de algumas missões de reconhecimento, em razão de uma série de deficiências apontadas pelos representantes das vítimas e pelo MPF.

Segundo o MPF, dentre as deficiências apontadas, destacavam-se especialmente a ausência de uma coordenação da investigação, chefiada por profissional do serviço público com experiência em nesse tipo de função e para produção de provas para fins judiciais e administrativos. Ademais, houve carência na utilização de sistemas e de metodologias adequadas para a coleta e cruzamento de informações, coordenando o trabalho dos ‘ouvidores’ e consultores, e reportando aos Ministérios de Estado que integravam o grupo de trabalho. Nesses termos, o MPF chegou a afirmar que seria preferível a suspensão das expedições, à manutenção dos trabalhos com a atual sistemática, a qual carece de estrutura (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 14).

Na entrevista realizada com o Procurador da República que serviu como informante da tese, o período logo após a sentença da CorteIDH foi tratado como confuso. Ele destaca que mesmo antes da decisão, o MPF já vinha com uma série de iniciativas no sentido de coletar informações sobre o período, mas que nunca obteve cooperação de outros órgãos, em especial, às forças armadas.

Após a sentença, ele acrescentou que não houve em nenhum momento uma negativa formal às demandas do MPF, mas sim uma ausência de urgência. A tarefa era complexa em razão do período de tempo passado, o que dificultava o trabalho, ainda que todos buscassem cumprir com suas obrigações de forma efetiva. No entanto, nunca houve um esforço coordenado entre os órgãos necessários ao cumprimento da medida.

Ademais, quanto à coordenação da investigação, seria necessário revisar o modelo, no qual da forma implantada, consiste em “uma excessiva demora na tomada de decisões, em função da pluralidade de autoridades”, segundo o Ministério Público (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 15).

Portanto, com base nas informações disponíveis, observa-se que os erros e dificuldades de implementação dessa medida estão relacionados ao aparato burocrático do Estado e a falta de um modelo de gestão e governança eficaz do grupo de trabalho criado.

Na Administração Pública brasileira, existem inúmeras situações que podem ser confundidas entre má-fé ou má-gestão. Não existe nenhum dado disponível, nem mesmo nos escritos dos representantes das vítimas que implique, em relação à essa medida de reparação específica, numa tentativa deliberada do Estado em fugir das suas obrigações.

Como visto em outros casos, até na própria sentença do Caso Gomes Lund vs. Brasil, quando o Estado se opõe ao cumprimento da medida, ele costuma de alguma forma externalizar, seja por meio de declarações ou de teses jurídicas de frágil sustentação.

No caso concreto, o Estado, dentro de sua margem de atuação para implementar a medida e com base nas informações coletadas no procedimento de supervisão de sentença e junto aos informantes da tese, parece ter sido incompetente ou desidioso ao criar um grupo de trabalho, mas sem definir exatamente sua metodologia, suas funções, seu gerenciamento, entre outros. Portanto, atribui-se aos fatores informais a responsabilidade pelo descumprimento da presente medida.

4.2.4.3.3 Tratamento médico e psicológico/psiquiátrico

A medida consistia em “oferecer atendimento médico e psicológico ou psiquiátrico, de forma gratuita e imediata, adequada e efetiva, por meio das instituições públicas especializadas de saúde, às vítimas que assim o solicitem.” Nesse contexto, “as vítimas que solicitem essa medida de reparação, ou seus representantes legais, dispõem de um prazo de seis meses, contados a partir da notificação da [...] sentença, para comunicar ao Estado sua intenção de receber atendimento psicológico ou psiquiátrico” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 16).

O Brasil comunicou à CorteIDH que buscou informações que permitisse que fosse realizada um plano de como proceder ao tratamento médico, psicológico e psiquiátrico, o que seria consubstanciado em um decreto ministerial do Ministério da Saúde e da Secretaria de Direitos Humanos, que somente foi publicado como a Portaria Interministerial nº 93/2014, que criou o Grupo de Trabalho “com finalidade de coordenar a oferta de atendimento médico às vítimas do [presente] caso”. Ademais, o Estado alegou que para cumprir a decisão, depende do SUS (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 16).

Por fim, durante a audiência do procedimento de supervisão de sentença, o Estado brasileiro reconheceu que não cumpriu a medida de reparação ordenada, nem mesmo parcial e se comprometeu em remediar a situação, com exceção dos serviços de saúde mental, que deverá ser requerido via SUS (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 17).

A CorteIDH considerou que o Brasil não comprovou em qualquer momento ter “executado efetivamente as ações necessárias para oferecer às vítimas o tratamento médico, psicológico e/ou psiquiátrico que requerem, nos termos dispostos por este Tribunal” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 19).

Logo, com base no que o próprio Estado admitiu durante a audiência, CorteIDH considerou a medida pendente de cumprimento. Cabe ressaltar que em relação a uma vítima, a

CorteIDH ordenou que o Estado a indenizasse pelos tratamentos médicos, já que a mesma residia fora do país. Durante o procedimento de supervisão, o Estado em nenhum momento se referiu sobre essa situação específica (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 19).

Com base nos dados disponíveis, essa medida se torna difícil de ser qualitativamente analisada. Apesar do Caso Gomes Lund ter sido tratado com muita resistência pelo governo brasileiro, observou-se que as medidas que não implicavam diretamente em controvérsia política foram cumpridas ou ao menos se buscou o seu implemento.

Logo, nos escritos à CorteIDH, não existe uma demonstração evidente do porquê essa medida de reparação não ter sido cumprida, ao menos ao se analisar a medida isoladamente. Poder-se-ia supor que os aspectos orçamentários poderiam ser um fator, o que jamais foi alegado pelo Estado.

Portanto, buscar-se-á identificar às causas de descumprimento com base apenas nas informações prestadas de forma oficial à CorteIDH. Desse modo, cabe apontar os fatores informais: ausência de acompanhamento e coordenação interna da execução e preocupação em cumprir com aspectos formais e não materiais, além de ausência de interesse político na implementação.

Como se observou, o Estado, apesar de ter reconhecido que não cumpriu (nem mesmo parcialmente) a medida, apontou que: a) buscou criar um plano de implementação, o que resultou na criação de grupo de trabalho; b) que dependeria do SUS para a realização da medida; e, c) e que quanto à saúde mental, cabia às vítimas buscarem diretamente o serviço público oferecido pelo Estado.

Inicialmente, cumpre destacar que a sentença do caso foi publicada no final de 2010, na qual foi concedido o prazo de seis meses para que as vítimas que quisessem se valer do tratamento determinado, apresentassem ao Estado o requerimento. Apesar disso, apenas em 2014 o Estado implementou o grupo de trabalho.

Em outros termos, o Estado demorou aproximadamente 3 (três) anos para supostamente estruturar um meio de cumprir a medida de reparação e, que ainda assim, até aquele momento, não havia praticado nenhuma ação concreta.

Ademais, o Estado basicamente alegou que as medidas dependiam do SUS, seja aquelas que o Estado iria auxiliar as vítimas, seja as que as vítimas teriam que buscar de forma direta. No caso, o Brasil tentou transferir a responsabilidade pelo cumprimento.

No entanto, não se deve esquecer que, a medida de reparação foi determinada ao Estado brasileiro, que deverá buscar os meios internos para satisfazê-la, mas o SUS (apesar do

seu sistema de gestão tripartite) tem no Ministério da Saúde, órgão do Poder Executivo Federal, seu gestor nacional, que formula, normatiza, fiscaliza, monitora e avalia políticas e ações, em articulação com o Conselho Nacional de Saúde⁵⁴.

Logo, a transferência de responsabilidade do Estado ao SUS não é procedente, pois o Direito rechaça esse tipo de estratégia, mas ainda que fosse possível, a alegação não faz sentido. Nesses termos, o Brasil também confunde sua obrigação prevista na sentença de fornecer tratamento à saúde mental às vítimas ao alegar que elas podem ter acesso ao benefício, pelos meios regulares do SUS.

O Estado parece confundir nesse ponto os direitos garantidos, não apenas na CADH, mas também na CF, que abarcam a todas as pessoas, com as medidas de reparação determinadas especificamente no Caso Gomes Lund e que demandam sua implementação imediata.

Na entrevista com o membro do Ministério das Relações Exteriores, o diplomata falou que tem certas medidas em que o Brasil é condenado, no qual o fornecimento de tratamento médico e psiquiátrico seria uma delas, que seria consenso entre diversos agentes estatais de que o custo de cumprir a medida é ínfimo perto do desgaste por deixá-la pendente.

Nesse sentido, ele afirma que desconhece qualquer tipo de diretiva interna que proíba ou obstaculize o cumprimento desse tipo de medida. Logo, ele supõe que o não cumprimento deve ocorrer em razão da burocracia estatal existente e a falta de supervisão interna mais próxima dessas medidas.

O Advogado da União tem posicionamento semelhante. Apesar de não ter atuado especificamente na resposta do Caso Guerrilha do Araguaia, pelas razões que o Estado brasileiro alegou por não ter cumprido a medida, ele acredita que os órgãos internos não foram capazes de fornecer à AGU elementos que justificassem o descumprimento e, como dever de ofício, o advogado público fez uma alegação genérica para que o item não ficasse sem argumentos.

4.2.4.3.4 Ato público de reconhecimento da responsabilidade internacional

A CorteIDH determinou que essa medida simbólica de reparação fosse cumprida nos seguintes termos:

⁵⁴ Art. 198, I da Constituição Federal e art. 9 da Lei nº 8.080/1990 e informações disponíveis no sítio eletrônico do Ministério da Saúde. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/sistema-unico-de-saude/estrutura-do-sus>. Acesso em: 7 abr. 2020.

[...] realizar um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional, em relação aos fatos do presente caso, referindo-se às violações estabelecidas na [...] sentença deverá levar-se a cabo mediante uma cerimônia pública em presença de altas autoridades nacionais e das vítimas do presente caso [...] e ser divulgado pelos meios de comunicação (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010d, p. 102).

Em sua comunicação ao tribunal, o Estado informou que ainda não cumpriu a medida em razão de pedido dos representantes das vítimas, que requereram que o ato público só seja realizado após o início do cumprimento das medidas de investigação e de sistematização dos dados (pontos resolutivos 16 e 9 da sentença), pois “os familiares temem que a realização do ato público, sem que o Estado tenha iniciado as ações penais correspondentes e esclarecido os fatos do presente caso fragilize seu compromisso na promoção da verdade e na realização da justiça” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 20).

Dessa forma, a CorteIDH ressaltou que sua sentença não condicionou à realização do ato público, motivo pelo qual a medida está pendente de cumprimento, mas reconhece e “avalia positivamente a disposição do Estado de dialogar com as vítimas para cumpri-la” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 21).

A análise da presente medida está prejudicada em razão dos fatos alegados na resolução de supervisão de sentença. O Estado demonstrou formalmente sua intenção em realizar o ato público, tendo adiado por prazo indeterminado, em razão da solicitação das vítimas.

Pode-se elencar positivamente o fato de que as vítimas têm acompanhado o cumprimento das medidas e de que o Estado mantém interlocução com elas. Por outro lado, a estratégia das vítimas é controversa, podendo resultar no inadimplemento permanente da medida, em razão do surgimento de fatores supervenientes, que não existiam nos anos imediatamente seguintes à publicação da sentença.

4.2.4.3.5 Capacitação de Direitos Humanos às Forças Armadas

No que diz respeito à medida de capacitar às Forças Armadas no tema Direitos Humanos, a CorteIDH determinou que o Estado deve proceder com a “capacitação de integrantes das Forças Armadas sobre os princípios e normas de proteção dos direitos humanos e sobre os limites a que devem estar submetidos”, e que deve “implementar, em um prazo razoável, um programa ou curso permanente e obrigatório sobre direitos humanos,

destinado a todos os níveis hierárquicos das Forças Armadas” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010b, p. 103).

Ademais, quanto ao conteúdo,

[...] deverá ser incluída a presente Sentença, a jurisprudência da Corte Interamericana sobre desaparecimento forçado de pessoas, outras graves violações de direitos humanos e jurisdição penal militar, bem como as obrigações internacionais de direitos humanos do Brasil derivadas dos tratados dos quais é Parte (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010b, p. 103).

Sobre essa medida, o Estado brasileiro relatou à CorteIDH que estruturou “um Curso ou Programa especial sobre Direitos Humanos para os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, [...] no âmbito do ensino de ‘Ética Profissional Militar’, com ênfase em Direitos Humanos”, e que este já está sendo implementado de maneira “permanente e obrigatória [...] em todos os níveis hierárquicos” das Forças Armadas. Ademais, informou que durante o ano de 2013 foram capacitados com o curso: “6.885 oficiais [,] 19.096 soldados e aproximadamente 87.000 soldados que prestavam serviço militar inicial obrigatório, e que em no máximo cinco anos, todos os efetivos das três Forças Armadas, terão se submetido ao programa pelo menos uma vez ao longo de sua carreira” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 22).

Os representantes das vítimas alegaram que o curso referido

[...] não constitui um programa curricular definitivo de um curso de Direitos Humanos, mas sim um documento de Diretrizes Curriculares elaboradas em dezembro de 2011, que servem de orientação às Forças Armadas na elaboração de seus próprios currículos para os cursos de Direitos Humanos, os quais não foram apresentados pelo Estado em seu[s] relatório[s] (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 22).

Com base nessas informações, a CorteIDH reconheceu que a elaboração das diretrizes pelo Ministério da Defesa consiste em importante ação no cumprimento da medida. No entanto, considerando os termos da sentença, é necessário “que o Brasil apresente a informação específica sobre a implementação dos cursos pelas distintas Forças Armadas em todos os níveis hierárquicos, assim como sobre seu caráter permanente e obrigatório” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 23).

Logo, apenas com o acesso a essas informações será possível à CorteIDH valorar o nível de cumprimento da medida, o que implica que nesse íterim, dever-se-á considera-la pendente de cumprimento.

Essa medida de obrigação positiva tem como objetivo a busca de uma reformulação na cultura das Forças Armadas no Brasil que, em razão do seu histórico, ainda são associadas com práticas autoritárias e antidemocráticas.

Por outro lado, é inegável que desde a redemocratização brasileira, houve progresso, com a consolidação do Estado Democrático de Direito, no qual as próprias Forças Armadas passaram por transformações.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu no Brasil o que muitos entendem como o regime mais democrático de toda a história brasileira. **Nesta linha, as próprias Forças Armadas passaram por um processo de reformulação e democratização desde o fim do período ditatorial.** Atualmente, a liberdade de expressão, a liberdade de ir e vir, o direito de reunião e o direito de associação estão consagrados como direitos fundamentais e não podem sofrer limitação arbitrária por parte do Estado. Entretanto, se reconhece que o Brasil ainda pode melhorar no seu regime democrático, principalmente no que tange à concretização de direitos sociais (PAIVA; HEEMANN, 2017, p. 424, grifo nosso).

Nesse sentido, em razão da inexistência de outros elementos, pode-se conferir aos fatores informais como os motivos pela medida estar pendente de cumprimento, nos termos determinado pela CorteIDH: a) ausência de acompanhamento e coordenação interna da execução e preocupação em cumprir com aspectos formais e não materiais; b) ausência de interesse político na implementação de certas medidas; e, c) ausência de transparência e publicidade no procedimento de supervisão de sentença, o que dificulta o controle social.

Como demonstrado, o Estado informou à CorteIDH uma série de ações que ele realizou para cumprir a medida de reparação. No entanto, observa-se que em algumas situações, concentra-se em informar de forma genérica, sem adentrar aspectos específicos.

Por exemplo: o Estado informou que estruturou um Curso ou Programa especial sobre Direitos Humanos, no âmbito do ensino de 'Ética Profissional Militar'. Como é esse curso? Quais assuntos foram ministrados? De que forma ele foi avaliado? Qual foi a carga horária?

A resposta genérica visa demonstrar à CorteIDH que medidas estão sendo implementadas, mas a falta de especificação demonstra que elas não estão sendo cumpridas nos termos da sentença. Nesse sentido, a falta de compromisso do Estado em dar cumprimento efetivo às medidas, mas a existência de uma preocupação meramente formal de cooperar com os órgãos internacionais reaparece como um fator de descumprimento, que se não é deliberado, certamente constitui omissão.

Nesse ponto, parece haver uma repetição de algumas informações fornecidas pelos informantes da tese, especialmente o Advogado da União, que relatou ser comum a AGU

preparar comunicações genéricas à CorteIDH, quando ela não recebe informações suficientes dos órgãos internos.

Logo, para não deixar de prestar esclarecimentos ao tribunal interamericano, alguns escritos acabam por abordar de forma superficial, dando ênfase nos aspectos que efetivamente foram realizados, ainda que insuficientes quanto ao cumprimento total da medida.

Por fim, a ausência de transparência e publicidade no procedimento de supervisão de sentença é significativo nessa medida. Se houvesse desde então um acompanhamento simultâneo com ampla divulgação da sociedade civil, em termos similares ao que está sendo implementado após o Acordo da Corte nº 1/19, seria possível verificar detalhes que o Estado se omitiu em prestar como, por exemplo, no que diz respeito ao programa dos cursos que teriam sido estruturados.

Dessa forma, a CorteIDH teria a possibilidade de obter dados mais completos de outras fontes que não fosse os agentes estatais ou os representantes das vítimas, se fosse possível esse controle social. O atual estágio do processo internacional, especialmente no seu cumprimento, exige transparência como forma de se buscar concretizar as reparações determinadas.

Portanto, verifica-se que apesar de avanços em certas ações na implementação da medida por parte do Brasil, torna-se difícil uma análise acurada no nível de cumprimento em razão da ausência e da demora de informações relevantes e necessárias, tanto pelo Estado brasileiro, mas como de novas resoluções de supervisão da CorteIDH.

4.2.4.3.6 Tipificação do delito de desaparecimento forçado e julgamento efetivo

A CorteIDH determinou, no parágrafo 287 da sentença, que o Brasil deveria

Adotar as medidas que sejam necessárias para tipificar o delito de desaparecimento forçado de pessoas, em conformidade com os parâmetros interamericanos. Essa obrigação vincula a todos os poderes e órgãos estatais em seu conjunto. Nesse sentido, como esta Corte salientou anteriormente, o Estado não deve limitar-se a promover o projeto de lei de que se trata, mas assegurar sua pronta sanção e entrada em vigor, de acordo com os procedimentos estabelecidos no ordenamento jurídico interno (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010d, p. 104).

Em sua manifestação, o Estado dispôs que vem empreendendo esforços efetivos no sentido de tipificar o delito de desaparecimento forçado, em conformidade com os parâmetros interamericanos. Em particular, referiu-se a 2 (dois) projetos de lei em relação à tipificação do

desaparecimento forçado de pessoas e afirmou que a falta de tipificação do delito de desaparecimento forçado não está impedindo a persecução penal, nem a investigação dos fatos do caso (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 24).

A CorteIDH reconheceu a existência de 2 (dois) projetos de lei que tipificavam o crime de desaparecimento forçado: o Projeto de Lei do Senado (PLS) de incorporação do artigo 149-A ao atual Código Penal (CP); e o PLS nº 236/2012 de reforma integral do CP (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 25).

No entanto, após 4 (quatro) anos da notificação da sentença do caso, o Estado não aprovou a tipificação do crime de desaparecimento forçado de pessoas no Brasil. Portanto, essa medida de reparação foi considerada como pendente de cumprimento em razão dos motivos expostos (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 27).

A medida proferida pela CorteIDH, que determinou ao Brasil tipificar o crime de desaparecimento forçado, consiste no que se chama de mandado de criminalização. Esse tipo de normativa pode ser interna (previsto na Constituição, por exemplo) ou mesmo internacional, seja previsto em tratado (mandado expresso), seja prevista em sentenças de tribunais internacionais (mandado implícito). Sobre o tema, Ramos (2018, p. 249-250) ensina:

A justificativa para a existência de mandados implícitos de criminalização está na chamada dupla dimensão dos direitos humanos, já vista, e também, no próprio princípio da proibição da insuficiência (faceta positiva da proporcionalidade). Os mandados implícitos de criminalização pressupõem a atividade de interpretação de textos normativos. No Direito Internacional dos Direitos Humanos, tais mandados foram extraídos de textos convencionais, em especial graças à atividade hermenêutica de dias Cortes regionais de direitos humanos: a Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Europeia de Direitos Humanos. Estas interpretaram, respectivamente, a Convenção Americana de Direitos Humanos e a Convenção Europeia de Direitos Humanos no sentido de reconhecer a necessidade de punição penal dos autores das violações de direitos humanos. Assim sendo, o Direito Internacional dos Direitos Humanos estipulou verdadeiros mandados implícitos de criminalização por meio do reconhecimento do dever de investigar e punir criminalmente os autores das violações de direitos humanos. De fato, para que se puna criminalmente é necessário que o Estado antes tenha tipificado a conduta em tela.

Além do posicionamento doutrinário exposto, a CorteIDH já havia proferido esse tipo de medida anteriormente. No Caso Caballero Delgado e Santana vs. Colômbia, o tribunal atestou que a ausência de tipificação do delito de desaparecimento forçado não deve impedir a condenação do Estado em âmbito internacional (PAIVA; HEEMANN, 2017, p. 438).

Resta claro que a medida determinada não era novidade no que concerne à CorteIDH, mas foi a primeira vez que o Brasil foi condenado à uma. Ademais, o tribunal estabeleceu

inclusive a conduta, afirmando que envolve todos os Poderes, e que não basta a proposição legislativa, sendo necessária sua aprovação. Como esse fim ainda não foi alcançado, a medida permanece pendente de cumprimento.

Ao se utilizar a metodologia de análise qualitativa, com base na análise das resoluções de supervisão de sentença a partir do modelo construído dos fatores de descumprimento, pode-se definir 3 (três) aspectos principais: fatores institucionais, fatores informais e fatores externos.

Os fatores institucionais estão relacionados à falta de estrutura normativa e organizacional existente para garantir o cumprimento da medida. Como a própria CorteIDH reconheceu, o mandado de tipificação exige a implementação de medida por todos os Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Contudo, não existe um método que vise a implementação desse tipo de medida, em especial quando requer a atuação de tantos órgãos de diferentes Poderes. Em síntese, falta uma condução organizada e centralizada para o cumprimento. Uma das tentativas de tipificação está inserida na formulação de um novo Código Penal que, em razão da complexidade do assunto, está com lenta tramitação, devido a inúmeras divergências, que não podem ser atribuídas ao mandado de criminalização da sentença da CorteIDH.

Por outro, no caso do PL específico proposto no Senado para a tipificação do crime, que visa apenas acrescentar o artigo 149-A ao CP, é relevante destacar que ele teve como justificativa a sentença da CorteIDH. O autor, Senador Vital do Rêgo, argumentou no projeto que:

Advertido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CORTEIDH), no Caso Gomes Lund e outros, em sentença de 24 de novembro de 2010, o Brasil deve tipificar o desaparecimento forçado de pessoas como delito comum, e não somente como crime contra a humanidade. [...] Inserimos o art. 194-A na Parte Especial do Código Penal, Capítulo VI (Dos Crimes contra a Liberdade Individual), Seção I (Dos Crimes contra a Liberdade Pessoal). O conceito de ‘desaparecimento forçado’ aqui proposto congrega aspectos da Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas, da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado e do Estatuto do Tribunal Penal Internacional (BRASIL, 2011, p. 3).

Apesar de aprovado no Senado Federal, quando o projeto chegou à Câmara dos Deputados, ele foi aprovado na Comissão de Direitos Humanos e Minorias com uma redação distinta. Na ocasião, o então Deputado Federal Jair Bolsonaro propôs substitutivo ao Projeto.

Segundo o Deputado,

[...] a ideia inicial da proposta era fazer com que os militares envolvidos nos desaparecimentos de pessoas durante o regime militar respondessem por esses crimes, mas com a modificação feita no texto original, apoiada pelo Ministério da Defesa, eles foram retirados do alcance da medida (LUGULLO, 2013, não paginado).

Segundo a informação disponível no sítio eletrônico da Câmara, aprovou-se, com apoio do Ministério da Defesa, um texto em clara dissonância com o mandado de criminalização proferido pela CorteIDH, já que buscou excluir expressamente os militares do alcance da legislação.

Ademais, observa-se que em várias situações se coloca como dificuldades de cumprimento das medidas a falta de articulação entre diferentes órgãos. No caso relatado, houve articulação, mas para não se cumprir a decisão.

É importante observar que dentro do Estado Democrático Direito, o Parlamento é lugar de debates e no qual os congressistas são regidos e limitados por sua consciência. Porém, ao se identificar a atuação de órgão do Poder Executivo na tentativa de dificultar o cumprimento da medida, conclui-se que sequer existe um comando central e definido do Estado que articula pela implementação da medida, que acaba sendo feita informalmente pelos representantes das vítimas e agentes públicos que voluntariamente assumem essa responsabilidade.

Logo, ainda que o PL fosse aprovado (o que não ocorreu até a presente data), ele sequer corresponderia aos termos previstos na sentença da CorteIDH, o que resultaria invariavelmente no reconhecimento do descumprimento da medida. Durante os anos de 2013 e 2014, o Governo Federal tinha ampla maioria no Congresso Nacional, o que permite inferir que o Estado não demonstrou qualquer interesse político na aprovação do projeto.

Por fim, o descumprimento também se deve aos fatores externos. Como já exposto, o Caso Guerrilha do Araguaia é extremamente sensível do ponto de vista político, o que por óbvio é um fator relevante em todas as medidas da sentença, tanto que existe uma variável independente que marca a importância do caso. Na prática, observa-se que em algumas medidas, a sensibilidade política, se manifesta de forma mais contundente do que em outros. A medida de tipificação do crime de desaparecimento forçado, em razão de envolver o poder legislativo, foi objeto de maior atenção política, conforme narrado acima.

A medida de reparação não era de caráter clássico e não envolvia apenas o Poder Executivo Federal. Logo, seu cumprimento demanda ainda mais vontade política, o que não ocorreu. Como se percebeu, ainda que dependesse do Poder Executivo, o governo da época demonstrou em diversas vezes comportamento contraditório. Hodiernamente, pode-se supor

que não existe qualquer tipo de momento político para se tentar aprovar esse tipo de medida. Na entrevista com os servidores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ambos relataram desconhecer qualquer tipo de movimento no sentido de se aprovar o referido Projeto de Lei.

4.2.4.3.7 Continuar a busca, sistematização, publicação e acesso de informação sobre a Guerrilha do Araguaia e as violações de Direitos Humanos durante o regime militar

No parágrafo resolutivo 16 da sentença do Caso Guerrilha do Araguaia, a Corte determinou que o Brasil deveria

[...] continuar desenvolvendo as iniciativas de busca, sistematização e publicação de toda a informação sobre a Guerrilha do Araguaia, assim como da informação relativa a violações de direitos humanos ocorridas durante o regime militar, garantindo o acesso à mesma nos termos do parágrafo 292 da presente Sentença (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010d, p. 115).

Em sua manifestação, o Brasil alegou que cumpriu integralmente a medida. Informou à Corte que continua implementando e realizando importantes iniciativas no que concerne ao direito à verdade e à memória, bem como à justiça de transição, por meio da criação do site da Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos com o objetivo de sistematizar e garantir o acesso público à informação relacionada à Guerrilha do Araguaia (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 28).

Ademais, destacou medidas implementadas pela Comissão de Anistia do Ministério de Justiça em relação ao direito à verdade e à memória, como a criação, por intermédio da Lei nº 12.528/2011, da Comissão Nacional da Verdade, no qual um dos objetivos específicos concerne a investigação dos fatos tratados pela sentença, em especial nas operações militares e nos mortos e desaparecidos na região (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 28).

Na resolução do procedimento de supervisão de sentença de 2014, a CorteIDH esclareceu que “não supervisionará esta medida até sua total implementação, levando em consideração a amplitude da mesma e que o que é matéria de supervisão consiste em que o Estado houvesse continuado desenvolvendo iniciativas nesse sentido” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 29).

Contudo, o tribunal valorou em especial as seguintes ações realizadas pelo Estado após a notificação da sentença: a criação e a entrada em funcionamento da Comissão da

Verdade; e o Projeto Memorial da Anistia Política do Brasil. Nesse sentido, considerou que o Brasil cumpriu parcialmente essa medida de reparação (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 29).

Considerando que a própria CorteIDH reconheceu a amplitude da medida, a análise qualitativa será feita acerca da Comissão Nacional da Verdade e do Projeto de Memorial da Anistia Política.

Quanto à Comissão Nacional da Verdade, a mesma colheu 1.121 depoimentos, promoveu 80 (oitenta) audiências, custou mais de R\$ 7.000.000,00 (sete milhões de reais), cujo relatório final foi publicado em 10 de dezembro de 2014, com 4.328 páginas, em 3 (três) volumes, com identificação de agentes responsáveis pela repressão, mortos, desaparecidos e pessoas perseguidas pelo regime⁵⁵.

Não constitui objetivo da tese avaliar o mérito das conclusões do relatório final. No entanto, cabe reconhecer que o trabalho da Comissão foi extenso, teve apoio financeiro, acesso à documentos antes sigilosos e resultou no esclarecimento de diversos fatos e identificação de agentes repressores e localização dos restos mortais de vítimas. Logo, pode-se inferir que a CorteIDH consideraria a medida cumprida nesse ponto.

Quanto a outra iniciativa reconhecida pela CorteIDH, da construção do Memorial de Anistiados Políticos, o cumprimento da medida não teve o mesmo desfecho. Em agosto de 2019, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos anunciou o cancelamento da construção do Memorial da Anistia (RODRIGUES, 2019, não paginado).

De acordo com os fatores de descumprimento propostos pela metodologia adotada, pode-se identificar, com base nas informações disponíveis, os aspectos orçamentários e informais.

Quando da resolução de supervisão de cumprimento da sentença, a CorteIDH considerou a medida cumprida apenas parcialmente pois a mesma estava em fase de implementação. Tanto que a Corte requereu

[...] ao Estado que informe sobre o Centro de Documentação que se realizará no espaço do 'Memorial da Anistia Política do Brasil', em especial a descrição deste Centro, as características relativas ao acesso à documentação ali contida, e informação sobre sua implementação, assim como sobre qualquer outra informação que tenha sido recopilada e sistematizada (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 29).

⁵⁵ Cf. BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade. 10 dez. 2014. Disponível em: <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/>. Acesso em: 2 maio 2020.

Posteriormente, quanto ao fator orçamentário, segundo dados do Governo Federal, embora o memorial, cujas obras iniciaram em 2009, tenha sido inicialmente previsto para custar aproximadamente R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), a execução do projeto já teria representado o gasto de R\$ 28.000.000,00 (vinte e oito milhões de reais), sendo que a obra ainda não havia sido concluída (BRASIL, 2020a, não paginado).

Uma auditoria realizada pelo Ministério aponta que parte do dinheiro usado para custear o início das obras saiu do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), administrado pelo Ministério da Justiça, quando a Comissão de Anistia estava vinculada àquela pasta. Porém, quando a referida Comissão foi transferida para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, não houve a transposição de recursos orçamentários.

O MPF ingressou com ação civil pública contra a União, requerendo a continuidade e conclusão do projeto, sob a alegação de que o Memorial era resultado de condenação internacional do Brasil perante a CorteIDH, o que limitava a discricionariedade administrativa do governo sobre quais obras ele poderia cancelar. A ação ainda não foi julgada⁵⁶.

Essas informações permitem a verificação de que apesar da existência de ação orçamentária para o pagamento de condenações advindas de sentenças internacionais de órgãos de Direitos Humanos, essa alocação é feita exclusivamente ao pagamento de indenização pecuniária, e não na implementação de outras medidas de reparação, que demandam recursos orçamentários indiretamente.

No entanto, apesar dessa argumentação ser válida, não se pode ignorar a existência de um fator informal, no caso, de ausência de vontade política para implementar essa medida. Afinal, desde 2019, houve uma mudança expressiva no contexto nacional quanto a assuntos de Direitos Humanos.

Ainda que os fatores orçamentários sejam um problema concreto, não se pode negar que a alocação de recursos dentro do orçamento público depende de escolhas políticas, que no caso concreto, dispensam importância ao projeto do Memorial. Logo, não se pode reconhecer o fator de descumprimento orçamentário sem a conjugação com o fator informal (ausência de interesse político).

⁵⁶ Cf. ACP nº 1016431-12.2019.4.01.3800. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/acoes-judiciais/acp-no-1016431-12-2019-4-01.3800>. Acesso em: 17 maio 2020.

4.2.4.3.8 Convocação para identificar os familiares das pessoas indicadas no parágrafo 119 da sentença e, se for o caso, considerá-los vítimas

No ponto resolutivo 18 da sentença, a CorteIDH determinou que o Brasil deveria

[...] realizar uma convocatória, em, ao menos, um jornal de circulação nacional e um da região onde ocorreram os fatos do presente caso, ou mediante outra modalidade adequada, para que, por um período de 24 meses, contado a partir da notificação da Sentença, os familiares das pessoas indicadas no parágrafo 119 da presente Sentença aporem prova suficiente que permita ao Estado identificá-los e, conforme o caso, considerá-los vítimas nos termos da Lei nº 9.140/95 e desta Sentença (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010d, p. 115).

Nesse contexto, o Estado informou à CorteIDH que em 24 de novembro de 2011, procedeu com a publicação da convocatória em um jornal de circulação nacional, O Globo, e em um de circulação na região onde ocorreram as violações de direitos humanos, Jornal do Pará. Como resultado, teria identificado duas vítimas, cujos dados foram repassados à Comissão Nacional da Verdade para verificação (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 35).

A CorteIDH, no procedimento de supervisão de sentença aquiesceu da identificação de duas possíveis vítimas, assim como destacou a publicação da convocatória no jornal de circulação nacional. No entanto, observou que, apesar da informação da publicação em jornal da região em que ocorreram os fatos, o Estado não juntou nenhuma comprovação, motivo pelo qual considerou a medida apenas parcialmente cumprida (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 36).

No que diz respeito a esse ponto em específico, repara-se que a CorteIDH poderia ter considerado a medida cumprida integralmente. No entanto, devido a falta de comprovação da publicação da convocatória no jornal da região de onde ocorreram as violações, o resultado foi de cumprimento parcial.

Logo, se realmente houve apenas uma falha formal na documentação, hipótese em que a medida teria sido realizada, apenas não comprovada, pode-se atribuir ao fator informal pelo descumprimento. Afinal, ausência de transparência e de publicidade no procedimento de supervisão de sentença permite que uma situação aparentemente simples como essa fique oculta, sem que haja um controle da sociedade quase que simultâneo, até para esclarecer se foi caso de erro formal ou de informação sem lastro probatório.

4.2.4.3.9 Medidas de satisfação com reparação monetária: dano material, dano imaterial e reembolso de custas e gastos

A CorteIDH, no que diz respeito à reparação monetária, condenou o Estado brasileiro basicamente a cumprir 3 (três) medidas: a) dano material ocasionado deve ser reparado mediante uma indenização pecuniária de US\$ 3.000,00 em favor de cada um dos familiares considerados vítimas na presente sentença; b) dano imaterial ocasionado deve ser reparado mediante uma indenização pecuniária de: US\$ 45.000,00 para cada familiar direto e \$ 15.000,00 para cada familiar não direto, considerados vítimas no presente caso; e, c) reembolso das custas e gastos no valor de US\$ 5.000,00 em favor do grupo Tortura Nunca Mais, no valor de US\$ 5.000,00 em favor da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos e São Paulo, e no valor de US\$ 35.000,00 em favor do Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010d, p. 115).

Em seu escrito à CorteIDH, o Brasil afirmou que procedeu ao pagamento de todas as indenizações ordenadas a favor dos 39 (trinta e nove) familiares das vítimas desaparecidas que se encontram vivos. Em relação ao pagamento das indenizações aos familiares das vítimas desaparecidas que faleceram, o Estado indicou que se tornou inevitável que se efetivasse pela via judicial dadas as dificuldades para precisar quem são efetivamente os respectivos herdeiros. O Estado afirmou que dos 23 (vinte e três) casos contemplados na Sentença 19 foram pagos, em um caso o Estado não possui informação, em outro os familiares se negam a receber indenizações e outros dois, estão em trâmite de pagamento (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 30).

Na resolução de supervisão de sentença, a CorteIDH manifestou o entendimento de que o Estado deu cumprimento parcial às medidas pecuniárias às vítimas, tanto pelos danos materiais, como imateriais. Quanto ao reembolso de custas e gastos, o Brasil não se pronunciou, nem apresentou comprovantes que confirmem seu cumprimento. Logo, a CorteIDH considerou este ponto pendente de cumprimento (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 34).

De todos os casos analisados até o momento, essa é a primeira vez em que medidas de reparação de caráter pecuniário não foram consideradas totalmente cumpridas pela CorteIDH, em relação ao Estado brasileiro. No entanto, ao se analisar os motivos, identificam-se razões burocráticas, erros formais, com tendência de serem sanadas definitivamente.

Dentre os problemas que a CorteIDH identificou em relação ao cumprimento da medida, pode-se destacar: pagamento fora do prazo previsto na sentença, o que implica em juros de mora; divergência sobre a taxa de câmbio utilizada na conversão dos valores para pagamento; dificuldade de pagamento aos herdeiros de vítimas em processos internos de inventário; não pagamento das vítimas nominadas pela CorteIDH, mas que estavam sem representação judicial (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014b, p. 32-33).

Ao se utilizar o modelo metodológico qualitativo, pode-se atribuir esses problemas que levaram ao não cumprimento integral ao fator informal, de ausência de acompanhamento e coordenação interna da execução.

Os problemas identificados pela CorteIDH no cumprimento dessas medidas parecem repousar, a partir de uma verificação empírica, em falhas formais que ocorrem de forma despercebida pela falta de uma coordenação bem definida e capaz de realizar a verificação prévia do cumprimento segundo os termos da sentença.

Afinal, ao se considerar problemas como os juros de mora ou a diferença da taxa de cotação do dólar, representariam um valor ínfimo perto do montante global. Da mesma forma, não existe qualquer manifestação do agente estatal no sentido de embaraçar o cumprimento das medidas pecuniárias.

Segundo relato do Advogado da União, assim como dos diplomatas do MRE, não existe possibilidade do Brasil não cumprir as obrigações pecuniárias previstas em qualquer sentença internacional. Se a medida ainda não foi integralmente cumprida, deve-se a operacionalização do pagamento e a questões burocráticas.

Por fim, quanto ao reembolso de custas e gastos, houve verdadeira omissão do Estado brasileiro, tanto no que diz respeito ao cumprimento, como na prestação das informações a respeito do assunto.

Da mesma forma, parece ser um erro temporário e que seria eventualmente sanado, o que não se pode afirmar categoricamente, em razão da CorteIDH não ter emitido outra resolução de supervisão após o ano de 2014, ainda que o procedimento continue aberto.

Portanto, para enquadrar no modelo de análise qualitativa, reputa-se aos fatores informais, tanto pela ausência de acompanhamento e coordenação interna da execução (pelos mesmos motivos expostos quanto às indenizações materiais e imateriais), mas também devido a ausência de transparência e publicidade no procedimento de supervisão de sentença, o que dificulta o controle social.

Com base em todo o exposto, pode-se sistematizar as conclusões nos seguintes quadros de análise quantitativa e qualitativa:

Quadro 18 – Análise quantitativa do cumprimento de medidas no Caso Gomes Lund

Medidas	Cumprida Integralmente	Cumprida Parcialmente	Pendente de Cumprimento
15	4 (26,67%)	4 (26,67%)	7 (46,66%)

Fonte: Elaboração própria (2020).

Quadro 19 – Análise qualitativa dos fatores de descumprimento das medidas cumpridas parcialmente no Caso Gomes Lund, conforme fatores existentes em cada medida

(continua)

Tipo de Medida	Investigação e determinação das correspondentes responsabilidades penais
Fatores Jurídicos	ADPF nº 153/DF – STF entende como válida a lei de anistia
Fatores Orçamentários	Não há
Fatores Institucionais	Não há
Fatores Informais	Ausência de vontade política
Fatores Externos	a) tipo de medida; b) medida não clássica; c) caso politicamente sensível;
Tipo de Medida	Determinação do paradeiro das vítimas desaparecidas, e se for o caso, identificação e entrega dos restos mortais a seus familiares
Fatores Jurídicos	Não há
Fatores Orçamentários	Não há
Fatores Institucionais	Não há
Fatores Informais	Ausência de acompanhamento e coordenação interna da execução
Fatores Externos	Não há
Tipo de Medida	Tratamento médico e psicológico/psiquiátrico
Fatores Jurídicos	Não há
Fatores Orçamentários	Não há
Fatores Institucionais	Não há
Fatores Informais	a) ausência de acompanhamento e coordenação interna da execução; b) ausência de interesse político
Fatores Externos	Não há
Tipo de Medida	Ato público de reconhecimento da responsabilidade internacional
Não há	Análise prejudicada em razão da estratégia das vítimas
Tipo de Medida	Capacitação de Direitos Humanos às Forças Armadas
Fatores Jurídicos	Não há
Fatores Orçamentários	Não há
Fatores Institucionais	Não há
Fatores Informais	a) ausência de acompanhamento e coordenação interna da execução; b) ausência de vontade política; c) ausência de transparência e publicidade no procedimento
Fatores Externos	Não há
Tipo de Medida	Tipificação do delito de desaparecimento forçado e julgamento efetivo
Fatores Jurídicos	Não há
Fatores Orçamentários	Não há
Fatores Institucionais	Falta de estrutura normativa e organizacional
Fatores Informais	Ausência de vontade política
Fatores Externos	a) politicamente sensível; b) medida não clássica; c) não depende apenas do Executivo Federal; d) cumprimento após Belo Monte; e) envolve

	alteração legislativa
Tipo de Medida	Continuar a busca, sistematização, publicação e acesso de informação sobre a Guerrilha do Araguaia e as violações de Direitos Humanos durante o regime militar
Fatores Jurídicos	Não há
Fatores Orçamentários	Falta de recursos para conclusão do memorial dos Anistiados
Fatores Institucionais	Não há
Fatores Informais	Ausência de vontade política
Fatores Externos	Não há
Tipo de Medida	Convocação para identificar os familiares das pessoas indicadas no parágrafo 119 da sentença, e se for o caso, considera-los vítimas
Fatores Jurídicos	Não há
Fatores Orçamentários	Não há
Fatores Institucionais	Não há
Fatores Informais	Ausência de transparência e publicidade no procedimento
Fatores Externos	Não há
Tipo de Medida	O dano material ocasionado deve ser reparado mediante uma indenização pecuniária de US\$ 3.000,00 em favor de cada um dos familiares considerados vítimas na presente sentença
Fatores Jurídicos	Não há
Fatores Orçamentários	Não há
Fatores Institucionais	Não há
Fatores Informais	Ausência de acompanhamento e coordenação interna da execução
Fatores Externos	Não há
Tipo de Medida	O dano imaterial ocasionado deve ser reparado mediante uma indenização pecuniária de: US\$ 45.000,00 para cada familiar direto e \$ 15.000,00 para cada familiar não direto, considerados vítimas no presente caso
Fatores Jurídicos	Não há
Fatores Orçamentários	Não há
Fatores Institucionais	Não há
Fatores Informais	Ausência de acompanhamento e coordenação interna da execução
Fatores Externos	Não há
Tipo de Medida	Reembolso das custas e gastos no valor de US\$ 5.000,00 em favor do grupo Tortura Nunca Mais, no valor de US\$ 5.000,00 em favor da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos e São Paulo, e no valor de US\$ 35.000,00 em favor do Centro pela Justiça e o Direito Internacional
Fatores Jurídicos	Não há
Fatores Orçamentários	Não há
Fatores Institucionais	Não há
Fatores Informais	a) ausência de acompanhamento e coordenação interna da execução; b) ausência de transparência e publicidade no procedimento
Fatores Externos	Não há

Fonte: Elaboração própria (2020).

4.2.5 Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil

Em 2016, após mais de 5 (cinco) anos sem julgar um caso contra o Brasil, a CorteIDH responsabilizou internacionalmente o Estado por não prevenir a prática de trabalho escravo e de tráfico de pessoas, ocorridas na chamada Fazenda Brasil Verde.

4.2.5.1 Exposição de fatos

As suspeitas de violação aos Direitos Humanos e trabalhistas envolvendo a Fazenda Brasil Verde, localizada em Sapucaia, Sudeste do Pará, remontam desde os anos de 1980.

Em 1988, houve uma denúncia de prática de trabalho escravo, bem como desaparecimento de 2 (dois) adolescentes que tentaram fugir desta fazenda. Neste ponto, houve inúmeras visitas da Polícia Federal na tentativa de encontrá-los ou então confirmar a ocorrência de homicídio, o que não se verificou, pois os corpos não foram encontrados até hoje. Apesar de ter sido instaurado processo penal para apurar o ocorrido, este foi extinto pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva. Em 1997, 43 (quarenta e três) trabalhadores foram resgatados desta fazenda, após fiscalização do Ministério do Trabalho (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2016b, p. 32-37)⁵⁷.

Já no ano 2000, após fiscalização realizada em 15 de março de 2000, foram resgatados outros 85 (oitenta e cinco) trabalhadores vivendo em regime de cárcere privado e submetidos a trabalhos forçados (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2016b, p. 40-45).

O Brasil, ciente das violações sistemáticas ocorridas, manteve-se inerte quanto às providências necessárias para remediar o ocorrido, bem como não adotou medidas para prevenir outras violações. Diante dos fatos narrados acima, a Comissão da Pastoral da Terra (CPT) juntamente com o CEJIL levaram o caso ao conhecimento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em petição, denunciando o descaso brasileiro em relação aos crimes ocorridos naquela fazenda (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2016b, p. 4).

Tendo em vista a gravidade dos fatos, a CIDH submeteu o caso à CorteIDH, que proferiu sentença, em 20 de outubro de 2016, condenando o Brasil a indenizar os 128 (cento e vinte e oito) trabalhadores resgatados, bem como o responsabilizou pela violação ao direito

⁵⁷ CorteIDH. Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. Sentença de 20 de outubro de 2016 de exceções preliminares, mérito, reparações e custas.

das pessoas de não serem submetidas à escravidão e ao tráfico. O Brasil também foi responsabilizado por violação às garantias e proteção judiciais cabíveis.

4.2.5.2 Medidas de reparação previstas na sentença da CorteIDH

A CorteIDH reconheceu a responsabilidade internacional e condenou o Estado brasileiro em razão das violações à CADH, nos seguintes termos, conforme a sua sentença:

3. O Estado é responsável pela violação do direito a não ser submetido a escravidão e ao tráfico de pessoas, estabelecido no artigo 6.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação aos artigos 1.1, 3, 5, 7, 11 e 22 do mesmo instrumento, em prejuízo dos 85 trabalhadores resgatados em 15 de março de 2000 na Fazenda Brasil Verde, listados no parágrafo 206 da presente Sentença, nos termos dos parágrafos 342 e 343 da presente Sentença. Adicionalmente, em relação ao senhor Antônio Francisco da Silva, essa violação ocorreu também em relação ao artigo 19 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, por ser criança no momento dos fatos, nos termos dos parágrafos 342 e 343 da presente Sentença.
4. O Estado é responsável pela violação do artigo 6.1 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, produzida no marco de uma situação de discriminação estrutural histórica, em razão da posição econômica dos 85 trabalhadores identificados no parágrafo 206 da presente Sentença, nos termos dos parágrafos 342 e 343 da presente Sentença.
5. O Estado é responsável por violar as garantias judiciais de devida diligência e de prazo razoável, previstas no artigo 8.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em prejuízo dos 43 trabalhadores da Fazenda Brasil Verde encontrados durante a fiscalização de 23 de abril de 1997 e que foram identificados pela Corte no parágrafo 199 da Sentença, nos termos dos parágrafos 361 a 382 da presente Sentença.
6. O Estado é responsável por violar o direito à proteção judicial, previsto no artigo 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação aos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento em prejuízo de: a) os 43 trabalhadores da Fazenda Brasil Verde encontrados durante a fiscalização de 23 de abril de 1997 e que foram identificados pela Corte no presente litígio (par. 199 supra) e b) os 85 trabalhadores da Fazenda Brasil Verde encontrados durante a fiscalização de 15 de março de 2000 e que foram identificados pela Corte no presente litígio (par. 206 supra). Adicionalmente, em relação ao senhor Antônio Francisco da Silva, essa violação ocorreu em relação ao artigo 19 da Convenção Americana, todo anterior nos termos dos parágrafos 383 a 420 da presente Sentença (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2016b, p. 123, grifo nosso).

O quadro a seguir sistematiza todas as medidas de reparação determinadas pela CorteIDH em razão do reconhecimento da responsabilidade internacional do Estado brasileiro no Caso Fazenda Brasil Verde.

Quadro 20 – Medidas de reparação do Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil quanto ao seu grau de cumprimento

CATEGORIA DE MEDIDAS DE REPARAÇÃO	SENTENÇA DO CASO TRABALHADORES DA FAZENDA BRASIL VERDE VS. BRASIL (2016)	NÍVEL DE CUMPRIMENTO
Medida de Satisfação	1) Reiniciar as investigações respectivas para identificar, processar e, se for o caso, punir os responsáveis. (2) Publicar a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o caso no Diário Oficial e em jornal de grande circulação nacional, além de disponibilizá-la por meio da rede mundial de computadores por um ano.	SEM MANIFESTAÇÃO DA CORTE ATÉ O MOMENTO CUMPRIDA TOTALMENTE EM 2018
Garantias de não repetição	(3) Adotar as medidas necessárias para garantir que a prescrição não seja aplicada ao delito de Direito Internacional de escravidão e suas formas análogas.	SEM MANIFESTAÇÃO DA CORTE ATÉ O MOMENTO
Reparações pecuniária.	4) O dano imaterial ocasionado deve ser reparado mediante uma indenização pecuniária de US\$ 30.000,00 em favor de cada um dos 43 trabalhadores que foram encontrados durante a fiscalização de 23 de abril de 1997, e a soma de US\$ 40.000,00 para cada um dos 85 trabalhadores que foram encontrados durante a fiscalização de 15 de março de 2000. (5) Reembolso das custas e gastos no valor de US\$ 5.000,00 em favor da Comissão Pastoral da Terra e no valor de US\$ 50.000,00 em favor do Centro pela Justiça e o Direito Internacional.	CUMPRIDAS PARCIALMENTE CUMPRIDAS INTEGRALMENTE

Fonte: Elaboração própria (2020), com base em informação extraída das resoluções de supervisão de cumprimento de sentença da CorteIDH. (CORTEIDH, Resoluções da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2019. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil. Supervisão de Cumprimento de Sentença).

4.2.5.3 Análise do caso

O caso Fazenda Brasil Verde é a primeira condenação internacional do Brasil perante a CorteIDH no que concerna à temática trabalho escravo. A sentença foi proferida em 2016, quase 6 (seis) anos depois do Caso Guerrilha Araguaia, o que demonstra que o tribunal interamericano ficou um longo tempo sem analisar casos envolvendo o Estado brasileiro.

A CorteIDH, em uma decisão que tem sua importância por transcender a resolução do caso concreto, reconheceu no seu parágrafo 265, que a proibição da escravidão se constitui em normas de *jus cogens* e de obrigação *erga omnes*, o que implica na proibição absoluta dessa prática, independentemente de previsão convencional e sem possibilidade de

derrogação ou relativização, além do caráter de imprescritibilidade da referida prática (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2016a, p. 65).

A sentença também se notabiliza por identificar a existência de uma discriminação estrutural histórica, que em razão fatores socioeconômicos, potencializam a condição de vulnerabilidade dessas pessoas. No caso, percebeu-se que as pessoas que eram cooptadas a serem submetidas às condições de escravidão tinham um perfil semelhante. Nesse sentido, o juiz Mac-Gregor da Corte Interamericana de Direitos Humanos (2016b, p. 28), defendeu em seu voto:

O caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil constitui a primeira vez na qual o Tribunal Interamericano reconhece a existência de uma discriminação estrutural histórica, em razão do contexto no qual ocorreram violações de direitos humanos das 85 vítimas. Nesse sentido, também constitui o primeiro caso no qual a CorteIDH expressamente determina a responsabilidade internacional contra um Estado por perpetuar esta situação estrutural histórica de exclusão.

Ademais, destaca-se a fixação de elementos que conceituam a escravidão moderna. Para o Tribunal, é necessário que estejam presentes simultaneamente duas características: a) estado ou condição de um indivíduo; e, b) e o exercício de algum dos atributos do direito de propriedade, isto é, que o escravizador exerça poder ou controle sobre a pessoa escravizada ao ponto de anular a personalidade da vítima (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2016b, p. 71).

A sentença do Caso Fazenda Brasil Verde é de outubro de 2016, sendo a única resolução de supervisão datada de novembro de 2019. Apesar do período recente, proceder-se-á às análises quantitativas e qualitativas, com as adaptações que se fizerem necessárias.

4.2.5.3.1 Reiniciar as investigações respectivas para identificar, processar e, se for o caso, punir os responsáveis

No ponto resolutivo 9 da sentença, a CorteIDH determinou que o Estado deve reiniciar, com a diligência necessárias, todas as investigações e/ou processos penais relacionados aos fatos constatados em março de 2000, para que num prazo razoável, proceda com a identificação, processo e, se for o caso, punição dos responsáveis, nos termos estabelecidos na sentença (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2016b, p. 122).

Observa-se que até o presente momento, a CorteIDH não se manifestou sobre o cumprimento dessa medida por parte do Brasil. Logo, a análise quantitativa está prejudicada. No entanto, não existe óbice para que se proceda a análise qualitativa, de acordo com os critérios metodológicos adotados, motivo pelo se faz necessário apresentar os fatos ocorridos após a sentença.

Torna-se possível essa análise em relação ao caso concreto em razão da existência de desdobramentos importantes advindos da sentença, parcialmente por tratar de um tema importante à realidade brasileira, a atuação autônoma por parte de órgãos internos e a publicização das informações de forma pública.

Em 28 de março de 2017, o MPF instaurou o procedimento investigatório criminal, relacionado à reabertura das investigações do inquérito referente à fiscalização realizada na Fazenda Brasil Verde, no ano 2000, objeto da condenação brasileira perante a CorteIDH⁵⁸.

Os investigados impetraram *habeas corpus* no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no qual requereram o trancamento do processo investigatório. A quarta turma do Tribunal negou o pedido, permitindo a continuidade do procedimento, cuja ementa na íntegra se transcreve abaixo.

PENAL. PEDIDO DE TRANCAMENTO DE PROCESSO INVESTIGATÓRIO CRIMINAL, CUJA ABERTURA FOI DETERMINADA PELA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. CASO TRABALHADORES DA FAZENDA BRASIL VERDE CONTRA A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. COMPETÊNCIA DA CIDH. INEXISTÊNCIA DE PRÉVIA OITIVA DOS PACIENTES. JURISDIÇÃO DA CIDH SOBRE ESTADOS, E NÃO SOBRE INDIVÍDUOS. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO CONTRADITÓRIO, À PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA E À AMPLA DEFESA. TRABALHO ESCRAVO. CRIME CONTRA OS DIREITOS HUMANOS. IMPRESCRITIBILIDADE. ORDEM DENEGADA (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. HC 1023279-03.2018.4.01.0000. PJe. Quarta Turma, Relator: Juiz Federal Saulo Casali Bahia (convocado). Julgamento: 11/12/2018a, p. 1).

Em 13 de setembro de 2019, o MPF apresentou à Justiça Federal denúncia contra os dois acusados de terem cometido o crime, que foi recebida em 27 de janeiro de 2020, que configura a abertura formal da ação penal, devendo transcorrer a sua instrução e julgamento, a partir desse momento⁵⁹.

⁵⁸ Cf. informações do Ministério Público Federal. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-inicia-procedimento-para-reconstrucao-de-processo-penal-do-caso-fazenda-brasil-verde>. Acesso em: 28 maio 2020.

⁵⁹ Cf. informações do Ministério Público Federal. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2020/decisao_justica_federal_recebimento_denuncia_mpf_caso_fazenda_brasil_verde_pa_proc_0001923-54-2019-4-01-39050001923-54-2019-4-01-3905.pdf. Acesso em: 28 maio 2020.

A medida de reiniciar às investigações, para identificar, processar e se for o caso, punir os acusados, constitui obrigação de meio, e não de fim, conforme já abordado anteriormente, na análise de todos os casos que envolveram o Brasil e que tiveram esse tipo de medida determinada.

Logo, pode-se afirmar que está estabelecido que o Estado não tem a obrigação de condenar os acusados, podendo a CorteIDH considerar a medida cumprida, caso as investigações tenham sido efetivamente realizadas. Não há como garantir a condenação dos acusados, mas tão somente que o Brasil envide esforços idôneos para que a justiça seja feita.

Nesse sentido, o atual estágio das medidas adotadas pelo Brasil, tanto por meio da reabertura das investigações pelo Ministério Público, como a aceitação da denúncia pela Justiça Federal, permite-se concluir que o Estado tem empreendido medidas efetivas para o cumprimento que, no entanto, não pode ser considerado integral, em razão do processo ainda estar em andamento.

Como observado, em razão da falta de pronunciamento sobre a medida pela CorteIDH na supervisão de sentença e pela constatação preliminar de que o Estado tem buscado cumprir a decisão, motivo pelo qual o quadro a ser preenchido não apresentará valoração sobre essa medida de reparação.

No entanto, buscar-se-á brevemente identificar qual tem sido a diferença no tratamento dessa medida em relação ao caso Fazenda Brasil Verde em comparação com outros já analisados, no qual a CorteIDH nunca considerou a referida medida totalmente cumprida.

Em síntese, a pesquisa até agora atribuiu o descumprimento (integral ou parcial) desse tipo de medida se deve predominantemente a fatores jurídicos. Em alguns dos casos, houve a tentativa de reabertura das investigações e da ação penal. No Caso Ximenes Lopes, por exemplo, a sentença de primeiro grau foi favorável, mas o tribunal reconheceu a prescrição dos fatos, assim como no Caso Escher. No Caso Garibaldi, tanto o TJPR como o STJ impediram inclusive a retomada das investigações, assim como no Caso Gomes Lund, onde esse tipo de decisão foi proferida já no primeiro grau.

Logo, por mais que possa se avaliar positivamente o andamento das investigações e da ação penal no Caso Fazenda Brasil Verde, precisa-se ponderar os fatos com cautela. A decisão da quarta turma do Tribunal Regional Federal da Primeira Região em sede de *habeas corpus* para trancar a ação penal representa um avanço com ressalvas, especialmente em razão dos fundamentos utilizado, no qual acata às determinações da CorteIDH.

Por outro lado, ao se analisar a decisão do STJ no Recurso Especial nº 1.351.177/PR, no contexto do Caso Garibaldi, ou mesmo do STF no Pedido de Extradicação nº 1.362/DF, parece improvável que a ação penal tenha prosseguimento, o que acarretaria o descumprimento da medida da CorteIDH por fatores jurídicos.

De qualquer forma, pode-se observar que já há um movimento de parte do Judiciário, inclusive do segundo grau, que passou a acatar às medidas de reparação e tem interpretado o Direito em consonância com o Sistema Interamericano. No momento, os tribunais superiores ainda são os órgãos mais refratários, apesar de que com cada vez mais divisão interna sobre o assunto, o que possibilita a crença de que existe margem para mudança nessas decisões.

4.2.5.3.2 Adotar as medidas necessárias para garantir que a prescrição não seja aplicada ao delito de Direito Internacional de escravidão e suas formas análogas

No ponto resolutivo 11 da sentença do Caso Fazenda Brasil Verde, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (2016b, p. 124) determinou que “O Estado deve, dentro de um prazo razoável a partir da notificação da presente Sentença, adotar as medidas necessárias para garantir que a prescrição não seja aplicada ao delito de Direito Internacional de escravidão e suas formas análogas”.

Essa medida, assim como a obrigação de reiniciar as investigações e processar os responsáveis pelas violações, também ainda não foi valorada pela Corte quanto seu aspecto quantitativo, o que não impedirá uma análise preliminar do viés qualitativo.

No caso, observa-se que à CorteIDH determinou que o crime de trabalho escravo seja imprescritível. No entanto, ela não determinou de que forma o Estado deveria garantir essa previsão. Logo, o Estado brasileiro teria margem para apreciar a melhor forma de implementação.

Nesse sentido, surge um primeiro obstáculo, que seria o jurídico. Pela jurisprudência atual do STF, em especial no voto do Ministro Celso de Mello, no julgamento da ADPF nº 153/DF, posteriormente utilizada como fundamento no Acórdão da Extradicação nº 1.362/DF, a definição de imprescritibilidade de crimes é matéria reservada a lei formal, nos seguintes termos:

Não se pode também desconhecer, **considerado o princípio constitucional da reserva absoluta de lei formal, que o tema da prescrição subsume-se ao âmbito das normas de direito material**, de natureza eminentemente penal, **regendo-se, em consequência, pelo postulado da reserva de Parlamento**, como adverte autorizado

magistério doutrinário (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 153 Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, Dje de 6.8.2010c, p. 191, grifo nosso).

Portanto, para se considerar a medida como passível de cumprimento por parte do Brasil, é necessário recebê-la como um mandado de criminalização implícito, conceito já abordado, quando da análise do Caso Gomes Lund. Observa-se que quanto ao crime de desaparecimento forçado, houve uma determinação direta ao Estado de se criar uma lei para tipificá-lo; na questão de imprescritibilidade do crime de escravidão, a CorteIDH não limitou a atuação estatal, mas receber a medida como um mandado de criminalização parece ser o meio mais adequado.

No Caso Guerrilha do Araguaia, no qual a CorteIDH considerou a medida não cumprida pelo Brasil, na análise qualitativa se identificou 3 (três) aspectos principais para o descumprimento: fatores institucionais, fatores informais e fatores externos.

Os fatores institucionais se relacionavam à falta de estrutura normativa e organizacional, ainda mais ao exigir coordenação entre os Poderes; o fator informal consistia na ausência de interesse político; e os fatores externos estavam ligados a sensibilidade do caso, por ser uma medida de reparação não clássica e que não dependia apenas do Executivo Federal.

Dessa forma, para se realizar uma análise preliminar qualitativa, em razão da CorteIDH não ter se manifestado na resolução de supervisão de sentença de 2019 sobre o cumprimento dessa medida, torna-se necessário buscar informações por meio de outras fontes.

Por meio do acesso a documentos que dizem respeito ao cumprimento por parte do Poder Legislativo do Caso Fazenda Brasil Verde, anexados ao Ofício nº 00100/2016/DP1/NEXT/PGU/AGU, observou-se que a Câmara de Deputados recebeu ofício da Advocacia-Geral da União, que deu conhecimento ao Legislativo dos termos da condenação e solicitou informações acerca dos esforços empreendidos para o cumprimento das mesmas⁶⁰.

De acordo com entrevista realizada com o servidor da Câmara dos Deputados, o assunto aparentemente não interessou aos Parlamentares que, em grande parte, sequer tinham conhecimento da decisão, mesmo os membros da Comissão de Direitos Humanos ou que possuem uma plataforma política fundada na proteção internacional dos Direitos Humanos. A

⁶⁰ Ofício nº 00100/2016/DP1/NEXT/PGU/AGU de 22 de dezembro de 2016.

resposta foi encaminhada para a área técnica do Parlamento, sem que o assunto fosse pautado para discussão em sessão plenária ou de Comissão⁶¹.

Foi realizado levantamento junto ao sítio eletrônico da Câmara dos Deputados de todas as proposições relativas ao tema em questão, coligindo, dentre essas, aquelas que tivessem pertinência com o cumprimento da referida sentença. Nesse sentido, aponta-se as seguintes proposições:

Quadro 21 – Proposições legislativas no âmbito da Câmara dos Deputados de temas correlatos ao Caso Fazenda Brasil Verde vs. Brasil

Proposição e autoria	Ementa
PL 301/2007 Dr. Rosinha (PT-PR)	Define condutas que constituem crimes de violação do direito internacional humanitário, estabelece normas para a cooperação judiciária com o Tribunal Penal Internacional e dá outras providências. Explicação: Define os Crimes de Genocídio, os Crimes de Guerra e os Crimes contra a Humanidade.
PL 4.038/2008 Autoria do Executivo (apenso ao projeto anterior)	Dispõe sobre o crime de genocídio, define os crimes contra a humanidade, os crimes de guerra e os crimes contra a administração da justiça do Tribunal Penal Internacional, institui normas processuais específicas, dispõe sobre a cooperação com o Tribunal Penal Internacional, e dá outras providências.

Fonte: Elaboração própria (2020), com base em consulta ao Portal da Câmara dos Deputados.

Os projetos assinalados vão ao encontro do ponto resolutivo 11 da sentença em questão, na medida em que incluem o crime de reduzir alguém à condição análoga à de escravo no rol dos possíveis crimes contra a humanidade, definindo esses, por sua vez, como imprescritíveis.

Cumprir notar, por outro lado, que as próprias conceituações trazidas pelos projetos se afastam, em certa medida, do disposto na sentença. Isso porque ambos estabelecem como crimes contra a humanidade, de acordo com o Estatuto de Roma (art. 7), aqueles que configurem “ataque generalizado ou sistemático” contra determinada população civil⁶².

A depender da interpretação, isso pode significar, segundo a literalidade do primeiro projeto em seu art. 11 (“Quem, no quadro de um ataque generalizado ou sistemático contra qualquer população civil, praticar [...]”), a imposição de uma condição para que o tipo previsto no art. 149 do CP (que tipifica o delito de trabalho escravo) seja considerado como crime contra a humanidade e, portanto, imprescritível.

⁶¹ Ofício nº 543/SGM/P/2017 de 30 de maio de 2017.

⁶² BRASIL. Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm. Acesso em: 4 maio 2020.

A situação se repete no projeto de autoria do Executivo (conforme quadro 21) que diz em seu art. 17, que “são crimes contra a humanidade os praticados no contexto de ataque, generalizado ou sistemático, dirigido contra população civil, tipificados neste Título”.

Como se pode antever, ao menos de acordo com uma interpretação literal do disposto, não será a mera tipificação no caso concreto do delito de trabalho escravo, segundo os projetos em análise, que tornarão os casos imprescritíveis, o que pode fazer com que uma série de situações concretas não sejam alcançadas, como estabelece a sentença da CorteIDH.

Cabe destacar que a controvérsia semântica acerca da aplicabilidade ou não do conceito de crime contra a humanidade ao delito de trabalho escravo foi inclusive um dos argumentos do Estado brasileiro para apontar, no curso de sua defesa, a improcedência do pedido de declarar a imprescritibilidade, uma vez que o caso concreto não se encaixaria em “ataque generalizado ou sistemático contra a população civil” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2016b, p. 453).

Quanto a esse ponto, em particular, a CorteIDH considerou que “o caráter imprescritível do delito de escravidão e de suas formas análogas no direito internacional seriam consequência de seu caráter de delitos de Direito Internacional” e que, de acordo com sua jurisprudência constante, “os delitos que representem graves violações de direitos humanos não podem ser objeto de prescrição, não podendo o Brasil aplicar a prescrição a este caso e a outros similares” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2016b, p. 454).

Tendo em vista que os fundamentos da sentença para ordenar a tomada de providências quanto à imprescritibilidade transcendem a declaração do delito de trabalho escravo como crime contra a humanidade e que a própria CorteIDH confrontou, no curso da *ratio decidendi*, a pretensão da possível afastabilidade da imprescritibilidade, quando não se tratar de “ataque generalizado e sistemático”, resta mais do que comprovado que as medidas existentes no âmbito da Câmara dos Deputados não atendem satisfatoriamente o que foi estabelecido na sentença.

O mandamento do tribunal interamericano foi de que a prescrição não seja aplicada à redução de pessoas à escravidão e suas formas análogas, apontando para um juízo mais amplo e incondicionado, no qual deve ser reconhecida a imprescritibilidade, ainda que as situações existentes não sejam consideradas como crime contra a humanidade.

Contudo, surge uma segunda questão em relação à implementação desse ponto resolutivo da sentença. Hodiernamente, os crimes considerados imprescritíveis de acordo com o ordenamento pátrio estão expressamente previstos na Constituição (artigo 5º, XLII e XLIV). Apesar de ser questão controversa, é preciso considerar a possibilidade de que haja por parte do STF uma interpretação restritiva desse rol, declarando a inconstitucionalidade de

legislações estabelecendo hipóteses de imprescritibilidade que não sejam positivadas por meio de emenda à Constituição Federal.

Ainda que essa questão esteja longe de ser pacífica, tendo em vista seu caráter necessariamente controverso, existe a Proposta de Emenda à Constituição nº 14 de 2017, de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares, que, segundo sua ementa, “altera a Constituição Federal, para estabelecer que a submissão de pessoa a condição análoga à escravidão constitui crime imprescritível”. Tal proposta encontra-se ainda na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (CCJ)⁶³.

Sem qualquer análise de mérito, trata-se da proposição em tramitação no Congresso Nacional que atende diretamente e de forma mais adequada ao ponto resolutivo 11 da sentença em questão, inclusive fazendo referência expressa à sentença da Corte Interamericana na sua justificativa.

Para além do ponto resolutivo 11 é possível observar ainda, no curso do parágrafo 463 da sentença outra determinação de caráter mais evidentemente legislativo, qual seja

[...] o fortalecimento do sistema jurídico e a criação de mecanismos de coordenação entre a jurisdição penal e a jurisdição trabalhista para superar vazios gerados na investigação, processamento e punição das pessoas responsáveis pelos delitos de servidão e trabalho forçado (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2016b, p. 114).

Por fim, no que diz respeito a esse ponto, e sem valoração acerca do mérito, aponta-se que se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição nº 327 de 2009, de autoria do deputado Valtenir Pereira, cuja ementa relaciona-se diretamente à determinação ao propor a modificação da Constituição para

[...] conferir a competência penal à Justiça do Trabalho, especialmente em relação aos crimes contra a organização do Trabalho, os decorrentes das relações de trabalho, sindicais ou do exercício do direito de greve, a redução do trabalhador à condição análoga à de escravo, aos crimes praticados contra a administração da Justiça do Trabalho e a outros delitos que envolvam o trabalho humano (BRASIL, 2009b, p. 1).

Como a proposta é de 2009, não se pode atribuir sua proposição à uma resposta à sentença, mas ao mesmo tempo, ainda que não se possa afirmar que o Congresso desconhece do assunto, o fato é que não há uma pauta interna que vise pelo menos discutir a implementação da

⁶³ BRASIL. Senado Federal. Diário do Senado Federal nº 37 de 2017. Publicação: 5 abr. 2017. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=05/04/2017&paginaDireta=004>. Acesso em: 20 maio 2020.

sentença de forma direta e concreta, ressaltando-se a Proposta de Emenda à Constituição nº 14 de 2017.

Como a CorteIDH ainda não se manifestou oficialmente sobre o nível de cumprimento, não há como concluir definitivamente sobre os fatores de descumprimento. No entanto, numa análise incipiente, parece ser possível identificar, com base nos fatos narrados, semelhanças com o Caso Guerrilha do Araguaia.

Em primeiro lugar, o fator institucional é um aspecto presente, considerando a total falta de coordenação institucional, especialmente entre os Poderes Executivos e Legislativo, no objetivo de criar uma legislação nos termos determinados pela sentença, o que é corroborado com a existência de projetos de lei que tratam transversalmente sobre o assunto, mas sem corresponder à obrigação internacional.

Quanto ao fator informal, parece haver, no caso concreto, ausência de engajamento político na temática, em razão do aparente desinteresse na pauta por parte dos parlamentares.

De acordo com os informantes da tese que trabalham no Congresso Nacional, o assunto, apesar de importante, não se tornou uma prioridade na agenda do parlamento. Tanto que às respostas fornecidas à AGU foram genéricas, sem representar nenhum compromisso de prazo em dar cumprimento à determinação da CorteIDH.

Por fim, quantos aos fatores externos, destaca-se o fato de não ser uma medida clássica (já que demanda alteração legislativa) e de envolver grupos vulneráveis sem articulação com o Congresso.

Quanto a esse fator, torna-se necessário destacar que a própria CorteIDH reconheceu os trabalhadores que foram submetidos ao trabalho escravo como um grupo em situação vulnerável devido a discriminação estrutural histórica por qual eles passaram, consistindo a primeira decisão do tribunal interamericano nesse sentido (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2016b, p. 89).

4.2.5.3.3 O dano imaterial ocasionado deve ser reparado mediante uma indenização pecuniária de US\$ 30.000,00 em favor de cada um dos 43 trabalhadores que foram encontrados durante a fiscalização de 23 de abril de 1997, e a soma de US\$ 40.000,00 para cada um dos 85 trabalhadores que foram encontrados durante a fiscalização de 15 de março de 2000

No ponto resolutivo 12 da sentença, a CorteIDH determinou ao Estado que efetuasse o pagamento aos 128 trabalhadores da Fazenda Brasil Verde encontrados nas fiscalizações, os

valores devidamente fixados na decisão (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2016b, p. 124).

O Brasil informou que, em dezembro de 2017, efetuou o pagamento em favor de 54 vítimas, sobre as quais possuía as informações necessárias para realizar a operação. No intuito de localizar as restantes, realizou uma série de ações nos anos de 2018 e de 2019, o qual permitiu que identificasse e efetuasse o pagamento de outras 18 (dezoito) vítimas (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2019a, p. 6-7).

O Estado brasileiro se manifestou de que “o fato de alguns pagamentos continuarem pendentes não decorre da vontade do Estado, mas, sim, das dificuldades de obtenção de dados dos beneficiários, inclusive por parte das organizações representantes das vítimas” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2019a, p. 6).

Na resolução de supervisão de sentença de 22 de novembro de 2019, a CorteIDH considerou positivo “os esforços envidados pelo Estado com a finalidade de localizar as vítimas e a elas efetuar os pagamentos, máxime à luz da complexidade que essa tarefa reveste, pelas circunstâncias particulares do presente caso”, e declarou a medida como cumprida parcialmente, em razão de ainda restarem 56 vítimas a serem indenizadas (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2019a, p. 9).

De acordo com o padrão que vem se estabelecendo, por meio das análises realizadas e as entrevistas com os informantes da tese, o Estado brasileiro não descumpre de forma intencional às medidas de pecuniárias. Logo, quando essas medidas não forem consideradas cumprida pela CorteIDH, costuma envolver o fato de que houve dificuldades operacionais na implementação do pagamento. No caso concreto, as dificuldades consistem na localização e na identificação das vítimas.

A condenação do Caso Fazenda Brasil Verde reconhece o direito à indenização a pessoas que não necessariamente estavam representadas e participando ativamente do processo internacional. Os fatos que ensejaram a reparação ocorreram há quase 20 (vinte) anos e várias dessas pessoas não possuíam documento oficial de identificação no momento da fiscalização.

Logo, é difícil atribuir ao Estado a responsabilidade pela dificuldade para localizar e efetuar o pagamento, tanto que a própria CorteIDH, no procedimento de supervisão, reconheceu os esforços do Brasil, inclusive em trabalhar conjuntamente com os representantes das vítimas para esse fim (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2019a, p. 8).

No entanto, considerando a proposta metodológica, apesar da ressalva feita, parece ser consequência lógica que os fatores informais influenciam, ainda que minimamente, a dificuldade no cumprimento. No caso, a ausência de transparência e publicidade no procedimento de supervisão de sentença, dificultam o acesso à informação e que em consequência, poderia auxiliar na identificação das vítimas.

Considerando que o Caso Fazenda Brasil Verde ocorreu no Estado do Pará, entrevistou-se um Procurador do Estado para saber se a União havia buscado alguma informação ou auxílio em nível local. Pelo que foi apurado, existiram algumas reivindicações de representantes das vítimas junto ao governo local, mas nunca houve qualquer contato institucional do governo federal.

Além das vítimas não localizadas, a CorteIDH se manifestou sobre o caso de uma vítima, no qual o Estado afirmava ter feito o pagamento e demonstrava o comprovante, sendo que a mesma negou ter recebido o valor e sequer de possuir a conta bancária apresentada pelo Brasil (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2019a, p. 7).

Ainda que a falha possa ser sanada, esse tipo de erro poderia ser evitado, ainda mais considerando os casos que possuem número elevado de vítimas, nos quais nem todos possuem representação individualizada junto ao tribunal. Se a CorteIDH possibilitasse um acompanhamento simultâneo, com maior transparência, sem limitar a divulgação das informações apenas aos representantes das vítimas, da CIDH e dos Estados, existiriam outros meios de acesso às informações.

Não se trata de buscar erros a qualquer custo, mas identificar os meios, por mais simples que sejam, que permitam o melhor cumprimento das decisões, em especial nos casos no qual não há qualquer objeção do Estado, mas apenas problemas de operacionalização.

Com base em todo o exposto, pode-se sistematizar as conclusões nos seguintes quadros de análise quantitativa e qualitativa:

Quadro 22 – Análise quantitativa do cumprimento de medidas no Caso Fazenda Brasil Verde vs. Brasil

Medidas	Cumprida Integralmente	Cumprida Parcialmente	Sem manifestação oficial
5	2 (40%)	1 (20%)	2 (20%)

Fonte: Elaboração própria (2020).

Quadro 23 – Análise qualitativa dos fatores de descumprimento das medidas cumpridas parcialmente no Caso Fazenda Brasil Verde vs. Brasil

Tipo de Medida	O dano imaterial ocasionado deve ser reparado mediante uma indenização pecuniária de US\$ 30.000,00 em favor de cada um dos 43 trabalhadores que foram encontrados durante a fiscalização de 23 de abril de 1997, e a soma de US\$ 40.000,00 para cada um dos 85 trabalhadores que foram encontrados durante a fiscalização de 15 de março de 2000	Adotar as medidas necessárias para garantir que a prescrição não seja aplicada ao delito de Direito Internacional de escravidão e suas formas análogas
Fatores Jurídicos	Não há	Não há
Fatores Orçamentários	Não há	Não há
Fatores Institucionais	Não há	Sim. Falta de coordenação institucional entre Poder Legislativo e Poder Executivo
Fatores Informais	Sim. Ausência de acompanhamento e coordenação interna da execução e preocupação em cumprir com aspectos formais e não materiais.	Sim. Ausência de interesse político
Fatores Externos	Não há	Sim. a) a natureza da medida de reparação; b) vítimas pertenciam a grupo vulnerável; c) exige alteração legislativa; d) implementação da medida não dependia apenas do Poder Executivo; e) proferida após casos Belo Monte e Guerrilha do Araguaia

Fonte: Elaboração própria (2020).

4.2.6 Cosme Rosa Genova e outros vs. Brasil (Favela Nova Brasília)

A CIDH, em 19 de maio de 2015, submeteu o caso à CorteIDH, referente à falhas e demoras na investigação e punição de agentes estatais pelo homicídio de 26 (vinte e seis) pessoas e pela prática de tortura e violência sexual de 3 (três) mulheres, sendo duas menores, durante duas incursões da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro na Favela Nova Brasília, em 18 de outubro de 1994 e 8 de maio de 1995.

A CIDH pediu a responsabilização do Estado pela violação dos artigos 1.1, 4.1, 5.2, 8.1, 11, 19 e 25.1 da CADH, bem como pela violação dos artigos 1, 6 e 8 da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura e o artigo 7 da Convenção de Belém do Pará.

As mortes ocorridas durante as ações policiais foram relatadas como legítima defesa, ainda que na autópsia das vítimas seja descrito que as causas das mortes tenham sido por disparos em regiões vitais do corpo, o que caracteriza hipótese de execução extrajudicial.

Ao contextualizar a violência policial no Brasil, a CorteIDH evidenciou que as investigações de tais execuções sumárias tendem à impunidade, em função dos chamados “formulários de resistência à prisão”, baseado em 2 (dois) relatórios produzidos pelas Nações Unidas, em visitas nos anos de 2003 e 2007 no Brasil⁶⁴.

4.2.6.1 Exposição de fatos

Em síntese, no dia 18 de outubro de 1994, um grupo de policiais iniciou uma incursão policial na Favela Nova Brasília. Durante a operação, os policiais invadiram pelo menos 5 (cinco) casas, disparando contra os ocupantes ou detendo-os para, posteriormente assassiná-los, tendo os corpos sido depositados na praça da comunidade. Em duas casas invadidas, os policiais cometeram atos de violência sexual contra 3 (três) mulheres, dentre as quais duas adolescentes. Ao todo, 13 (treze) pessoas foram mortas, incluindo 4 (quatro) crianças. Posteriormente, na mesma comunidade, outra operação foi realizada no dia 8 de maio de 1995, como resultado de uma suposta denúncia anônima. Dessa vez, outros 13 (treze) jovens foram mortos na ação, que contou com auxílio de 2 (dois) helicópteros (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017a, p. 3).

As investigações dos casos não identificaram culpados. Segundo o delegado responsável, no seu relatório final no inquérito policial, alegou-se que a operação buscava interceptar a entrega de um carregamento de armas, mas que após um ataque desferido por parte dos moradores da favela a polícia reagiu, o que ocasionou a morte de 13 (treze) pessoas (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017b, p. 32).

Depois de novas diligências, o Delegado responsável emitiu relatório afirmando que os atos investigados se relacionam a um conflito armado consequente de uma “guerra” que culminou em pessoas mortas e feridas. O representante do MP requereu o arquivamento do inquérito em junho de 2009, sendo o pedido acatado pelo judiciário (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017b, p. 38).

⁶⁴ Relatório da Missão ao Brasil. Relator Especial sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, U.N. Doc. E/CN.4/2004/7/Add.3, 28 de janeiro de 2004 e Relatório da Missão ao Brasil, Relator Especial sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias. U.N. Doc. A/HRC/11/2/Add.2, 23 de março de 2009.

Em outubro de 2012, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) requereu o desarquivamento dos autos, alegando falhas na condução do inquérito. O juiz da 3ª Vara Criminal decidiu pela impossibilidade de desarquivamento. Em 9 de julho de 2013, foi aberto novo inquérito policial, contudo, em 7 de maio de 2015, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro determinou o arquivamento da investigação, declarando a nulidade das provas produzidas, em função da contrariedade da reabertura das investigações em contraposição à decisão judicial (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017b, p. 40-41).

4.2.6.2 Medidas de reparação previstas na sentença da CorteIDH

A CorteIDH reconheceu a responsabilidade internacional do Brasil no Caso Favela Nova Brasília, em razão da violação do direito às garantias judiciais de independência e imparcialidade da investigação, devida diligência e prazo razoável, estabelecidas no artigo 8.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, assim como da violação do direito à proteção judicial, previsto no artigo 25 do mesmo instrumento, ambos em relação artigo 1.1, em detrimento das vítimas elencadas pela sentença (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017b, p. 87).

Ademais, a CorteIDH também reconheceu a responsabilidade pela violação dos direitos à proteção judicial e às garantias judiciais, previstas nos artigos 25 e 8.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento e os artigos 1, 6 e 8 da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, bem como o artigo 7 da Convenção Belém do Pará, em detrimento de L.R.J., C.S.S. e J.F.C. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017b, p. 88).

De acordo com a sentença, sistematizou-se quadro com todas as medidas de reparação determinadas no Caso Favela Nova Brasília, com sua categoria e seu grau de cumprimento, de acordo com a CorteIDH.

Quadro 24 – Medidas de reparação do Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil quanto ao seu grau de cumprimento
(continua)

CATEGORIA DE MEDIDAS DE REPARAÇÃO	SENTENÇA DO CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA VS. BRASIL (2016)	NÍVEL DE CUMPRIMENTO
Medida de Reabilitação	(1) Oferecer tratamento psicológico e psiquiátrico às vítimas	SEM MANIFESTAÇÃO DA CORTE ATÉ O MOMENTO
Medida de Satisfação	(2) Continuar a investigação sobre os fatos relacionados às mortes ocorridas na incursão de 1994, e identificar, processar e, caso seja pertinente, punir os responsáveis, e iniciar ou reativar uma investigação eficaz a respeito das mortes ocorridas na incursão de 1995 (3) Investigar os fatos de violência sexual (4) Realizar um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional (5) Publicar anualmente um relatório oficial com os dados relativos às mortes ocasionadas durante operações de polícia em todos os estados do país (6) Publicar o resumo oficial da sentença no Diário oficial e em um jornal de ampla circulação nacional, além de publicar, por um período de três anos, em página eletrônica oficial do governo federal, governo do estado do Rio de Janeiro e da Polícia Civil do Rio de Janeiro, devendo as redes sociais desses órgãos promoverem por um ano a página eletrônica da sentença	SEM MANIFESTAÇÃO DA CORTE ATÉ O MOMENTO SEM MANIFESTAÇÃO DA CORTE ATÉ O MOMENTO SEM MANIFESTAÇÃO DA CORTE ATÉ O MOMENTO CUMPRIDA PARCIALMENTE
Garantias de não repetição	(7) estabelecer os mecanismos normativos necessários para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que <i>prima facie</i> policiais apareçam como possíveis acusados, desde a <i>notitia criminis</i> se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado, ou acusados	SEM MANIFESTAÇÃO DA CORTE ATÉ O MOMENTO

	(8) adotar as medidas necessárias para que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial (9) implementar, em prazo razoável, um programa ou curso permanente e obrigatório sobre atendimento a mulheres vítimas de estupro, destinado a todos os níveis hierárquicos das Polícias Civil e Militar do Rio de Janeiro e a funcionários de atendimento de saúde (10) adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias para permitir às vítimas de delitos ou a seus familiares participar de maneira formal e efetiva da investigação de delitos conduzida pela polícia ou pelo Ministério Público (11) adotar as medidas necessárias para uniformizar a expressão “lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial” nos relatórios e investigações da polícia ou do Ministério Público em casos de mortes ou lesões provocadas por ação policial	SEM MANIFESTAÇÃO DA CORTE ATÉ O MOMENTO SEM MANIFESTAÇÃO DA CORTE ATÉ O MOMENTO SEM MANIFESTAÇÃO DA CORTE ATÉ O MOMENTO SEM MANIFESTAÇÃO DA CORTE ATÉ O MOMENTO
Reparações pecuniárias	(12) O dano imaterial ocasionado deve ser reparado mediante uma indenização pecuniária de US\$ 35.000,00 em favor de cada uma das vítimas elencadas pela sentença, além de uma soma adicional de US\$ 15.000,00 por pessoa para L.R.J, C.S.S e J.F.C. (13) Reembolso das custas e gastos no valor de US\$ 20.000,00 em favor do Instituto de Estudos de Religião, e no valor de US\$ 35.000,00 em favor do Centro pela Justiça e o Direito Internacional (14) Restituição de US\$ 7.397,51 ao Fundo de Assistência Jurídica às vítimas	SEM MANIFESTAÇÃO DA CORTE ATÉ O MOMENTO SEM MANIFESTAÇÃO DA CORTE ATÉ O MOMENTO CUMPRIDA TOTALMENTE

Fonte: Elaboração própria (2020), com base em informação extraída das resoluções de supervisão de cumprimento de sentença da CorteIDH. (CORTEIDH, Resoluções da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 07 de outubro de 2019. Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. Supervisão de Cumprimento de Sentença).

4.2.6.3 Análise do caso

O Caso Cosme Rosa Genoveva e outros vs. Brasil (doravante Favela Nova Brasília) tem como tema central a impunidade em casos de violência policial. Trata-se de um assunto politicamente sensível no contexto brasileiro, em razão da força que as corporações policiais possuem junto aos representantes eleitos, além do medo que elas exercem sobre a população mais pobre do país. Nesse sentido, a sentença da CorteIDH abarcou diversos desses aspectos. No total, foram determinadas a implementação de 14 (quatorze) medidas de reparação.

Apesar da sentença ser de 16 de fevereiro de 2017, a CorteIDH só publicou resoluções que versaram sobre a restituição ao Fundo de Assistência às vítimas (cumprimento integral); e sobre a publicação e divulgação da sentença e de seu resumo oficial (cumprimento parcial).

Dessa forma, só será possível a análise quantitativa e qualitativa referente ao descumprimento no que diz respeito à medida de publicação da sentença. O cumprimento das outras medidas será avaliado em resolução posterior, o que ainda não aconteceu, assim como não existe um prazo definido (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2019b, p. 5).

Não obstante a ausência de valoração quantitativa por parte da CorteIDH, a análise qualitativa será realizada com base na coleta de outras informações disponíveis, já que não há manifestação oficial sobre o assunto. Logo, por esse motivo, não será possível analisar todas as medidas determinadas, já que não se obteve dados sobre todas elas.

Como já exposto, a publicidade das informações no procedimento de supervisão de sentença é limitada. Em 11 de março de 2019, a CorteIDH publicou o “Acordo de Corte nº 1/19”, que versa sobre a publicação em sua página eletrônica dos expedientes dos casos que estão sob supervisão. Pelo documento, a CorteIDH publicará informação relativas ao cumprimento das garantias de não repetição que sejam apresentadas, enquanto às demais medidas permanecerão sem publicação. Ademais, os escritos anteriores do referido acordo poderão ser disponibilizados, mediante autorização da presidência⁶⁵.

Logo, o acordo buscou trazer mais transparência ao procedimento, ainda que de forma incipiente. Todavia, apesar dessa previsão, não existe qualquer escrito sobre o Caso Favela Nova Brasília disponível à consulta.

⁶⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Acuerdo da Corte nº 01/19, de 11 de março de 2019**. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/corteidh/cf/jurisprudencia2/acuerdo_de_corte.cfm?acuerdo=2&lang=es. Acesso em: 9 maio 2020.

Dessa forma, as medidas que serão analisadas qualitativamente serão divididas em grupos temáticos, por envolverem assuntos semelhantes, de forma a evitar que a análise se torne repetitiva.

Em primeiro lugar, analisar-se-ão as medidas de investigação, que serão: continuar a investigação sobre os fatos relacionados às mortes ocorridas na incursão de 1994, identificar, processar e, caso seja pertinente, punir os responsáveis, além de iniciar ou reativar uma investigação eficaz a respeito das mortes ocorridas na incursão de 1995; por fim, investigar os fatos de violência sexual.

Posteriormente, as medidas que envolvem mudanças normativas e legislativas: a) estabelecer os mecanismos normativos necessários para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente; e, b) adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias para permitir às vítimas de delitos ou a seus familiares participar de maneira formal e efetiva da investigação de delitos conduzida pela polícia ou pelo MP.

Por fim, a medida de reparação monetária, no que diz respeito às indenizações por dano imaterial às vítimas, assim como o reembolso de custas e gastos em favor dos representantes de demanda.

As medidas previstas na sentença da CorteIDH que não serão analisados se devem ao fato de não se ter obtido documentos suficientes à análise qualitativa, considerando que não existe pronunciamento oficial do tribunal interamericano sobre elas.

4.2.6.3.1 Medidas de investigação

As primeiras medidas objeto da análise serão as que envolvem o dever do Estado de investigar e apurar os fatos ocorridos. No caso concreto, em razão da separação feita pela sentença, existem duas medidas de reparação nesse sentido, no ponto resolutivo 10 e 11:

10. O Estado deverá conduzir eficazmente a investigação em curso sobre os fatos relacionados às mortes ocorridas na incursão de 1994, com a devida diligência e em prazo razoável, para identificar, processar e, caso seja pertinente, punir os responsáveis, nos termos dos parágrafos 291 e 292 da presente Sentença. A respeito das mortes ocorridas na incursão de 1995, o Estado deverá iniciar ou reativar uma investigação eficaz a respeito desses fatos, nos termos dos parágrafos 291 e 292 da presente Sentença. O Estado deverá também, por intermédio do Procurador-Geral da República do Ministério Público Federal, avaliar se os fatos referentes às incursões de 1994 e 1995 devem ser objeto de

pedido de Incidente de Deslocamento de Competência, no sentido disposto no parágrafo 292 da presente Sentença.

11. O Estado deverá **iniciar uma investigação eficaz a respeito dos fatos de violência sexual**, no sentido disposto no parágrafo 293 da presente Sentença (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017a, p. 88, grifo nosso).

No que diz respeito às investigações referente a incursão de 1994, o inquérito policial foi reaberto em 2013, tendo o MP apresentado denúncia em 15 de maio de 2013, que foi recebida pela justiça do Rio de Janeiro. Observa-se que as datas são anteriores à sentença da CorteIDH, consistindo à época de trâmite de caso perante a Comissão Interamericana.

No entanto, após o julgamento do caso perante o tribunal interamericano, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro instituiu comissão para analisar qual seria sua atribuição no cumprimento da sentença, numa perspectiva mais ampla, incluindo tanto a incursão de 1995, como a apuração de crimes sexuais. Nesse sentido, torna-se relevante transcrever trecho da notícia veiculada na página eletrônica da instituição, em razão do reconhecimento expresso da ação do MP como forma de implementar a medida de reparação ordenada pela CorteIDH no caso em análise:

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) reabriu investigações relativas ao Caso Nova Brasília, em cumprimento à sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CORTEIDH) que condenou o Brasil pelas chacinas ocorridas em 1994 e 1995, no Rio de Janeiro. A decisão foi tomada por uma comissão constituída pelo procurador-geral de Justiça, Eduardo Gussem. A comissão analisou as medidas a serem adotadas para a execução da sentença, naquilo que é de atribuição da instituição. [...] Segundo o relatório apresentado pela comissão, **para a reabertura dos casos foi considerado o reconhecimento da jurisprudência internacional sobre a imprescritibilidade dos casos. Esta é a primeira vez que um Ministério Público estadual aplica o entendimento.** Desde 1998, o Estado brasileiro comprometeu-se com a jurisdição da CorteIDH nos casos de graves violações aos direitos humanos submetidos ao Sistema Interamericano. **‘Nenhum argumento de direito interno, tais como prescrição e decadência, pode ser utilizado para afastar essa obrigação (investigar os fatos)’**, aponta trecho do relatório (RIO DE JANEIRO, 2018, não paginado, grifo nosso).

Em razão da existência de procedimento apuratório no âmbito do MP, com o intuito de investigar os fatos e buscar a responsabilização dos autores dos crimes, um dos investigados ingressou com *habeas corpus* para trancar a ação penal, caso que chegou até o STJ. Na oportunidade, apesar de não fazer menção à decisão da CorteIDH, o tribunal denegou o pedido dos acusados, mantendo a possibilidade do Estado em proceder com a persecução penal (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC nº 46.250 - RJ. Relator Ministro Joel Ilan Paciornik. DJe: 11/05/2018b).

Posteriormente, em novembro de 2018, os acusados foram pronunciados, decisão da qual eles recorreram ao Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, que, no entanto, em 02/10/2019, manteve a decisão de levá-los ao tribunal do júri. Os réus recorreram mais uma vez ao STJ, decisão que ainda está pendente de julgamento⁶⁶.

Em relação à obrigação do Estado de promover investigação específica quanto à prática de violência sexual, o MPRJ abriu investigações no dia 10 de julho de 2018. O resultado desse procedimento resultou no oferecimento de denúncia à justiça contra duas pessoas, pelo cometido de crimes sexuais cometidos no contexto dos fatos (RIO DE JANEIRO, 2019, p. 1-2).

Por fim, quanto à possibilidade de se requerer o deslocamento de competência das investigações e processos, a Procuradoria-Geral da República (PGR) instaurou, ainda em 2017, procedimento preparatório do incidente, com o objetivo de avaliar a pertinência da medida (BRASIL, 2017d, p. 1).

Em 09 de setembro de 2019, a PGR encaminhou ao STJ, por meio do Ofício nº 101/2019 – Secretaria de Direitos Humanos e Defesa Coletiva (SDHDC)/Gabinete do Procurador Geral da República (GABPGR), petição requerendo formalmente ao tribunal que autorizasse o deslocamento da competência dos fatos narrados, em razão, segundo a PGR, de que:

Não bastassem as evidências de falha no serviço de investigação – que, por si só, dariam base válida para o presente pedido –, no caso, existe um título jurídico, de inegável validade – até por força do reconhecimento que demos à jurisdição contenciosa da CorteIDH –, que atesta a grave violação de direitos humanos, porque, naquelas específicas ocorrências, forças de segurança agiram, com poder letal, contra a comunidade de periferia carioca – noutras palavras, vulneráveis –, sem que disso tenha derivado nenhuma investigação suficiente. E, em fase de cumprimento de sentença, não houve avanço significativo na investigação dos fatos nem a esperada mudança de postura das autoridades estaduais responsáveis. A sentença condenatória da CorteIDH data de 2017. Dois anos após, não há nenhuma indicação concreta de que o caso haja sido priorizado e passos concretos de investigação tenham sido realizados, considerados todos os órgãos envolvidos na apuração (BRASIL, 2019a, p. 20-21).

Cabe ressaltar que o referido incidente está tramitando em segredo de justiça, o que impossibilita o acesso à íntegra dos autos. Não há data prevista à apreciação do pedido⁶⁷.

⁶⁶ 1º Tribunal do Júri da Comarca do Rio de Janeiro. Processo nº 0271673-52.2009.8.19.0001. **Jusbrasil**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/99168968/processo-n-0271673-5220098190001-do-tjrj>. Acesso em: 29 maio 2020.

⁶⁷ Informações do sítio eletrônico oficial do STJ. Federalização exige prova de incapacidade das autoridades locais e risco de impunidade. 15 mar. 2020. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/sites/porta/p/Paginas/Comunicacao/Noticias/Federalizacao.aspx>. Acesso em: 30 maio 2020.

No que diz respeito às medidas de investigação, pode-se concluir que existem elementos conflitantes sobre o cumprimento das medidas. Afinal, apesar de não se tratar de uma obrigação de resultado, as informações coletadas e expostas indicam avanços por um lado (a investigação do MPRJ), mas com algum pessimismo (a posição da PGR).

Os documentos obtidos formulados pelo MPRJ, no qual reconhecem a necessidade de cumprimento da decisão, assim como as informações de que não só as investigações foram reabertas, como as denúncias foram oferecidas e aceitas pela justiça, demonstraria que o Estado está conseguindo dar cumprimento à decisão. Ressalta-se inclusive a decisão do STJ em julgamento de *habeas corpus* para trancar a ação penal⁶⁸.

Por outro lado, a PGR ingressou com pedido de abertura de incidente de deslocamento de competência junto ao STJ, visando federalizar o caso, em razão de considerar que não houve avanço significativo nas investigações realizadas pelos órgãos estaduais, assim como não haveria mudança na postura das autoridades do Rio de Janeiro, em busca da implementação das medidas (BRASIL, 2019a, p. 10-19).

Portanto, considerando que não há manifestação da CorteIDH sobre o assunto, ainda não houve decisão do STJ acerca do incidente de deslocamento de competência, assim como não se foi possível acessar a íntegra dos processos criminais que tramitam perante o judiciário do Rio de Janeiro, não existe como valorar o nível de implementação da medida, nem mesmo seus fatores de descumprimento.

Numa perspectiva superficial e comparando com outras medidas de investigação determinadas pela CorteIDH em outros casos envolvendo o Brasil, pode-se inferir que: até o presente momento, não existe qualquer obstáculo jurídico à implementação, o que ainda pode mudar, em razão da possibilidade da análise do caso pelos tribunais superiores.

Da mesma forma, não parece haver riscos quanto aos aspectos orçamentários, institucionais ou externos, o que implica, que as medidas encontram maior desafio quanto aos fatores informais.

Nesse sentido, observa-se a ausência de coordenação interna no cumprimento da sentença, o que se configura como um obstáculo. Tal afirmação pode ser corroborada pela divergência existente entre MPF e MPE sobre a esfera de continuação das investigações, já que com o ajuizamento do incidente de deslocamento de competência, a PGR visa levar a investigação para o âmbito da Justiça Federal, retirando o caso do MPRJ.

⁶⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC nº 46.250 - RJ. Relator Ministro Joel Ilan Paciornik. DJe: 11/05/2018. **Jusbrasil**. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/577556668/recurso-ordinario-em-habeas-corpus-rhc-46250-rj-2014-0058098-2>. Acesso em: 30 maio 2020.

Nas palavras do Procurador da República entrevistado para esta tese, existe em algumas situações, no qual o Caso Favela Nova Brasília parece estar inserido, desconfianças entre os órgãos federais e estaduais do Ministério Público, especialmente pela percepção de que a esfera estadual estaria sujeita às pressões por parte da polícia e mesmo do poder executivo estadual.

Não se está realizando juízo de valor sobre qual das instituições deve dar prosseguimento às investigações, mas tão somente reconhecer que a falta de coordenação interna pode influenciar no cumprimento.

No entanto, observa-se ausência de engajamento político na implementação da medida. Segundo a PGR, mesmo com a sentença da CorteIDH, não houve mudança na postura das autoridades estaduais, conforme relatado. Posteriormente, será inclusive abordado que o Poder Executivo reluta em cumprir com a medida de publicação da sentença em site oficial.

4.2.6.3.2 Medidas que demandam alterações normativas e/ou legislativas

De acordo com os termos da sentença da CorteIDH, o Estado foi condenado a proceder com as seguintes alterações normativas e/ou legislativas, conforme os pontos resolutivos 16 e 19.

16. O Estado, no prazo de um ano contado a partir da notificação da presente Sentença, **deverá estabelecer os mecanismos normativos necessários** para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que *prima facie* policiais apareçam como possíveis acusados, **desde a *notitia criminis* se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente**, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado, ou acusados, em conformidade com os parágrafos 318 e 319 da presente Sentença. [...]
19. O Estado deverá **adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias para permitir às vítimas de delitos ou a seus familiares participar de maneira formal e efetiva da investigação de delitos conduzida pela polícia ou pelo Ministério Público**, no sentido disposto no parágrafo 329 da presente Sentença (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017a, p. 89-90, grifo nosso).

Nesse sentido, a Advocacia-Geral da União enviou ao Senado Federal, em 16 de junho de 2017, Ofício nº 00700/2017/PGU/AGU⁶⁹, no qual encaminhou a íntegra da sentença

⁶⁹ Apurou-se que o ofício de mesmo teor foi encaminhado à Câmara dos Deputados, mas diferente do Senado, não há no site informações disponíveis sobre o encaminhamento interno. Trata-se do Ofício nº 00701/2017/PGU/AGU. No mais, a única referência direta que se encontrou ao caso foi o requerimento de um

condenatória do Caso Favela Nova Brasília, juntamente com o Parecer nº 00151/2017/PGU/AGU.

Adicionalmente e, nos termos do referido parecer, indica que o cumprimento dos pontos resolutivos 16 e 19 merece especial atenção por parte do Senado Federal, motivo pelo qual solicita que sejam enviadas, no prazo de 5 a 9 meses, medidas pertinentes à sentença que a referida casa do Congresso tenha adotado.

Em resposta à AGU, em 03 de julho de 2017, o Senado Federal, por meio do Parecer nº 380/2017 – Advocacia do Senado Federal (ADVOSF), informou que as medidas legislativas contidas na decisão da CorteIDH tinham natureza penal e, portanto, a questão seria remetida às Comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa e de Constituição, Justiça e Cidadania, para o encaminhamento pertinente.

A Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa elaborou parecer no sentido de acatar os pontos resolutivos 16 e 19, de forma a propor Projeto de Lei que visasse atender o decidido pela CorteIDH.

Dessa forma, foi apresentado o PL nº 135/2018, que basicamente: a) altera o Código Penal e o Código de Processo Penal para prever a competência do Ministério Público para investigar crimes cometidos por agentes dos órgãos de segurança pública, no exercício de suas funções (de acordo com o ponto resolutivo 16); e, b) altera o Código Penal para permitir que o ofendido participe efetivamente da investigação criminal (conforme o ponto resolutivo 19).

O projeto está desde 14 de fevereiro de 2019 na CCJ, aguardando a elaboração de parecer a votação da sua constitucionalidade.

Quanto às medidas que demandam alteração legislativa, pode-se apontar que a iniciativa no âmbito do Senado Federal parece ser bastante promissora. Afinal, é possível identificar que a propositura do PL é consequência direta da sentença da CorteIDH.

Não se pode dizer que as medidas foram cumpridas, pois ainda se encontram em estágio inicial de implementação. Ao mesmo tempo, não se pode apontar concretamente fatores de descumprimento, pois não existem elementos disponíveis para se afirmar. Logo, cabem apenas assunções.

Nesse sentido, deve-se ressaltar que o fato da iniciativa ser positiva não garante o efetivo cumprimento da medida. Ainda existe um caminho improvável entre o PL e sua possível conversão em lei, que está sujeita a alguns obstáculos a sua efetivação.

Deputado à realização de audiência pública para debater os projetos sobre violência policial, no qual uma das justificativas seria a condenação do Brasil no caso Favela Nova Brasília.

Inicialmente, da mesma forma que citado quanto às medidas de investigação, pode-se presumir que fatores informais e externos poderão dificultar o cumprimento das medidas.

Quanto ao fator informal, não se pode ignorar o contexto político do Brasil, inclusive no que diz respeito ao Congresso Nacional. Existe um grupo de parlamentares que representam o *lobby* da segurança pública, numa perspectiva conservadora, que rechaça qualquer iniciativa que possa ameaçar corporações policiais, na interpretação deles. Trata-se da chamada “bancada da bala” (MIRANDA, 2019, p. 49-52).

Não se pretende realizar qualquer juízo de valor quanto a esse assunto, apenas reconhecer que o fator informal de ausência de engajamento político deve ser considerado quanto ao (des)cumprimento dessas medidas de adequação legislativa. Segundo o servidor da Câmara, que constitui em informante da tese, a ascendência que esse bloco de parlamentares possui hodiernamente no Congresso seria capaz de impedir a aprovação de qualquer projeto que eles considerem nocivo.

O servidor do Senado Federal considera que o momento é propício para debates e mudanças envolvendo segurança pública, mas há uma força corporativa das instituições policiais maior do que em tempos passados.

De fato, parte das medidas determinadas nem deveriam causar polêmica, uma vez que, quanto ao aspecto que seria o mais controvertido (delegar a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente), já existe entendimento jurisprudencial pacificado de que o MP pode investigar os fatos, sem a participação da polícia⁷⁰.

Quanto aos fatores externos, o fato de ser uma medida que não é clássica, por demandar alteração legislativa representa um problema em si mesmo, considerando a obrigatoriedade da decisão da CorteIDH. Como já trabalhado, formalmente não existe um meio interno de constituir o Congresso Nacional em mora, a fim de coagi-lo a cumprir a medida de reparação.

Logo, como se relatou acima, o projeto formulado no Senado Federal está pendente de apreciação na CCJ há mais de 1 (um) ano. Não se pode esquecer que ele ainda passará por outras comissões, irá a Câmara dos Deputados, que se alterá-lo, remeterá de volta ao Senado,

⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **RE 593727/MG**, red. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 14/5/2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpup/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9336233>. Acesso em: 3 jun. 2020.

para só então se cogitar a sanção presidencial. Tudo isso sem que haja qualquer prazo estabelecido⁷¹.

Com o que foi exposto, parece ser possível afirmar que nenhuma medida legislativa será cumprida efetivamente, se não houver interesse político associado a ela. Diferentemente das medidas de investigação, que são obrigações de meio, as medidas de alteração legislativa são obrigações de resultado. Logo, os esforços realizados pelo Senado até o momento não têm o condão de sequer garantir o cumprimento parcial da decisão.

4.2.6.3.3 Dano imaterial ocasionado que deve ser reparado mediante indenização pecuniária às vítimas e reembolso de custas e gastos aos representantes

De acordo com a sentença, o Brasil foi condenado a indenizar em 35 mil dólares americanos a cada uma das vítimas elencadas pela sentença, além de uma soma adicional de quinze mil dólares americanos por pessoa, para L.R.J., C.S.S. e J.F.C., vítimas de crimes sexuais (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017b, p. 90).

Ademais, a sentença determinou o reembolso das custas e gastos no valor de 20 mil dólares americanos a uma entidade, e mais 35 mil dólares americanos à outra organização que participou da representação das vítimas durante o processo (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017b, p. 90).

Como já se pode concluir, ainda que preliminarmente da análise dos outros, o Estado brasileiro costuma cumprir de forma administrativa e espontânea as medidas monetárias. Resta esclarecer que a CorteIDH sequer se pronunciou quanto ao cumprimento dessa medida até o momento.

Em consulta ao Portal da Transparência do Governo Federal, encontrou-se as seguintes informações: a) existência de nota de empenho, destinada ao pagamento das indenizações no Caso Favela Nova Brasília, no valor global de R\$ 9.603.582,00 (nove milhões, seiscentos e três mil e quinhentos e oitenta e dois reais), data de 15 de maio de 2018; b) existência de diversos documentos de liquidação individual, no valor de R\$ 136.524,50 (cento e trinta e seis mil, quinhentos e vinte e quatro reais e cinquenta centavos), à diversas vítimas, entre 2018 e 2019; e, c) documento de pagamento no valor de R\$ 128.033,50 (cento e

⁷¹ Informações disponíveis no sítio eletrônico do Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 135, de 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132702>. Acesso em: 3 jun. 2020.

vinte e oito mil, trinta e três reais e cinquenta centavos), como reembolso de custas e gastos, data de 15 de maio de 2018⁷².

Nesses termos, não há motivos para se analisar fatores de descumprimento às medidas monetárias, já que a análise quantitativa é feita com base na resolução da CorteIDH, o que ainda está pendente, e no aspecto qualitativo, não há sequer indícios de descumprimento, seja pelas informações do Portal da Transparência, seja pela tradição estatal nesse quesito.

4.2.6.3.4 Publicar o resumo oficial da sentença no Diário oficial e em um jornal de ampla circulação nacional, além de publicar, por um período de três anos, em página eletrônica oficial do governo federal, governo do estado do Rio de Janeiro e da Polícia Civil do Rio de Janeiro

No ponto resolutivo 13, a CorteIDH determinou que o Brasil deveria, no prazo de seis meses, contados da notificação da decisão: a) publicar o resumo oficial da Sentença no Diário Oficial e em um jornal de ampla circulação nacional, uma só vez, em corpo de letra legível e adequado; b) publicar o resumo oficial e a Sentença, por um período de três anos, em uma página eletrônica oficial do governo federal, na página eletrônica oficial do Governo do Estado do Rio de Janeiro e na página eletrônica da Polícia Civil do Rio de Janeiro; e, c) que as redes sociais dos órgãos nacionais promovessem a página eletrônica em que figure a sentença e seu resumo, por meio de um *post* semanal pelo prazo de um ano (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017b, p. 73).

De acordo com o Considerando 6 e 9 da resolução de supervisão de sentença de 2019, o Brasil deu cumprimento parcial às medidas de publicação e divulgação da sentença e seu resumo oficial, pois ainda está pendente a publicação da sentença e de seu resumo em uma página eletrônica oficial do Governo do Estado do Rio de Janeiro (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2019b, p. 7).

No caso, o Brasil informou que a medida havia sido cumprida, com a publicação da sentença e de seu resumo nas páginas eletrônicas da Secretaria de Segurança e da Secretaria da Casa Civil, ambas do Governo do Rio de Janeiro. No entanto, quando os representantes das vítimas enviaram seus escritos, as páginas estavam fora do ar, o que não condiz com a obrigação de manter a publicação até 16 de maio de 2021. Logo, a CorteIDH pediu maiores

⁷² Informações do Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoaes/acao/0734-indenizacao-a-vitimas-de-violacao-das-obrigacoes-contraidas-pela-uniao-por-meio-da-adesao-a-tratados-internacionais-de-protecao-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 3 jun. 2020.

esclarecimentos e não considerou a medida cumprida (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2019b, p. 6).

A medida de publicação da sentença foi valorada pela CorteIDH, que a considerou cumprida apenas parcialmente. Considerando as alegações do Estado, de que havia cumprido a decisão, inclusive comprovando por meio do envio dos links de acesso às páginas com a publicação da sentença e a verificação posterior pela CorteIDH, no que diz respeito às publicações pelo governo estadual, de que as páginas estavam fora do ar, poderia estar configurado um problema técnico apenas.

No entanto, em diversas ocasiões durante o primeiro semestre de 2020, inúmeras pesquisas foram feitas na rede mundial de computadores, por meio de mecanismos de indexação, além de extensa navegação pelas páginas eletrônicas das Secretarias de Segurança Pública e da Casa Civil do Rio de Janeiro, sem que se tenha encontrado qualquer documento, *link* ou referência à sentença da CorteIDH, diferentemente das páginas eletrônicas do Governo Federal.

Observa-se que a busca foi posterior a resolução de cumprimento de sentença, que identificou esse problema e solicitou ao Estado que o resolvesse. Como nada foi feito até o momento, não se pode creditar o motivo a questões técnicas.

Nesse caso, apesar de não haver manifestação oficial do Estado sobre esse assunto, atribui-se o descumprimento parcial, quanto à conduta de responsabilidade do Poder Executivo Estadual, ao fator informal, pela ausência de interesse político no cumprimento, em razão de todo o contexto político do Brasil e, em especial, do Rio de Janeiro, conforme já abordado nesse tópico.

4.2.6.3.5 Outras medidas determinadas pela CorteIDH

De acordo com o exposto acima, a CorteIDH condenou o Estado brasileiro a quatorze medidas de reparação, dentre as quais algumas não seriam analisadas, tanto em razão da ausência de manifestação do tribunal interamericano no procedimento de supervisão de sentença, como pela ausência de informações sobre seu cumprimento.

Observa-se que foram empreendidas uma série de tentativas para se apropriar de informações sobre o cumprimento dessas medidas, mas não foi possível obter elementos suficientes, nem por meio de entrevista com os informantes dessa tese, nem por meio de documentos públicos. As referidas medidas são as seguintes:

12. O Estado deverá **oferecer gratuitamente**, por meio de suas instituições de saúde especializadas, e de forma imediata, adequada e efetiva, o **tratamento psicológico e psiquiátrico de que as vítimas necessitem**, após consentimento fundamentado e pelo tempo que seja necessário, inclusive o fornecimento gratuito de medicamentos. Do mesmo modo, os tratamentos respectivos deverão ser prestados, na medida do possível, nos centros escolhidos pelas vítimas, no sentido disposto no parágrafo 296 da presente Sentença.

[...]

14. O Estado **deverá realizar um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional**, em relação aos fatos do presente caso e sua posterior investigação, durante o qual deverão ser inauguradas duas placas em memória das vítimas da presente Sentença, na praça principal da Favela Nova Brasília, no sentido disposto nos parágrafos 305 e 306 da presente Sentença.

15. **O Estado deverá publicar anualmente um relatório oficial com dados relativos às mortes ocasionadas durante operações da polícia em todos os estados do país.** Esse relatório deverá também conter informação atualizada anualmente sobre as investigações realizadas a respeito de cada incidente que redunde na morte de um civil ou de um policial, no sentido disposto nos parágrafos 316 e 317 da presente Sentença.

[...]

17. O Estado deverá **adotar as medidas necessárias para que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial**, nos termos dos parágrafos 321 e 322 da presente Sentença.

18. O Estado **deverá implementar, em prazo razoável, um programa ou curso permanente e obrigatório sobre atendimento a mulheres vítimas de estupro, destinado a todos os níveis hierárquicos das Polícias Civil e Militar do Rio de Janeiro e a funcionários de atendimento de saúde.** Como parte dessa formação, deverão ser incluídas a presente Sentença, a jurisprudência da Corte Interamericana a respeito da violência sexual e tortura e as normas internacionais em matéria de atendimento de vítimas e investigação desse tipo de caso, no sentido disposto nos parágrafos 323 e 324 da presente Sentença.

[...]

20. **O Estado deverá adotar as medidas necessárias para uniformizar a expressão ‘lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial’ nos relatórios e investigações da polícia ou do Ministério Público em casos de mortes ou lesões provocadas por ação policial. O conceito de ‘oposição’ ou ‘resistência’ à ação policial deverá ser abolido**, no sentido disposto nos parágrafos 333 a 335 da presente Sentença (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017b, p. 90, grifo nosso).

Nesse contexto, torna-se necessário fazer as seguintes ressalvas e esclarecimentos. A medida de reparação de oferecimento de tratamento psicológico e psiquiátrico deverá ser empreendida por meio da articulação direta do governo estadual com as vítimas que solicitarem, ou então, via Ministério da Saúde.

A medida de realização de um ato público de reconhecimento da responsabilidade costuma ser realizada pela pasta federal de Direitos Humanos em parceria com o governo estadual. Não há qualquer informação disponível do porquê a referida medida ainda não foi adimplida.

A publicação anual de relatório com dados de mortes ocorridas em operações policiais, assim como a medida de uniformizar a expressão “lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial” nos relatórios e investigações da polícia ou do MP,

demanda uma cooperação no âmbito das polícias, em todos os seus níveis, secretarias de segurança pública e do MP, que exerce o controle externo da atividade policial.

Nota-se que se trata de uma questão que, além da coleta de dados, exige coordenação na sua consolidação. Logo, será necessário que haja um ente que se encarregue dessa função de compilação e verificação como, por exemplo, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Até o momento, não se identificou nenhuma medida nesse sentido.

O estabelecimento de metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial, assim como a implementação de curso permanente e obrigatório sobre atendimento a mulheres vítimas de estupro, destinado a todos os níveis hierárquicos das Polícias Civil e Militar do Rio de Janeiro e a funcionários de atendimento de saúde se encontra inserida no âmbito de atribuição da formulação de políticas públicas e diretrizes do Poder Executivo Estadual. Não se encontrou qualquer informação disponível sobre o assunto.

Nesses termos, apesar da incompletude das medidas analisadas pela CorteIDH em sede de supervisão de sentença, de acordo com a proposta metodológica adotada, consolidam-se as medidas da seguinte forma:

Quadro 25 – Análise quantitativa do cumprimento de medidas no Caso Cosme Rosa Genova e outros vs. Brasil (Favela Nova Brasília)

Medidas	Cumprida Integralmente	Cumprida Parcialmente	Sem manifestação
14	1 (7,14%)	1 (7,14%)	12 (85,72%)

Fonte: Elaboração própria (2020).

Quadro 26 – Análise qualitativa dos fatores de descumprimento das medidas cumpridas parcialmente no Caso Cosme Rosa Genova e outros vs. Brasil (Favela Nova Brasília)

Tipo de Medida	Publicar o resumo oficial da sentença no Diário oficial e em um jornal de ampla circulação nacional, além de publicar, por um período de três anos, em página eletrônica oficial do governo federal, governo do estado do Rio de Janeiro e da Polícia Civil do Rio de Janeiro
Fatores Jurídicos	Não há
Fatores Orçamentários	Não há
Fatores Institucionais	Não há
Fatores Informais	Sim. Ausência de interesse político no cumprimento da medida em razão do contexto fático
Fatores Externos	Não há

Fonte: Elaboração própria (2020).

4.2.7 Comunidade do Povo Xucuru vs. Brasil

Em 2018, a CorteIDH condenou o Brasil por violar o direito à propriedade coletiva da terra dos povos indígenas. Ademais, o Estado também foi responsabilizado por negar proteção judicial à comunidade. Em razão da sentença, o Estado brasileiro deverá complementar o procedimento para assegurar os direitos dos indígenas e garantir a desintrusão de suas terras tradicionais.

4.2.7.1 Exposição de fatos

O caso trata sobre o Povo Indígena Xucuru, que é formado por aproximadamente 2.300 famílias, totalizando 7.700 indígenas, distribuídos em 24 comunidades dentro do seu território, que possui 27.555 hectares de extensão, na cidade de Pesqueira, em Pernambuco. Ademais, existem aproximadamente 4.000 indígenas que vivem fora da terra indígena na referida cidade (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 16-17).

O processo de reconhecimento, titulação e demarcação do território Xucuru foi iniciado em 1989, até que, em março de 1992 e, em 28 de maio do mesmo ano, o Ministro da Justiça concedeu a posse permanente da terra ao Povo Indígena Xucuru mediante Portaria, numa área de 26.980 hectares. Posteriormente, em 1995, houve uma retificação da extensão da área para 27.555,0583 hectares. Em seguida, realizou-se a demarcação física do território (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 19).

No entanto, cerca de 270 objeções contra o processo demarcatório do território indígena Xucuru foram interpostas por pessoas interessadas. Em 10 de junho de 1996, o Ministro da Justiça declarou todas essas objeções improcedentes, o que culminou com a apresentação de Mandado de Segurança ao Superior Tribunal de Justiça, por parte dos terceiros interessados. Em 28 de maio de 1997, o STJ decidiu a favor dos terceiros interessados, concedendo um novo prazo para as objeções administrativas, porém as novas objeções apresentadas também foram indeferidas pelo Ministro da Justiça (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 20).

Em 30 de abril de 2001, o Presidente da República expediu o Decreto Presidencial que homologou a demarcação do território indígena Xucuru. Após dúvidas terem sido questionados pelo Cartório de Imóveis da região, apenas em 18 de novembro de 2005, foi executada a titulação do território indígena Xucuru, como propriedade da União, mas com

posse permanente do Povo Indígena Xucuru (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 21).

O processo de regularização das terras, com o objetivo de cadastrar os ocupantes não indígenas, foi iniciado em 1989, com os estudos de identificação e foi concluído em 2007. Até a data de emissão da sentença da CorteIDH, 45 (quarenta e cinco) ex-ocupantes não indígenas não haviam recebido sua indenização e, segundo o Estado, estão em comunicação com as autoridades para receber os respectivos pagamentos por benfeitorias de boa-fé. No entanto, 6 (seis) ocupantes não indígenas permanecem dentro do território indígena Xucuru, que continuam a se valer de uma série de recursos administrativos e judiciais para não ter que desocupar as áreas indígenas (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 21).

Nesse sentido, as vítimas requereram a condenação do Estado brasileiro em razão da violação do direito à propriedade, às garantias judiciais, à proteção judicial e à integridade pessoal, tudo em relação ao processo de titulação, demarcação e desintrusão do território do povo indígena Xucuru e seus membros.

4.2.7.2 Medidas de reparação previstas na sentença da CorteIDH

A CorteIDH reconheceu a responsabilidade internacional do Brasil no Caso do Povo Indígena Xucuru pela violação do direito à garantia judicial de prazo razoável, previsto no artigo 8.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 53).

Ademais, a CorteIDH também reconheceu a responsabilidade pela violação do direito à proteção judicial, bem como do direito à propriedade coletiva, previsto nos artigos 25 e 21 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 54).

Nos termos da sentença, sistematizou-se quadro com todas as medidas de reparação determinadas no Caso Povo Xucuru, com sua categoria e seu grau de cumprimento, de acordo com a CorteIDH.

Quadro 27 – Medidas de reparação do Caso Povo Indígena Xucuru vs. Brasil quanto ao seu grau de cumprimento

CATEGORIA DE MEDIDAS DE REPARAÇÃO	SENTENÇA DO CASO DO POVO INDÍGENA XUCURU VS. BRASIL (2018)	NÍVEL DE CUMPRIMENTO
Medida de Restituição	(1) Garantir, de maneira imediata e efetiva, o direito de propriedade coletiva do Povo Indígena Xucuru sobre seu território, de modo que não sofram nenhuma invasão, interferência ou dano por parte de terceiros ou agentes de Estado que possam depreciação a existência, o valor, o uso ou gozo do seu território	SEM MANIFESTAÇÃO DA CORTE ATÉ O MOMENTO
Medida de Restituição	(2) concluir o processo de saneamento do território indígena Xucuru, com extrema diligência, efetuar os pagamentos das indenizações por benfeitorias de boa-fé pendentes e remover qualquer tipo de obstáculo ou interferência sobre o território em questão, de modo a garantir o domínio pleno e efetivo do povo Xucuru sobre seu território, em prazo não superior a 18 meses	SEM MANIFESTAÇÃO DA CORTE ATÉ O MOMENTO
Medida de Satisfação	(3) Publicar o resumo oficial sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o caso no Diário Oficial e disponibilizar o texto integral na rede mundial de computadores por um ano	CUMPRIDA TOTALMENTE EM 2018
Reparações Pecuniárias	(4) O dano imaterial ocasionado deve ser reparado, mediante a criação de um fundo de desenvolvimento comunitário, na qual o Estado deverá depositar o montante de US\$ 1.000.000,00 (um milhão de dólares) (5) Reembolso das custas no valor de US\$ 10.000,00 em favor dos representantes das vítimas	SEM MANIFESTAÇÃO DA CORTE ATÉ O MOMENTO
Medidas de Obrigação positiva	(6) Garantir, de maneira imediata e efetiva, o direito de propriedade coletiva do Povo Indígena Xucuru sobre seu território, de modo que não sofram nenhuma invasão, interferência ou dano por parte de terceiros ou agentes de Estado que possam depreciação a existência, o valor, o uso ou gozo do seu território* (7) concluir o processo de saneamento do território indígena Xucuru, com extrema diligência, efetuar os pagamentos das indenizações por benfeitorias de boa-fé pendentes e remover qualquer tipo de obstáculo ou interferência sobre o território em questão, de modo a garantir o domínio pleno e efetivo do povo Xucuru sobre seu território, em prazo não superior a 18 meses	SEM MANIFESTAÇÃO DA CORTE ATÉ O MOMENTO

Fonte: Elaboração própria (2020), com base em informação extraída das resoluções de supervisão de cumprimento de sentença da CorteIDH. (CORTEIDH, Resoluções da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2019. Caso do Povo Indígena Xucuru vs. Brasil. Supervisão de Cumprimento de Sentença).

4.2.7.3 Análise do caso

O Caso do Povo Xucuru consiste na primeira sentença da CorteIDH proferida contra o Brasil sobre povos indígenas. Trata-se da última sentença condenatória proferida contra o Estado brasileiro⁷³, no dia 05 de fevereiro de 2018, no qual há, até o momento, resolução de supervisão de sentença, datada de 22 de novembro de 2019.

Segundo o quadro acima, a CorteIDH determinou ao Estado o cumprimento de 5 (cinco) medidas de reparação. Apesar de não ser um número expressivo, a única resolução proferida no procedimento de supervisão se manifestou apenas sobre uma (publicação do resumo e da sentença), considerando-a cumprida integralmente pelo Brasil (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2019c, p. 5).

Por esse motivo, a análise das medidas restantes serão realizadas nos mesmos termos utilizados no Caso Favela Nova Brasília, no qual as medidas serão apresentadas e será feita uma avaliação preliminar, a partir das informações disponíveis sobre o caso, já que apesar da previsão normativa do Acordo nº 1/19 da CorteIDH, os escritos completos do procedimento de supervisão não estão disponíveis no que diz respeito ao Caso do povo Xucuru.

4.2.7.3.1 Medidas de obrigação positiva

A CorteIDH determinou ao Brasil, no ponto resolutivo 8 e 9 da sentença do caso, duas medidas de obrigação positiva que são complementares. Portanto, a análise será feita em conjunto por conveniência argumentativa, já que se torna difícil, sem a resolução de supervisão sobre esse ponto, distinguir as ações que seriam destinados à uma ou outra medida.

Nesse sentido, transcreve-se abaixo os referidos pontos resolutivos da sentença:

8. O Estado deve garantir, de maneira imediata e efetiva, o direito de propriedade coletiva do Povo Indígena Xucuru sobre seu território, de modo que não sofram nenhuma invasão, interferência ou dano, por parte de terceiros ou agentes do Estado que possam depreciação a existência, o valor, o uso ou o gozo de seu território, nos termos do parágrafo 193 da presente Sentença.

9. O Estado deve concluir o processo de desintrusão do território indígena Xucuru, com extrema diligência, efetuar os pagamentos das indenizações por benfeitorias de boa-fé pendentes e remover qualquer tipo de obstáculo ou interferência sobre o território em questão, de modo a garantir o domínio pleno e efetivo do povo Xucuru sobre seu território, em prazo não superior a 18 meses, nos termos dos parágrafos 194 a 196 da presente Sentença (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 54, grifo nosso).

⁷³ Não se desconhece o caso Herzog vs. Brasil, mas em relação a este, a CorteIDH ainda não proferiu resolução de supervisão de sentença.

Em síntese, a CorteIDH determinou ao Brasil que garanta a propriedade coletiva do povo Xucuru sobre seu território, sendo que um dos meios indispensáveis a esse fim consiste na conclusão do processo de desintrusão, que é retirada dos não-indígenas da área.

De acordo com a sentença, no seu parágrafo 193, a existência de não indígenas no território do povo Xucuru, ainda que em número limitado, além da existência de sentença transitada em julgado de reintegração de posse de 300 hectares em favor de duas pessoas, precisam ser resolvidas, a fim de garantir a propriedade coletiva (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 49).

Desse modo, cabe ao Estado brasileiro indenizar as benfeitorias de boa-fé, dos não indígenas presentes no território, em prazo não superior a 18 meses a partir da notificação da sentença, de modo a proceder com a desintrusão (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 49).

A sentença busca garantir de forma efetiva e nos termos definidos pela Corte o uso e gozo do povo Xucuru sobre seu território. Todavia, a CorteIDH previu excepcionalmente medida alternativa, em caso de impossibilidade extraordinária na implementação do direito:

Caso, por motivos objetivos e fundamentados, não seja, definitivamente, material e legalmente possível a reintegração total ou parcial desse território específico, o Estado deverá, **de maneira excepcional, oferecer ao Povo Indígena Xucuru terras alternativas**, da mesma qualidade física ou melhor, as quais deverão ser contíguas a seu território titulado, livres de qualquer vício material ou formal e devidamente tituladas em seu favor. O Estado deverá entregar as terras, escolhidas mediante consenso com o Povo Indígena Xucuru, conforme suas próprias formas de consulta e decisão, valores, usos e costumes. Uma vez acordado o exposto, essa medida deverá ser efetivamente executada no prazo de um ano, contado a partir da notificação de vontade do Povo Indígena Xucuru. O Estado se encarregará das despesas decorrentes do referido processo bem como dos respectivos gastos por perda ou dano que possam sofrer em consequência da concessão dessas terras alternativas (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 49, grifo nosso).

A implementação das medidas de reparação que estão sendo analisadas são de responsabilidade do Poder Executivo Federal. Na prática, cabe à Fundação Nacional do Índio (FUNAI) finalizar os processos de desintrusão do território Xucuru e o pagamento das benfeitorias de boa-fé, como estipulado pela sentença.

Por outro lado, cabe a própria FUNAI com auxílio da AGU buscar junto ao processo que possui sentença transitada em julgado negociar com as pessoas para indenizá-las, a fim de garantir a propriedade coletiva sobre a terra ancestral ao povo Xucuru.

Essas medidas são a base do Caso do povo Xucuru e, como visto, sua implementação depende de recursos orçamentários e da conclusão de processos administrativos e judiciais

para a retirada das pessoas não indígenas do território, o que demanda engajamento por partes das autoridades responsável pelo cumprimento.

Em razão da ausência de informações oficiais por parte da CorteIDH, as informações coletadas foram colhidas mediante entrevistas com pessoas envolvidas no cumprimento da sentença do caso, tanto ligadas à CorteIDH, como aos representantes das vítimas.

Inicialmente, cumpre destacar que na primeira semana de dezembro de 2018, lideranças do povo Xucuru foram até Brasília para participar de reuniões com representantes do Ministério dos Direitos Humanos e da FUNAI para definir o cumprimento da sentença da CorteIDH. Na oportunidade, o Ministério de Direitos Humanos assegurou plena garantia da terra indígena por meio da continuidade do processo de desintrusão, com as devidas indenizações.

Apesar dos fatos expostos, não se pode deixar de destacar que, no início de 2020, o povo Xucuru recebeu a indenização prevista pela CorteIDH (que será analisado adiante), por meio de recursos transferidos pelo Ministério da Família, da Mulher e dos Direitos Humanos.

Em 11 de fevereiro de 2020, o cacique do povo, Marcos Xukuru, em entrevista à veículo de imprensa, se manifestou sobre o estágio da implementação das medidas de desintrusão, alegando que “há pendências com a regularização fundiária, o pagamento de algumas indenizações. Algumas pessoas precisam ainda receber. É o que falta agora. Inclusive estão nos procurando para saber quando vão receber. Estamos no aguardo” (ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO, 2020, não paginado).

A manifestação acima permite a inferência de que os membros do povo Xucuru acreditam que o Estado brasileiro irá cumprir suas obrigações, apesar de não ser conhecido o momento. Observa-se que a sentença havia estipulado o prazo de 18 meses da notificação, que ocorreu em 12 de março de 2018. Portanto, o prazo se expirou em 12 de outubro de 2019 e a medida ainda não foi cumprida.

Ressalta-se que as informações disponíveis sobre a implementação dessas medidas são escassas. Os escritos do procedimento de supervisão, que não estão disponíveis, seriam a melhor fonte para avaliar o cumprimento, enquanto a CorteIDH não publica outra resolução.

Nesse contexto, numa valoração preliminar, existem dois aspectos que surgem como os principais obstáculos ao cumprimento: fator informal (ausência de interesse político) e o fator orçamentário (ausência de recursos para proceder com as indenizações das benfeitorias de boa-fé). A ausência de dados oficiais sobre o assunto impede uma análise acurada e detalhada.

4.2.7.3.2 Medidas de reparação monetária

O tribunal interamericano também determinou em sua sentença medidas de reparação de natureza monetária. No caso, de acordo com o ponto resolutivo 11 da sentença, a CorteIDH condenou o Estado a indenizar: a) o dano imaterial ocasionado, mediante a criação de um fundo de desenvolvimento comunitário, na qual deverá depositar o montante de US\$ 1.000.000,00 (um milhão de dólares; e, b) reembolso das custas no valor de US\$ 10.000,00 em favor dos representantes das vítimas (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 54).

À época da resolução de supervisão que foi em 22 de novembro de 2019, o Estado não havia efetuado os depósitos e, portanto, a medida estava pendente de cumprimento, ainda que a CorteIDH não tenha se manifestado a esse respeito.

Em pesquisa ao Portal da Transparência do Governo Federal, identificou-se a realização de 2 (dois) pagamentos à Associação da Comunidade Indígena Xucuru. O primeiro documento, de 21 de janeiro de 2020, no valor de R\$ 4.117,871,00 (quatro milhões, cento e dezessete mil, oitocentos e setenta e um reais). Há uma observação ao pagamento de se trata dos valores previstos na sentença da CorteIDH, no montante de US\$ 1.010.000,00 (um milhão e dez mil dólares americanos). O segundo pagamento, de 03 de fevereiro de 2020, no valor de R\$ 65.498,12 (sessenta e cinco mil, quatrocentos e noventa e oito reais e doze centavos) possui a observação de ser referente a pagamento complementar da sentença e das custas do caso, no total de US\$ 15.405,16 (quinze mil, quatrocentos e cinco dólares americanos e dezesseis centavos)⁷⁴.

Cabe destacar que os recursos eram vinculados ao Ministério da Mulher, da Família e Direitos Humanos e foram empenhados em 23 de dezembro de 2019, o que significa que eles foram pagos à conta do orçamento de 2019, como restos a pagar. Na prática, isso demonstra que havia previsão orçamentária para a despesa, devendo a demora na efetivação do pagamento ter acontecido em razão da operacionalização do procedimento.

Dessa forma, apesar da CorteIDH não ter se manifestado de forma oficial sobre o cumprimento das medidas monetárias, considerando as informações disponíveis e o próprio histórico do Estado brasileiro quanto ao pagamento das medidas pecuniárias, não há motivo

⁷⁴ DOCUMENTOS de execução da despesa pública. **Portal da Transparência**. 2020. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/favorecido?faseDespesa=3&favorecido=4720173&ordenarPor=valor&direcao=desc>. Acesso em: 20 maio 2020.

para se realizar análise qualitativa quanto aos fatores de descumprimento, em razão do cumprimento das mesmas.

Nesses termos, apesar do reconhecimento dessas duas medidas, no intuito de manter o rigor metodológico da análise quantitativa corresponder à resolução da CorteIDH em sede de supervisão de sentença, consolidam-se as medidas de reparação da seguinte forma:

Quadro 28 – Análise quantitativa do cumprimento de medidas no Caso Povo Indígena Xucuru vs. Brasil

Medidas	Cumprida Integralmente	Cumprida Parcialmente	Sem manifestação
5	1 (20%)	0	4 (80%)

Fonte: Elaboração própria (2020).

5 CONCLUSÃO

O Estado brasileiro possui, tanto no âmbito internacional como no doméstico, uma série de compromissos com a garantia e a implementação dos Direitos Humanos. Não se está diante, hoje, de um momento em que se discute a existência de direitos, mas sim do seu nível de concretização por parte do Estado.

No capítulo 2, demonstrou-se a existência dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos e os motivos pelo quais os Estados aderem a eles, o que não garante a convergência com os órgãos internos sobre o assunto, conforme se observou e desenvolveu sobre a relação das medidas de reparação determinadas pela CorteIDH e o seu cumprimento por parte do Brasil.

Ainda que o nível de cumprimento do Brasil seja maior do que outros Estados da região, ou mesmo que existem diversas medidas nas quais há o cumprimento sem embaraços, não se pode deixar de destacar os descumprimentos, já que a própria instância internacional funciona como órgão subsidiário e complementar, ou seja, como uma última chance antes da perpetuação das violações.

De acordo com a análise feita nos 7 (sete) casos envolvendo o Brasil ao longo do capítulo 4, identificou-se a emissão de 55 (cinquenta e cinco) medidas de reparação por parte da CorteIDH. Desse total, de acordo com a análise quantitativa, 35% das medidas foram cumpridas integralmente, 16% parcialmente, enquanto 14% das medidas ainda estão pendentes de cumprimento.

Por meio de compilação desses dados, que foram expostos anteriormente, existem 19 (dezenove) medidas determinadas pelo tribunal interamericano que não possuem qualquer manifestação oficial sobre seu nível de cumprimento. Com exceção da medida de investigação do Caso Escher, na qual a CorteIDH encerrou o procedimento sem se manifestar sobre elas, as outras 18 (dezoito) medidas foram proferidas a partir do Caso Fazenda Brasil Verde, cuja sentença é de 2016.

Dessa forma, ao se considerar apenas as medidas nas quais a CorteIDH se manifestou sobre o Estado brasileiro, há uma mudança de percepção no que concerne ao nível de cumprimento geral do Brasil em relação às decisões do tribunal. Com esses dados, o nível de cumprimento integral das medidas seria de 53%, com outros 25% de cumprimento parcial, enquanto apenas 22% das medidas estariam pendentes de implementação.

Dentre as medidas que o Brasil cumpriu integralmente, constata-se que elas não possuem grande diversidade. Segundo a CorteIDH, foram 19 (dezenove) medidas, das quais 9

(nove) medidas de reparação monetária, entre indenizações por danos materiais, imateriais e reembolso de custas e gastos; 6 (seis) de publicação da sentença no diário oficial e/ou em jornal de grande circulação; além de outras 4 (quatro) medidas administrativas, como apuração de faltas funcionais.

Dessa forma, de acordo com os números coletados, 79% das medidas cumpridas integralmente consistem em publicação de sentença ou reparação monetária, que são implementadas diretamente pelo Poder Executivo Federal. Logo, infere-se maior propensão do Estado brasileiro em cumprir integralmente medidas que são diretamente executadas por órgãos do Poder Executivo, que não possuem controvérsia na sua implementação e que no máximo demandam recursos financeiros que, em razão do número de condenações e seus valores, não representam valor significativo frente ao orçamento nacional.

A publicação da sentença de condenação da CorteIDH, apesar de ser uma medida de satisfação importante, é cumprida como um ato burocrático sem grandes implicações, assim como o próprio ato de reconhecimento da responsabilidade internacional do Estado ou mesmo o pagamento das indenizações. Em razão do baixo nível de engajamento político dessas ações, o Estado brasileiro tem a prática de buscar seu cumprimento integral e sem embaraços, como uma medida burocrática a ser adimplida.

Ao se analisar as medidas de reparação cumpridas parcialmente, tem-se números que se assemelham aos das medidas que tiveram cumprimento integral. Nesse contexto, tem-se: 1 (uma) medida de publicação de sentença, 1 (uma) medida de investigação, 3 (três) medidas de reparação monetária, além de 3 (três) outras medidas administrativas. As medidas cumpridas parcialmente possuem identidade similar às cumpridas integralmente, especialmente quanto às reparações monetárias e a publicação de sentença, o que corrobora a busca pela implementação dessas medidas pelo Estado brasileiro.

Da perspectiva da análise quantitativa, existiriam 8 medidas emitidas pela CorteIDH que não foram cumpridas em nenhum nível por parte do Brasil, o que corresponde a apenas 22% do total das determinações do tribunal que já foram valoradas, ainda que preliminarmente.

Em termos absolutos, os números são baixos, o que pode ser em parte atribuído ao grande número de medidas de reparação (19) determinadas em sentença pela CorteIDH e que ainda não foram analisadas em sede do procedimento de supervisão, frente a amostragem total que é de 55 (cinquenta e cinco) medidas proferidas.

No entanto, em razão da análise conjugar os aspectos qualitativos e quantitativos será possível apresentar informações que retratam os fatores de descumprimento, inclusive ao se

reconhecer que, em certos casos, a própria demora do tribunal interamericano em emitir resolução no procedimento de supervisão implica numa autocontenção judicial frente ao descumprimento da sua sentença.

De acordo com os dados coletados exclusivamente para a análise quantitativa, as medidas que ficaram pendentes de cumprimento podem ser classificadas da seguinte forma: 4 (quatro) outras medidas administrativas, 2 (duas) medidas de investigação, 1 (uma) medida legislativa e 1 (uma) medida de reparação monetária.

Nesse contexto, pode-se observar, que de acordo com os fatores de descumprimento desenvolvidos na tese, nos termos do capítulo 3, surgem uma série de motivos que contribuem à ausência de implementação de certas medidas de reparação, o que uma vez identificado, possibilitou a criação de estratégias de mitigação desse problema.

Em primeiro lugar, as medidas de investigação determinadas pela CorteIDH, desde o Caso Ximenes Lopes (2006), consistem no melhor exemplo de descumprimento ou cumprimento parcial por parte do Brasil. Ainda que se trate de uma obrigação de meio, e não de resultado, o Estado brasileiro não consegue cumprir satisfatoriamente as medidas, em razão da existência de obstáculos jurídicos, informais e externos.

De qualquer forma, observou-se que há um movimento de parte do Judiciário, inclusive de segundo grau, que passou a acatar essas medidas de reparação e tem interpretado o Direito em consonância com o SIDH. No momento, os tribunais superiores ainda são os órgãos mais refratários, com decisões baseadas num formalismo excessivo conjugado com jurisprudência defensiva, à despeito da obrigação convencional internacional.

No entanto, mesmo nos tribunais superiores, há divisão interna sobre o assunto (ainda minoritária), o que possibilita a crença de que existe margem para mudança nessas decisões. Ainda que o cumprimento dessa medida pudesse ser realizada exclusivamente por meio da fixação de precedente dos tribunais superiores, nos termos dos votos vencidos do Min. Rogério Schietti no STJ e do Min. Edson Fachin do STF (conforme capítulo 4), outra solução seria uma tentativa política de buscar pacificar essas questões, tanto por meio do Congresso Nacional, como por meio de órgãos de controle interno, a exemplo do CNJ e do CNMP.

No mesmo sentido, o fato da medida de investigação depender de órgãos que não fazem parte do Poder Executivo Federal não constitui um problema em si. A principal dificuldade está relacionada ao fato de se exigir o cumprimento de medidas que envolvem diferentes órgãos, de diferentes Poderes, sem que haja articulação, coordenação e transparência nesse procedimento (fator informal e externo).

Se o modelo interno de acompanhamento da implementação não fosse apenas informativo, de forma que os órgãos responsáveis pela comunicação à CorteIDH apenas coletam informações internamente para depois prestá-las ao tribunal internacional, poder-se-ia buscar a correção dos erros, com a substituição por medidas efetivas.

Quanto às medidas legislativas, trata-se das que são mais controversas, em razão da necessidade da atuação positiva do Congresso, a partir de uma determinação da CorteIDH.

É certo que questões políticas permeiam não apenas o campo legislativo, mas inclusive o Direito, em especial, o Direito Internacional. A teoria sobre litigância estratégica, que defende o uso da instância internacional quando a mesma estiver em consonância com pautas da sociedade, é um meio para fortalecer as demandas. De alguma forma, isso implica em conferir a CorteIDH a função para a qual ela foi criada: um tribunal que trata de casos concretos com reverberação para toda a sociedade.

Por outro lado, é necessário que o Congresso esteja em consonância com essa estratégia para que ela possa ser efetiva. Na prática, o que se observou foi o contrário. Quando houve a necessidade de implementação de medida por parte do legislativo, identificou-se a ocorrência de respostas genéricas sobre o assunto, com o objetivo de demonstrar formalmente à CorteIDH que esforços estavam sendo empreendidos, mas a falta de detalhamento e concretude das ações implicam na conclusão de que elas não estão sendo realizadas nos termos da sentença internacional.

Nesse sentido, a falta de compromisso do Estado em dar cumprimento efetivo às medidas, mas a existência de uma preocupação meramente formal de cooperar com os órgãos internacionais reaparece como um fator de descumprimento, que se não é deliberado, certamente constitui omissão.

Não parece se tratar de descumprimento deliberado, mas simplesmente ausência de urgência, pois independentemente do que está previsto no texto da Convenção Americana de Direitos Humanos ou na jurisprudência da CorteIDH, prevalece a percepção no parlamento de que eles não podem ser obrigados a produzir uma alteração legislativa em razão do mandamento do tribunal interamericano.

Como exemplo, tem-se a medida de tipificar o crime de desaparecimento forçado, conforme determinado pela CorteIDH na sentença do Caso Gomes Lund e outros vs. Brasil. Observou-se que o Congresso Nacional não reagiu de forma a rechaçar o cumprimento da medida. No entanto, as tentativas que existiram se perderam no meio da burocracia legislativa, das pressões de corporações e na falta de interesse político na aprovação das proposições legislativas.

Afinal, um Projeto de Lei proposto em 2011 sequer foi votado em plenário de forma conclusiva. Do ponto de vista técnico, ele continua tramitando na Câmara, sem qualquer previsão de ser apreciado. Essa situação não é incomum a diversas proposições legislativas que não possuem força política para serem pautadas, seja pela articulação de parlamentares, do governo ou de categorias corporativas.

Com base nessas informações, fica evidente que o fator de descumprimento informal influenciou no (des)cumprimento da medida. Afinal, se o Ministério da Defesa atuou de forma supostamente separada da Presidência da República junto ao Congresso, fica demonstrado que na prática, não havia engajamento político do Poder Executivo Federal em se indispor com os militares pela tipificação do crime de desaparecimento forçado.

O Caso Gomes Lund (2010) é um marco na relação entre Brasil e CorteIDH, representando um momento de tensão entre o Estado e o tribunal, inclusive demonstrada por meio do período de quase seis anos sem que houvesse nova sentença contra o Brasil.

É importante observar que dentro do Estado Democrático Direito, o Parlamento é lugar de debates e no qual os congressistas são regidos e limitados por sua consciência. Porém, ao se identificar a atuação de órgão do Poder Executivo na tentativa de dificultar o cumprimento da medida, conclui-se que sequer existe um comando central e definido do Estado que articula pela implementação da medida, que acaba sendo feita informalmente pelos representantes das vítimas e agentes públicos que voluntariamente assumem essa responsabilidade.

Por fim, quanto às outras medidas administrativas, que acaba por ser uma classificação ampla, seu descumprimento varia de acordo com fatores orçamentários, informais e externos. Como exemplo, as medidas de tratamento médico/psicológico, no qual o Estado busca o cumprimento mediante a constatação de que esse tipo de assistência já é provido gratuitamente pelo Brasil.

Nesse ponto, parece evidente que existe um obstáculo orçamentário, talvez não em razão do montante, mas sim pela alocação dos recursos. Eles deveriam estar dentro do orçamento do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, como no caso das indenizações, sem que isso demande a execução direta das ações por ele, já que poderiam ser criados convênios entre o Ministério e o órgão responsável pela implementação da medida.

Portanto, ainda que os fatores orçamentários não sejam um problema na prática do Estado brasileiro, ele poderia ser aperfeiçoado para melhor atender as disposições da sentença da CorteIDH, inclusive ao estabelecer um mecanismo interno organizado da busca por

recursos orçamentários que visem à finalidade da implementação das medidas proferidas pela Corte.

No mais, os fatores informais e externos também são relevantes. Ao se considerar que nas respostas oferecidas pelo Brasil, sempre há deferência e defesa técnica nos escritos à CorteIDH, não resta outra hipótese que não seja de falta de engajamento e coordenação no cumprimento dessas medidas de reparação. Afinal, em nenhum momento o Estado negou, do ponto de vista formal, sua obrigação, mas não realizou ação efetiva para o seu cumprimento.

Enquanto o Brasil não possuir mais condenações e em consequência, mais dados de cumprimento das decisões da CorteIDH em particular, a análise quantitativa será sempre insuficiente para a construção de um padrão de atuação. Logo, não resta alternativa a não ser realizar uma análise qualitativa dos casos, em busca da identificação de padrões repetidos, que poderiam levar a conclusão de uma política estrutural de descumprimento.

O descumprimento das sentenças da CorteIDH pelo Brasil não costuma ser integral. No entanto, observa-se que as medidas que costumam ser descumpridas são as garantias de não-repetição e as medidas de satisfação, o que pode ser verificado a partir de uma análise empírica do procedimento de supervisão de sentença da CorteIDH.

Cabe relatar as conclusões empíricas das entrevistas, sobre os motivos informais de descumprimento das sentenças da CorteIDH, com base nas informações mais recorrentes entre os entrevistados: a) ausência de acompanhamento e coordenação interna da execução e preocupação em cumprir com aspectos formais e não materiais; b) ausência de interesse político na implementação de certas medidas; c) resistência interna de órgãos do Judiciário em implementar decisões internacionais, numa perspectiva de violação à soberania e desconhecimento do Direito Internacional; e, d) ausência de transparência e publicidade no procedimento de supervisão de sentença, o que dificulta o controle social.

A demonstração da experiência de outros Estados no continente americano auxilia na elaboração de alternativas institucionais ao Brasil, mas ao mesmo tempo, serve para demonstrar que não existe um único meio que garanta o cumprimento integral das decisões, além de que muitos dos obstáculos existentes nos outros países são similares aos do Estado brasileiro.

As conclusões da análise empírica resultaram na formulação de 3 (três) estratégias/soluções de cunho prático, que visam apresentar respostas institucionais, de forma a retirar ao máximo a discricionariedade do cumprimento de certas medidas ao gestor público para torná-la uma atividade estatal obrigatória: a) a elaboração de projeto de lei ou de emenda à Constituição que ateste a obrigatoriedade do cumprimento das medidas de reparação

proferidas pela CorteIDH; b) a regulamentação infralegal sobre o procedimento de implementação de certas medidas; c) a criação de uma Comissão ou órgão setorial responsável pela coordenação interna sobre o cumprimento das sentenças.

Inicialmente, faz-se necessário a elaboração de uma norma legal interna que estabeleça de forma peremptória a obrigatoriedade do Brasil em cumprir as sentenças da CorteIDH. Hodiernamente, existem no parlamento dois projetos de lei que versam sobre a obrigatoriedade do cumprimento das sentenças da CorteIDH, que reúnem iniciativas de outros parlamentos, em outros momentos⁷⁵: no Senado Federal, o PL nº 220/2016, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues; e na Câmara dos Deputados, o PL nº 153/2020, de autoria do Deputado Federal Paulão.

É indiscutível a necessidade de se positivar, para que não restem dúvidas, dos efeitos diretos da sentença internacional, como o fato dela constituir em título executivo judicial. Ademais, torna-se necessário instituir o procedimento interno de pagamento das medidas pecuniárias, nos termos que o Estado brasileiro atualmente adota. A necessidade de positivação legal ocorre por motivo de segurança jurídica às vítimas e familiares.

Em segundo lugar, torna-se indispensável a previsão expressa, inicialmente em caráter geral, de que as medidas de reparação que não possuem caráter pecuniário também são de cumprimento obrigatório e que cabe a todos os Poderes e órgãos autônomos, de todos os entes federativos, na medida da sua competência, garantir o cumprimento.

Nesse sentido, algumas questões, dentre outras, precisariam ser melhor desenvolvidas no documento legislativo. Logo, seria prudente que constasse expressamente as medidas que o Brasil tem mais dificuldade em implementar, garantindo assim a obrigatoriedade legal no cumprimento das medidas de investigação, outras medidas administrativas e também as medidas legislativas.

Algumas dessas medidas precisariam ter seu procedimento definido pela própria lei. De acordo com a presente pesquisa, o Estado tem sérias dificuldades de implementar as medidas que demandam alteração legislativa/constitucional. Portanto, parece ser válida a proposta do Senador Anastasia de conferir regime de urgência a essas proposições o que, por outro lado, ressalte-se, não tem o condão de estabelecer prazos ao Congresso Nacional.

⁷⁵ Como exemplo: do Projeto de Lei da Câmara nº 170, de 2010, do então deputado José Eduardo Cardozo, que aguarda designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal. De outro lado, o Projeto de Lei do Senado nº 420, de 2009, do Senador Garibaldi Alves Filho, que alterou o Código de Processo Civil para incluir entre os títulos executivos judiciais a sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Dessa forma, a solução constitucional seria a de aplicar nessa situação, de forma adaptada, as soluções existentes na Lei nº 13.300/2016 sobre o mandando de injunção. Em ambas as situações, há uma omissão do legislador.

Posteriormente, ao se considerar a premissa de que não existem questionamentos sobre a obrigatoriedade da sentença da CorteIDH em toda sua extensão, mas tão somente sobre como implementar alguns pontos, faz-se necessário abordar a regulamentação infralegal para o cumprimento de algumas medidas.

Segundo as conclusões apresentadas anteriormente, as medidas de investigação, que consistem na (re)abertura de inquéritos, instauração de ação penal e, se for o caso, são as que tem menor nível de cumprimento no Estado brasileiro. Trata-se de obrigação de meio, ou seja, sequer há a obrigatoriedade (como no caso das medidas legislativas) de se alcançar o resultado, mas tão somente que proceda, à luz da sentença internacional, com a devida diligência na apuração da responsabilidade criminal dos acusados.

O objetivo não é esgotar as possibilidades de regulamentação administrativa infralegal, mas apenas demonstrar por meio de exemplos, as possibilidades que existem de se facilitar a implementação das sentenças da CorteIDH, a partir da legislação existente, o que demandaria tão somente a criação de procedimentos a serem seguidos, até para fins de garantia de segurança jurídica aos agentes do Estado que devem aplicar a decisão na prática.

Por fim, à exemplo da Colômbia que possui uma Comissão Intersetorial para verificar a implementação das sentenças da CorteIDH, parece ser positiva a criação de um órgão em termos semelhantes no Estado brasileiro. Não se pretende afirmar que a criação de uma comissão resolveria todos os problemas de cumprimento das decisões, até porque, como já se destacou, muitos têm origem na falta de interesse ou controvérsias de natureza política.

Logo, a criação de um órgão de natureza intersectorial seria uma solução institucional para garantir o cumprimento ao menos daquelas medidas que têm como maior obstáculo para sua implementação, a coordenação entre os órgãos e os entes federativos que têm o dever de executá-las.

Nesse sentido, defende-se a existência de um órgão composto por membros permanentes, que seria: a) 1 (um) representante da AGU; b) 1 (um) representante do Órgão no âmbito da Administração Pública Federal sobre Direitos Humanos; c) 1 (um) representante do Ministério Público, a ser indicado pelo CNMP; d) um representante do Judiciário, a ser indicado pelo CNJ; e) 1 (um) representante do MRE; f) 1 (um) representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a ser indicado pelo Conselho Federal; g) 2 (dois) representantes

das Organizações da Sociedade Civil; h) 1 (um) representante da Câmara dos Deputados; e, i) 1 (um) representante do Senado Federal.

Adicionalmente, existiriam membros-convidados para atuar em casos específicos, quando fosse necessário. Essa situação seria necessária quando as medidas de cumprimento envolvessem diretamente a implementação de medidas pelos entes federados. Nesse caso, haveria a indicação temporária para atuar, apenas quanto ao caso concreto, de um representante do Poder Executivo e de um representante do Poder Legislativo do Estado da federação ou município.

Ademais, as proposições formuladas não constituem solução infalível, mas sim um modelo prático capaz de mitigar uma série de falhas existentes, às vezes deliberadas, às vezes acidentais.

Hodiernamente, faz-se necessário discutir e buscar modelos que visem a implementação dos Direitos Humanos, ainda que seja preciso reconhecer, em razão de uma perspectiva prática, que não basta a garantia normativa dos direitos. A concretização dos Direitos Humanos, especialmente sob a perspectiva do SIDH, deve levar em consideração obstáculos práticos, para que suas soluções possam ser desenvolvidas nos termos, e não apenas na imperatividade do Direito.

REFERÊNCIAS

- ALVES, José Augusto Lindgren. A ONU e a proteção aos direitos humanos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 37, n. 1, p. 134-145, 1994. Disponível em: http://dhnet.org.br/direitos/militantes/lindgrenalves/lindgren_alves_onu_protecao_dh.pdf. Acesso em: 19 mar. 2020.
- ANZOLA, Sergio Iván; SÁNCHEZ, Beatriz Eugenia; URUEÑA, René. Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos – una propuesta de metodología. In: MAUÉS, Antonio Moreira; MAGALHÃES, Breno Baía (org.). **O cumprimento das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos: Brasil, Argentina, Colômbia e México**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 137-199.
- ARAGÃO, Eugênio José Guilherme de. A Declaração Universal dos Direitos Humanos: mera declaração de propósitos ou norma vinculante de direito internacional?. **Custos Legis - Revista Eletrônica do Ministério Público Federal**, v. 1, n. 1, p. 1-10, 2009. Disponível em: http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista_2009/2009/aprovados/2009a_Dir_Pub_Aragao%2001.pdf. Acesso em: 31 jul. 2020.
- ARAÚJO, Nádia de. A influência das opiniões consultivas da Corte Interamericana de Direitos Humanos no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, v. 6, n. 6, jun. 2005.
- ASSEMBLEIA GERAL DA OEA. **Resolução nº 2.227 (XXXVI-O/06)**, aprovada na quarta sessão plenária, realizada em 6 de junho de 2006. Disponível em: <http://www.oas.org/consejo/sp/ag/documentos/ag05138p07.doc>. Acesso em: 5 abr. 2020.
- ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO. Povo Xukuru recebe indenização do governo após sentença da CIDH que condenou o Estado por violações de direitos humanos. **Conselho Indigenista Missionário**. 11 fev. 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/02/povo-xukuru-recebe-indenizacao-do-governo-federal-como-sentenca-da-cidh-que-condenou-o-estado-por-violacoes-de-direitos-humanos/>. Acesso em: 20 maio 2020.
- BASCH, Fernando *et al.* A eficácia do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos: uma abordagem quantitativa sobre seu funcionamento e sobre o cumprimento de suas decisões. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 7, n. 12, p. 9-35, jun. 2010. Disponível em: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur12-port-fernando-basch.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2020.
- BAZÁN, Víctor. Control de convencionalidad, puentes jurisdiccionales dialógicos y protección de los derechos humanos. In: BOGDANDY, Armin Von; PIOVESAN, Flavia; ANTONIAZZI, Mariela Morales (coord.). **Estudos Avançados de Direitos Humanos: democracia e integração jurídica: emergência de um novo Direito Público**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 590-616.
- BEITZ, Charles R. **The Idea of Human Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

BERNARDES, Juliano Taveira; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. **Direito constitucional**: direito constitucional positivo. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016. v. 2.

BERNARDES, Marcia Nina. Sistema Interamericano de direitos humanos como esfera pública transnacional: aspectos jurídicos e políticos da implementação de decisões internacionais. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 8, n. 15, p. 135-156, dez. 2011. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/16033946.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2020.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; BORGES, Leonardo Estrela. **O Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos**: perspectivas e desafios. Faculdade Mineira de Direito – PUC Minas, 2004. Disponível em: http://www.fmd.pucminas.br/Virtuajus/1_2004/O%20Sistema%20Internacional%20de%20Protecao%20dos%20Direitos%20Humanos%20perspectivas%20e%20desafios.pdf. Acesso em: 3 abr. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei da Câmara nº 170, de 2010**. Dispõe sobre os efeitos jurídicos das decisões dos Organismos Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos e dá outras providências. Brasília, DF, 2010. Disponível em: http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=9836. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 153/2020**. 2020b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1855142&file=PL+153/2020. Acesso em: 19 maio 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.214, 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. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19288>. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.667, de 2004**. Dispõe sobre os efeitos jurídicos das decisões dos Organismos Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos e dá outras providências. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=273650>. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Projeto de Lei nº 4.667, de 2004**. Parecer do Relator, Dep. Nilson Mourão (PT-AC), pela aprovação deste, e do Substitutivo 1 da CDHM, e pela rejeição da Emenda 1/2007 da CREDN. Data de apresentação: 08/10/2007. Brasília, DF, 2007. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=273650. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. 126, n. 191-A, p. 1-27, 5

out. 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/DOUconstituicao88.pdf. Acesso em: 19 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945**. Promulga a Carta das Nações Unidas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em: 3 mar. 2020.

BRASIL. Decreto nº 4.463, de 8 de novembro de 2002. Promulga a Declaração de Reconhecimento da Competência Obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sob reserva de reciprocidade, em consonância com o art. 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969.

Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, v. 139, n. 218, p. 1, 11 nov. 2002a. Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=11/11/2002&totalArquivos=272>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. 144, n. 156, p. 253, 14 ago. 2007a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=14/08/2007&jornal=1&pagina=253&totalArquivos=344>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969.

Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, v. 130, n. 214, p. 15562-15567, 9 nov. 1992. Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=09/11/1992&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=44>. Acesso em: 7 abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. 146, n. 239, p. 59-64, 15 dez. 2009a. Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=15/12/2009&jornal=1&pagina=59&totalArquivos=168>. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. 147, n. 75, p. 1, 22 abr. 2010a. Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=22/04/2010&totalArquivos=136>. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.307, de 22 de setembro de 2010. Autoriza a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República a dar cumprimento à sentença exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. 147, n. 183, p. 10, 23 set. 2010b. Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/09/2010&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=100>. Acesso em: 16 mar. 2020.

BRASIL. Governo Federal. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. União cobra devolução de mais de R\$ 28 milhões de obra inacabada do Memorial da Anistia.

Gov.br, 2 jul. 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/julho/uniao-cobra-devolucao-de-mais-de-r-28-milhoes-de-obra-inacabada-do-memorial-da-anistia>. Acesso em: 2 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 10.837, de 16 de janeiro de 2004. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2004. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 jan. 2004a. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.837.htm. Acesso em: 31 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.798, de 4 de abril de 2013. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. 150, n. 65, p. 2-12, 5 abr. 2013. Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/core/jornalList.action>. Acesso em: 31 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. 153, n. 120, p. 1, 24 jun. 2016d. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/core/jornalList.action>. Acesso em: 4 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. 154, n. 99, p. 1-10, 25 maio 2017c. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/core/jornalList.action>. Acesso em: 7 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.810, de 8 de março de 2019. Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados; e revoga a Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Edição Extra, v. 157, n. 46-A, 8 mar. 2019b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/core/jornalList.action>. Acesso em: 14 mar. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Notícia de Fato nº 1.23.005.000177/2017-62**.

Procuradoria da República no Município de Redenção/PA. 28 mar. 2016. Disponível em:

http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2017/despacho_inicial_restituicao_caso_fazenda_brasil_verde.pdf. Acesso em: 8 ago. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Petição Inicial IDC nº 101/2019 – SDHDC/GABPGR – Sistema Único nº 115845/2019**. Brasília, DF, 9 set. 2019a. Disponível em:

<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/InicialdeIDCFavelaNovaBrasilia.pdf>. Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Portaria nº 11/2017/SDHDC/GABPGR. Sistema Único nº PGR-00410658/2017**. Brasília, DF, 20 out. 2017c. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Portarian1117SDHDCautuaoPPIDCNOVABRASLIAvf.pdf>. Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. MPF inicia procedimento para reconstrução de processo penal do caso Fazenda Brasil Verde. **Ministério Público Federal**, 20 mar. 2017d. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-inicia-procedimento-para-reconstrucao-de-processo-penal-do-caso-fazenda-brasil-verde>. Acesso em: 12 maio 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 327 de 2009**. 2009b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=633460&filename=PEC+327/2009. Acesso em: 3 maio 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Ofício “S” nº 51, de 2017**. Data da apresentação: 16 jun. 2017. Brasília, DF, 2017a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5389676&ts=1594039700894&disposition=inline>. Acesso em: 9 maio 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 220, de 2016**. Devolvido pelo Relator, Senador Antonio Anastasia, com Minuta de Parecer pela aprovação da matéria, nos termos da emenda substitutiva que apresenta. Data de apresentação: 03/05/2017. Brasília, DF, 2017e. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5279843>. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 220, de 2016**. Dispõe sobre o cumprimento das decisões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília, DF, 2016c. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/125951>. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 245, de 2011**. Acrescenta o art. 149-A ao Código Penal, para tipificar o crime de desaparecimento forçado de pessoa. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/100177>. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1351177/PR**, Rel. Ministro Ericson Maranhão, desembargador convocado do TJSP, Rel. p/ Acórdão Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 15/03/2016, DJe 18/04/2016. 2016b. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/340012716/recurso-especial-resp-1351177-pr-2012-0225515-3/inteiro-teor-340012726>. Acesso em: 5 maio 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC nº 46.250 - RJ. Relator Ministro Joel Ilan Paciornik. DJe: 11/05/2018. **Jusbrasil**. 2018b. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/577556668/recurso-ordinario-em-habeas-corpus-rhc-46250-rj-2014-0058098-2>. Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 153/Distrito Federal**. Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, Dje de 6.8.2010c. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612960>. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ext 1.327 AgR**. Relator: Min. Marco Aurélio. Primeira Turma. Julgamento: 27/06/2017. Publicação: DJe 01/09/2017b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ext 1.362**. Rel. Min. Edson Fachin, red. p/ o ac. Min. Teori Zavascki, julgamento em 9.11.2016a. Informativo 846.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **RE 593727/MG**, red. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 14/5/2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9336233>. Acesso em: 3 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante 25**. É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1268&termo=>. Acesso em: 4 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **HC 1023279-03.2018.4.01.0000**. PJe. Quarta Turma, Relator: Juiz Federal Saulo Casali Bahia (convocado). Julgamento: 11/12/2018a. Disponível em: <https://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/900485191/habeas-corpus-hc-hc-10232790320184010000>. Acesso em: 29 maio 2020.

BRITO, Sérgio Ramos de Matos. **Direitos humanos na organização dos estados americanos**: análise da atuação brasileira ante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Brasília, DF: UNB, 2002.

BRUNO, Romina Cecilia. **Las medidas de reparación en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**: alcances y criterios para su determinación. Tesis (Maestría en Derechos Humanos) – Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2013. Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/37558/Documentocompleto.pdf?sequence=3>. Acesso em: 31 jul. 2020.

BUERGENTHAL, Thomas; GROSSMAN, Cláudio; NIKKEN, Pedro. **Manual Internacional de Derechos Humanos**. San José: IIDH I Editorial Jurídica Venezolana, 1990.

BURGORGUE-LARSEN, Laurence; ÚBEDA DE TORRES, Amaya. **The Inter-American Court of Human Rights**: Case Law and Commentary. Oxford: Oxford University Press, 2011.

BURGOS, Marcos José Miranda. La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el ordenamiento jurídico interno. **Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos**, San José, v. 60, p. 129-156, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1117/revista-iidh-60.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2020.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Os Tribunais Internacionais Contemporâneos e a busca da realização do ideal da justiça internacional. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 57, p. 37-68, jul./dez. 2010. Disponível em:

<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/124/116>. Acesso em: 4 maio 2020.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Os tribunais internacionais e a realização da justiça**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2003.

CARTA da Organização dos Estados Americanos. Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.pdf. Acesso em: 2 abr. 2020.

CAZETTA, Ubiratan. **Direitos humanos e federalismo: o incidente de deslocamento de competência**. São Paulo: Atlas, 2009.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **APC 0012736-95.2000.8.06.0167**. Rel: Luiz Evaldo Gonçalves Leite. Julgamento: 27.11.2012. Publicação: 30.11.2012.

CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL. **Implementação das decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos**: jurisprudência, instrumentos normativos e experiências nacionais. Rio de Janeiro: CEJIL, 2009.

CHAYES, Abram; CHAYES, Antonia Handler. On Compliance. **International Organization**, Cambridge, v. 47, n. 2, p. 175-205, 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2706888?seq=1>. Acesso em: 19 abr. 2020.

CHILTON, Adam. **Why we know very little about the effectiveness of international law**. The University of Chicago's Best Ideas Lecture Series, 4 nov. 2014. 1 vídeo (ca. 57 min), *online*. Publicado pelo canal University of Chicago Law School. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1TdNje07s9E>. Acesso em: 2 fev. 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 31 jul. 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Directrices generales de seguimiento de recomendaciones y decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**: aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de septiembre de 2019. OEA/Ser.L/V/II.173. Doc. 177. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/actividades/seguimiento/pdf/Directrices-es.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Estatuto da CIDH**. Aprovado pela resolução AG/RES. 447 (IX-O/79), adotada pela Assembléia Geral da OEA, em seu Nono Período Ordinário de Sessões, realizado em La Paz, Bolívia, em outubro de 1979.

Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/t.Estatuto.CIDH.htm>. Acesso em: 31 jul. 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe Anual 2001**, Capítulo III, D. Situação referente ao cumprimento das recomendações, §§64 a 66. Washington DC, 2001. Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/2001sp/cap.3b.htm#D.%20%20%20%20%20%20%20Seguimiento%20de%20las%20recomendaciones%20de%20la%20CIDH>. Acesso em: 31 jul. 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe Anual 2002**, Capítulo III, D. Situação referente ao cumprimento das recomendações da CIDH. §§108 e 109. Washington DC, 2002. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2002port/cap.3c.htm#Situa%C3%A7%C3%A3o%20referente%20ao%20cumprimento%20das%20recomenda%C3%A7%C3%B5es%20da%20CIDH>. Acesso em: 31 jul. 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe Anual 2018**, **Capítulo V**. Situação referente ao cumprimento das recomendações. §108. Washington DC, 2018. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/docs/IA2018cap.5Intro-es.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe Anual 2019**. 2019. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019Intro-es.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Organograma**. [2019]. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/docs/Organograma-CIDH.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Plano Estratégico 2017-2021**. OEA/Ser.L/V/II.161, Doc. 27/17, 20 mar. 2017. Washington DC, 2017. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/PlanEstrategico2017/docs/PlanEstrategico-2017-2021.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Regulamento da CIDH**. Aprovado pela Comissão em seu 137º período ordinário de sessões, realizado de 28 de outubro a 13 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/u.Regulamento.CIDH.htm>. Acesso em: 31 jul. 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório Anual de 2012**. Washington DC, 2013. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2012/indice.asp>. Acesso em: 22 mar. 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução XXX de 02 de maio de 1948**. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao_america.htm. Acesso em: 17 maio 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015**. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_213_15122015_22032019145102.pdf. Acesso em: 16 maio 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 75, de 12 de maio de 2009**. Anexo I. 2009. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_75_12052009_29032019150755.pdf. Acesso em: 31 jul. 2020.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. O Sistema Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil. In: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil**. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2000. p. 17-25. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/API/article/download/3507/3629>. Acesso em: 19 mar. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Acordo da Corte nº 01/19, de 11 de março de 2019**. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/corteidh/cf/jurisprudencia2/acuerdo_de_corte.cfm?acuerdo=2&lang=es. Acesso em: 16 abr. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Asunto de la emisora de televisión “Globovisión”**. Medidas Provisionales respecto de la República Bolivariana de Venezuela. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de noviembre de 2007. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/globovision_se_02.pdf. Acesso em: 4 abr. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Asunto James y otros respecto Trinidad y Tobago**. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de junio de 1998. San José, Costa Rica, 1998. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/james_se_02.pdf. Acesso em: 12 abr. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 26 de setembro de 2006. Série C No. 154. 2006a. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_por.doc. Acesso em: 23 abr. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Baena Ricardo e outros vs. Panamá**. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 2 de fevereiro de 2001. Série C No. 72. 2001. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_73_por.doc. Acesso em: 29 abr. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Baena Ricardo e outros (270 Trabalhadores vs. Panamá)**. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 21 de junho de 2002. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/baena_21_06_02.pdf. Acesso em: 18 abr. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Baena Ricardo e outros vs. Panamá**. Sentença de competência de 28 de novembro de 2003. Costa Rica, 2003.

Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_104_esp.pdf%20. Acesso em: 27 mar. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso do Povo Indígena Xucuru e seus Membros vs. Brasil**. Exceções. Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 5 de fevereiro de 2018. Série C No. 346, 2018a. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf. Acesso em: 2 maio 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso do Povo Indígena Xucuru e seus Membros vs. Brasil**. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2019c. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/trab_fazBras_22_11_19.pdf. Acesso em: 3 abr. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Escher e outros vs. Brasil**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de julho de 2009. Série C No. 200. San José, Costa Rica, 2009a. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_200_por.pdf. Acesso em: 25 abr. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Escher e outros vs. Brasil**. Interpretação da sentença de exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 20 de novembro de 2009. Serie C No. 208. 2009b. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_208_por.pdf. Acesso em: 25 abr. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Escher e outros vs. Brasil**. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de maio de 2010a. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/escher_17_05_10.pdf. Acesso em: 30 abr. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Escher e outros vs. Brasil**. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 19 de junho de 2012a. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/escher_19_06_12.pdf. Acesso em: 4 mar. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil**. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 07 de outubro de 2019b. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/favela_07_10_19.pdf. Acesso em: 14 abr. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 16 de fevereiro de 2017. Série C No. 333. San José, Costa Rica, 2017a. Disponível em:

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf. Acesso em: 9 mar. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Garibaldi vs. Brasil**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de setembro de 2009. Série C No. 203. San José, Costa Rica, 2009c. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_203_por.pdf. Acesso em: 26 abr. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Garibaldi vs. Brasil**. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de fevereiro de 2011. San José, Costa Rica, 2011b. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/garibaldi_22_02_11.pdf. Acesso em: 3 mar. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Garibaldi vs. Brasil**. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 20 de fevereiro de 2012. San José, Costa Rica, 2012b. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/garibaldi_20_02_12.pdf. Acesso em: 5 abr. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Gelman vs. Uruguai**. Mérito e Reparações. Sentença de 24 de fevereiro de 2011. Série C No. 221. San José, Costa Rica, 2011a. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_por.doc. Acesso em: 2 mar. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C No. 219. San José, Costa Rica, 2010b. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf. Acesso em: 29 abr. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil**. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de outubro de 2014. San José, Costa Rica, 2014b. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gomes_17_10_14.pdf. Acesso em: 6 mar. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Nogueira de Carvalho e outro vs. Brasil**. Exceções Preliminares e Mérito. Sentença de 28 de novembro de 2006. Série C No. 161. San José, Costa Rica, 2006c. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_161_por.pdf. Acesso em: 25 abr. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 20 de outubro de 2016. Série C No. 318. San José, Costa Rica, 2016a.

Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf. Acesso em: 7 mar. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil**. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2019a. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/trab_fazBras_22_11_19.pdf. Acesso em: 16 abr. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras**. Sentença de 29 de julho de 1988. Mérito. Série C No. 4. San José, Costa Rica, 1988. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf. Acesso em: 3 abr. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Ximenes Lopes vs. Brasil**. Exceção Preliminar. Sentença de 30 de novembro de 2005. Série C No. 139. San José, Costa Rica, 2005. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_139_esp.pdf. Acesso em: 15 abr. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Ximenes Lopes vs. Brasil**. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 4 de julho de 2006. Série C No. 149. San José, Costa Rica, 2006b. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf. Acesso em: 20 abr. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Ximenes Lopes vs. Brasil**. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 2 de maio de 2008. San José, Costa Rica, 2008. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/ximenes_02_05_08.pdf. Acesso em: 3 abr. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Ximenes Lopes vs. Brasil**. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 21 de setembro de 2009. San José, Costa Rica, 2009d. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/ximenes_21_09_09.pdf. Acesso em: 27 abr. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Ximenes Lopes vs. Brasil**. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de maio de 2010. San José, Costa Rica, 2010c. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/ximenes_17_05_10.pdf. Acesso em: 1 maio 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe anual de 2009**. San José, Costa Rica, 2010d. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/SPA/spa_2009.pdf. Acesso em: 31 jul. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº 01.** Proferida em 24 de setembro de 1982. San José, Costa Rica. 1982. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_01_esp1.pdf Acesso em: 2 fev. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº 01.** Proferida em 08 de setembro de 1983. San José, Costa Rica. 1983. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_03_esp.pdf Acesso em: 2 fev. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº 21.** Proferida em 19 de agosto de 2014. San José, Costa Rica. 2014a. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf. Acesso em: 2 fev. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos.** Aprovado pela Corte no seu LXXXV período ordinário de sessões celebrado de 16 a 28 de novembro de 2009. San José, Costa Rica, 2009e. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_por.pdf. Acesso em: 27 abr. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório anual de 2015.** San José, Costa Rica, 2016b. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/POR/por_2015.pdf. Acesso em: 31 jul. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório anual de 2016.** San José, Costa Rica: La Corte, 2017b. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/POR/por_2016.pdf. Acesso em: 31 jul. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório anual de 2019.** San José, Costa Rica, 2020. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/informe2019/portugues.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2020.

DI CORLETO, Julieta. O Reconhecimento das decisões da Comissão e da Corte Interamericanas nas sentenças da Corte Suprema de Justiça da Argentina. *In*: CEJIL. **Implementação das decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos:** jurisprudência, instrumentos normativos e experiências nacionais. Rio de Janeiro: CEJIL, 2009. p. 105-116.

DOCUMENTOS de execução da despesa pública. **Portal da Transparência.** 2020. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/favorecido?faseDespesa=3&favorecido=4720173&ordenarPor=valor&direcao=desc>. Acesso em: 20 maio 2020.

ÉBOLI, Evandro. Governo ‘congela’ revisão da Lei da Anistia por aprovação da Comissão da Verdade. **O Globo**, Rio de Janeiro, 14 set. 2011. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/governo-congela-revisao-da-lei-da-anistia-por-aprovacao-da-comissao-da-verdade-2699444>. Acesso em: 24 maio 2020.

ESPINOSA, Jacqueline Sinay Pinacho. **El derecho a la reparación del daño en el Sistema Interamericano.** México: CNDH, 2019. Disponível em: <https://www.cndh.org.mx/sites/>

default/files/documentos/2019-09/Derecho-Reparacion-Dano-SI.pdf. Acesso em: 31 jul. 2020.

ESPINOSA, Luisa Fernanda Martínez; LOZADA, Karen Vanessa Peláez. El Estado actual del cumplimiento de las medidas de satisfacción ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en las sentencias condenatorias contra el estado colombiano. **Revista Latinoamericana de Derechos Humanos**, Costa Rica, v. 30, n. 1, p. 227-254, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/derechoshumanos/article/view/11911/17052>. Acesso em: 10 mar. 2020.

FACHIN, Melina Girardi; NOWAK, Bruna. Quem dá a última palavra? As relações da Corte Interamericana de Direitos Humanos com os ordenamentos jurídicos nacionais à luz do caso Fontevecchia e D'amico V. Argentina. **Revista eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, Curitiba, v. 8, n. 78, p. 83-109, maio 2019.

FERREIRA, Marrielle Maia Alves; MACIEL, Debora Alves; KOERNER, Andrei (org.). **Os Estados Unidos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos**: denúncias, interações e mobilizações. Fundação Alexandre de Gusmão/Ministério das Relações Exteriores, 2017. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/1221-OS-ESTADOS-UNIDOS-E-A-COMISSAO-INTER-AMERICANA_FINAL.pdf. Acesso em: 31 jul. 2020.

FONSECA JR., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**: poder e ética entre as nações. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FRANCO, Thalita Leme. **Efetividade das decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos**: identificação dos marcos teóricos e análise da conduta do Estado brasileiro. 2014. 256 f. Tese (Doutorado em Direito) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: http://143.107.26.205/documentos/defesa_20140924_Thalita_Leme_Franco_ME.pdf. Acesso em: 31 jul. 2020.

GAMBOA, Jorge Calderón. Fortalecimiento del rol de la CIDH en el proceso de supervisión de cumplimiento de sentencias y planteamiento de reparaciones ante la CorteIDH. In: **ANUARIO de Derechos Humanos**. Chile: Centro de Derechos Humanos – Facultad de Derecho – Universidad de Chile, 2014. v. 10. p. 105-116. Disponível em: <http://www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/31697/33498/>. Acesso em: 17 abr. 2020.

GAMBOA, Jorge F. Calderón. La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano. In: POISOT, Eduardo Ferrer Mac-Gregor; OCHOA, José Luis Caballero; STEINER, Christian (coord.). **Derechos humanos en la constitución**: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación; Universidad Nacional Autónoma de México; Fundación Konrad Adenauer, 2013. p. 145-219.

GARGARELLA, Roberto. **La Suprema Corte y los alcances de las decisiones de la Corte Interamericana**. Seminario de Teoría Constitucional y Filosofía Política. 23 mar. 2017. Disponível em: <http://seminariogargarella.blogspot.com.br/search?updated-max=2017-04-21T09:47:00-03:00&max-results=25&reverse-paginate=true>. Acesso em: 19 jun. 2020.

GASPAR, David Aníbal Ortiz. Cómo viene cumpliendo el Perú las sentencias expedidas por la corte interamericana de derechos humanos?: reflexiones a propósito de una posible sentencia condenatoria por el caso “Chavín de Huántar. **Derecho y Cambio Social**, La Rioja, v. 9, n. 28, p. 25-58, 2012. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5493807>. Acesso em: 13 maio 2020.

GOLDSMITH, Jack L.; POSNER, Eric A. **The limits of international law**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

GONZÁLEZ, Felipe. As medidas de urgência no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **SUR – Revista internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 7, n. 13, p. 51-73, dez. 2010. Disponível em: http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo13.php?artigo=13,artigo_03.htm. Acesso em: 9 maio 2020.

GONZÁLEZ-SALZBERG, Damián A. Economic and social rights within the Inter-American Human Rights System: thinking new strategies for obtaining judicial protection. **International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional**, Bogotá, v. 1, n. 18, p. 117-154, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/ilrdi/n18/n18a05.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2020.

HANASHIRO, Olaya Sílvia Machado Portella. **O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos**. São Paulo: EdUSP, 2001.

HATHAWAY, Oona A. Do Human Rights Treaties Make a Difference?. **Yale Law Journal**, Boston Univ. School of Law Working Paper No. 02-03, v. 111, p. 1935-2042, abr. 2002. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=311359. Acesso em: 9 maio 2020.

HEEMANN, Thimotie Aragon. O exercício do controle de convencionalidade pelo membro do Ministério Público. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, Curitiba, v. 4, n. 7, 2017. Disponível em: https://escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/MP_Academia/Teses_2019/Thimotie_Heemann_-_O_exercicio_do_controle_de_convencionalidade.pdf. Acesso em: 19 mar. 2020.

HEKENHOFF, João Baptista. **Direitos humanos: uma idéia, muitas vozes**. Aparecida, SP: Santuário, 1998.

HILLEBRECHT, Courtney. **Domestic Politics and International Human Rights Tribunals: the problem of compliance**. New York: Cambridge University Press, University of Nebraska-Lincoln, 2014.

HILLEBRECHT, Courtney. **The Domestic Mechanisms of Compliance with International Human Rights Law: Case Studies from the Inter-American Human Rights System**. Human Rights Quarterly, Maryland, v. 34, n. 2, p. 959- 985, 2012. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/106517/mod_resource/content/0/Hillebrecht_IACHR_USP_2012.pdf. Acesso em: 22 mar. 2020.

HILLEBRECHT, Courtney. 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, 2009. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/106519/mod_resource/content/0/HillebrechtJHRP2009.pdf. Acesso em: 12 abr. 2020.

HUNEEUS, Alexandra. Courts resisting courts: lessons from the Inter-American Court's struggle to enforce Human Rights. **Cornell International Law Journal**, v. 44, p. 493-533, 2011. Disponível em: <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1777&context=cilj>. Acesso em: 28 mar. 2020.

IGNATIEFF, Michael (ed.). **American exceptionalism and human rights**. Princeton University Press, 2005.

KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR, Matthew. Compliance: conceptualizing, measuring, and explaining adherence to judicial rulings. **Law & Social Inquiry**, v. 38, n. 4, p. 803-835, 2013.

KOH, Harold. Why do nations obey international law? **Yale Law Journal**, v. 106, p. 2599-2659, 1997. Disponível em: https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2897&context=fss_papers. Acesso em: 13 mar. 2020.

LAZARTE, Renata Anahi Bregaglio. Protección multinivel de derechos humanos. In: GALINDO, George Rodrigo Bandeira; URUEÑA, René; PÉREZ, Aida Torres (coord.). **Estudio de casos por país - Perú**. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra, 2013. p. 449-469.

LEDESMA, Hector Faúndez. **El sistema interamericano de protección de los derechos humanos**: aspectos institucionales y procesales. 3. ed. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004.

LIMA JR., Jayme Benvenuto. **Manual de Direitos Humanos Internacionais**. São Paulo: Edições Loyola, 2002. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4286318/mod_resource/content/1/Manual_de_Direitos_Acesso_aos_Sistemas_global_e_Regional.pdf. Acesso em: 31 jul. 2020.

LOURENÇO NETO, Sydenham. A Conferência do Rio de Janeiro e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca: Conflitos na construção do sistema interamericano. **Passagens – Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 473-489, set./dez. 2015. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5203864.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2020.

LUGULLO, Marise. Comissão aprova proposta que tipifica crime de desaparecimento forçado de pessoa. **Agência Câmara de Notícias**. 27 dez. 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/424441-COMISSAO-APROVA-PROPOSTA-QUE-TIPIFICA-CRIME-DE-DESAPARECIMENTO-FORCADO-DE-PESSOA>. Acesso em: 17 maio 2020.

MAGALHÃES, Breno Baía. **Pluralismo constitucional interamericano**: a leitura plural da constituição de 1988 e o diálogo entre o supremo tribunal federal e a corte interamericana de

direitos humanos. 2015. 385 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

MARRUL, Indira Bastos. O fortalecimento da indivisibilidade dos direitos humanos no sistema interamericano: efetiva garantia para o direito à educação. **Revista IIDH**, Costa Rica, v. 36, p. 39-73, 2002. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R06835-2.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MIRANDA, João Vitor Silva. **Composição e atuação da “Bancada da Bala” na Câmara dos Deputados**. 2019. 271 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/30892>. Acesso em: 10 abr. 2020.

NAGADO, B. M. R. **O dever de investigar, processar e punir na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e os casos brasileiros no Sistema Interamericano**. Manuscrito, 2010.

NASSAR, Paulo André Silva. **Comunicação Judicial Transnacional: estudo comparado entre o Supremo Tribunal Federal e a Corte Constitucional da Colômbia**. 2019. 273 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Pará, Belém, Pará, 2019.

NASSER, Salem Hikmat. Jus Cogens: ainda esse desconhecido. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 161-178, jun./dez. 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/35233/34033>. Acesso em: 17 abr. 2020.

NEVES, Rafaela Teixeira Sena. **Compliance na corte interamericana de direitos humanos: um estudo a partir da propriedade comunal indígena**. 2016. 155 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Pará, Belém, Pará, 2016.

NIETO NAVIA, Rafael. **Introducción al Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos**. Bogotá: Temis; Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993.

NIKKEN, Pedro. La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. In: NIKKEN, Pedro. **El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral de siglo XXI**. São José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001.

NOWAK, Manfred. United Nations. In: NOWAK, Manfred. **Introduction to international human rights law regime**. Dordrecht; London: M. Nijhoff, 2003. p. 73-156.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. Contribuição de Pierre Bourdieu para compreensão da efetividade das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1432-1452, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/25480/21100>. Acesso em: 10 jun. 2020.

PAIVA, Caio Cezar; HEEMANN, Thimothie Aragon. **Jurisprudência internacional de direitos humanos**. 2. ed. Belo Horizonte: CEI, 2017.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. **1ª C.Criminal - HCC - 825907-6** - Loanda - Rel.: Naor R. de Macedo Neto - Rel.Desig. p/ o Acórdão: Jesus Sarrão - Por maioria - J. 01.12.2011.

PASQUALUCCI, Jo M. **The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

PIOVESAN, Flavia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

PIOVESAN, Flavia. Proteção dos direitos sociais: desafios do ius commune sul-americano. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, v. 77, n. 4, p. 102-139, out./dez. 2011. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/28340/004_piovesan.pdf?sequence=5&isAllowed=y. Acesso em: 29 abr. 2020.

PONTES, Maria Vânia Abreu. **Damião Ximenes Lopes: a “condenação da saúde mental” brasileira na Corte Interamericana de Direitos Humanos e sua relação com os rumos da reforma psiquiátrica**. 2015. 249 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Programa de Pós-graduação em Psicologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Ceará, 2015.

PORTAL da Transparência com base na ação orçamentária 0734 do período entre 2014 a 2020. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoes/acao/0734-indenizacao-a-vitimas-de-violacao-das-obrigacoes-contraidas-pela-uniao-por-meio-da-adesao-a-tratados-internacionais-de-protecao-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 5 maio 2020.

POSNER, Eric A. **The twilight of human rights law**. New York: Oxford University Press, 2014.

RAMÍREZ, Sergio García. Las reparaciones en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. **Ciudad de México**: UNAM, 2008.

RAMÍREZ, Sergio García. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral de Direitos Humanos na ordem internacional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

RAPONI, Sandra. Is Coercion Necessary for Law? The Role of Coercion in International and Domestic Law. **Wash. U. Jurisprudence Rev.**, Washington DC, v. 8, n. 1, p. 35-58, 2015. Disponível em: https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1132&context=law_jurisprudence. Acesso em: 31 jul. 2020.

RESENDE, Augusto César Leite de. A executividade das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 10, n. 2, p. 225-236, 2013. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/download/2579/pdf>. Acesso em: 20 mar. 2020.

REVISTA CONSULTOR JURÍDICO. **Lei de anistia**: condenação do Brasil não anula a decisão do Supremo. 15 dez. 2010. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2010-dez-15/sentenca-corte-interamericana-nao-anula-decisao-supremo>. Acesso em: 15 maio 2020.

RIBEIRO, Jeferson. Emocionada, Dilma diz que relatório da Comissão da Verdade não é “acerto de contas”. **Reuters**, 10 dez. 2014. Disponível em: <https://br.reuters.com/article/domesticNews/idBRKBN0JO1AF20141210>. Acesso em: 24 maio 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Ministério Público. **Denúncia proferida no Procedimento Investigatório Criminal 007/2017**. Rio de Janeiro, 17 dez. 2019. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/request.pdf>. Acesso em: 30 maio 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Ministério Público. **MPRJ reabre investigações de crimes das chacinas de Nova Brasília**. 9 jul. 2018. Informações disponíveis em: <http://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/62510>. Acesso em: 29 maio 2020.

ROBLES, Manuel E. Ventura; GARETTO, Daniel Zovatto. **La naturaleza de la función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. San José: IIDH, 1988. v. 7.

RODRIGUES, Alex. Damares diz que governo cancelará construção do Memorial da Anistia. **Agência Brasil**, Brasília, 13 ago. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-08/damares-diz-que-governo-cancelara-construcao-do-memorial-da-anistia>. Acesso em: 7 maio 2020.

RODRIGUES, Alex. Justiça ainda ignora decisões de direitos humanos, diz novo presidente da CIDH. **Agência Brasil**, Brasília, 15 fev. 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2016-02/brasileiro-assume-presidencia-da-corte-interamericana-de-direitos>. Acesso em: 31 jul. 2020.

RODRIGUEZ RESCIA, Víctor Manuel. Las reparaciones en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. **ILSA Journal of International and Comparative Law**, Fort Lauderdale, v. 5, p. 667-687, 1999. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/51091775.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2020.

ROSA, Marina de Almeida. A evolução das medidas provisórias na Corte Interamericana de Direitos Humanos: um exame dos pressupostos da concessão e de sua adequação às solicitudes dos beneficiários. **E-Civitas – Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH**, Belo Horizonte, v. 10, n. 2, p. 103-140, dez. 2017. Disponível em: <https://revistas.unibh.br/dcjpg/article/view/2238/pdf43>. Acesso em: 31 jul. 2020.

SHELTON, Dinah. **Remedies in international human rights law**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

SIKKINK, Kathryn. Protagonismo da América Latina em Direitos Humanos. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 12, n. 22, p. 215-227, 2015. Disponível em: https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2015/12/15_SUR-22_PORTUGUES_KATHRYN-SIKKINK.pdf. Acesso em: 31 jul. 2020.

SILVA, Marisa Viegas e. O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas: seis anos depois. **SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 10, n. 18, p. 103-119, jun. 2013. Disponível em: <https://www.sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur18-port-completa.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2020.

SILVA, Sandoval Alves da. **A tutela coletiva extraprocessual: o diálogo institucional como instrumento de atuação do ministério público para a concretização dos direitos sociais**. 2015. 328 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Pará, Belém, Pará, 2015.

SIMMONS, Beth A. **Mobilizing for human rights: international law in domestic politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SMOLAREK, Adriano Alberto. **O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos e a reforma psiquiátrica brasileira: reflexões acerca do impacto causado pelo caso Damião Ximenes Lopes**. 2018. 176 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, Paraná, 2018. Disponível em: <https://tede2.uepg.br/jspui/bitstream/prefix/2713/1/AdrianoAlbertoSmolarek.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2020.

TAQUARY, Eneida Orbage. A proteção à pessoa humana: sistema normativo de proteção global geral. **Universitas Jus**, Brasília, v. 25, n. 1, p. 143-151, 2014. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/viewFile/2387/2292>. Acesso em: 31 jul. 2020.

TEREZO, Cristina Figueiredo. **Sistema Interamericano de direitos humanos: pela defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2014.

TRANSCRIÇÃO da entrevista com Antônio Augusto Cançado Trindade – Corte Interamericana de Direitos Humanos. **NIDH – Núcleo Interamericano de Direitos Humanos da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ**. 22 fev. 2018. Disponível em: <https://nidh.com.br/transcricao-da-entrevista-com-antonio-augusto-cancado-trindade-corte-interamericana-de-direitos-humanos>. Acesso em: 24 maio 2020.

TREMBLAY, Luc B. The legitimacy of judicial review: the limits of dialogue between courts and legislatures. **International Constitutional Law Journal**, Oxford, v. 3, n. 4, p. 617-648, out. 2005. Disponível em: <https://academic.oup.com/icon/article/3/4/617/792021>. Acesso em: 27 mar. 2020.

UPRIMNY, Rodrigo. La Fuerza Vinculante de las Decisiones de los Organismos Internacionales de Derechos Humanos en Colombia: un examen de la Evolución de la Jurisprudencia Constitucional. In: KRSTICEVIC, Viviana; TOJO, Liliana (coord.). **Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos:**

jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales. Buenos Aires: CEJIL, 2009. p. 127-142. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/23679.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2020.

VENTURA, Deisy F. L.; CETRA, Raísa Ortiz. A funcionalidade do Sistema Interamericano de Direitos humanos: os casos de violência no campo levados à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *In*: CONGRESO BIENAL DE LASIL-SLADI, 2., 2013, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, 2013. p. 34-59.

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

ZAVERUCHA, Jorge; LEITE, Rodrigo. A impunidade de agentes estatais nos casos julgados pela Corte Interamericana de direitos humanos. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 88-107, fev./mar. 2016. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/594/229>. Acesso em: 31 jul. 2020.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

As entrevistas realizadas se utilizou da metodologia empregada por Sergio Iván Anzola, Beatriz Sánchez e René Urueña, a partir de um modelo semiestruturado. Nesse sentido, a presente tese buscou replicar esse método, no intuito de alcançar os mesmos objetivos da pesquisa colombiana, de forma que foram conduzidas entrevistas com pessoas ligadas ao processo de execução das decisões no âmbito brasileiro.

As entrevistas seguiram um roteiro comum, no qual foram realizadas perguntas de conteúdo similar aos entrevistados, identificados apenas pelo cargo que ocupam, de forma a resguardar a identidade dos mesmos, com base em questionário de perguntas pré-elaboradas, que visavam identificar as percepções práticas dos motivos que levavam uma medida a ser cumprida ou não.

Nesse contexto, realizou-se 10 (dez) entrevistas: uma entrevista com assessor de Ministro do STF; um servidor da Câmara dos Deputados; 1 (um) servidor do Senado da República; 2 (dois) diplomatas brasileiros; 1 (um) membro da Advocacia-Geral da União; 1 (um) membro da Procuradoria Geral do Estado do Pará; 1 (um) membro do Ministério Público Federal; 1 (um) representante das vítimas em casos perante à CorteIDH; e 1 (um) advogado da CIDH.

As perguntas realizadas possuem um grande nível de subjetivismo e visam, de forma empírica, os seguintes objetivos: a) compreender a opinião geral dos agentes envolvidos nesse processo sobre as medidas de reparação emanadas pela CorteIDH; b) identificar motivos alternativos com o intuito de compreender o que efetivamente faz com que o Estado cumpra ou não às determinações da CorteIDH.

Questões:

- 1) Qual costuma ser a postura dos agentes do Estado na fase de supervisão de sentença?
- 2) É possível perceber mudança nessa postura com a troca de governo?
- 3) Qual costuma ser a principal dificuldade alegada pelos agentes do Estado para o não cumprimento de algumas medidas?
- 4) O Estado costuma respeitar os prazos das comunicações?

- 5) Essas comunicações costumam estar acompanhadas de informações relevantes/satisfatórias?
- 6) Quais são as principais dificuldades práticas no procedimento de supervisão de sentença, sob a ótica da Corte IDH?
- 7) Qual o nível de percepção interno da Corte IDH quanto a importância do procedimento de supervisão para o cumprimento das medidas?
- 8) Além das inovações decorrentes do Acordo 01/19 quanto a publicidade do procedimento de supervisão, existem atualmente discussões na Corte IDH sobre como fortalecer o procedimento?
- 9) Se a resposta anterior for positiva, que tipo de mudanças são cogitadas?
- 10) O nível de acompanhamento da supervisão de sentença pelos representantes das vítimas influencia no nível de cumprimento pelo Estado?
- 11) Há diferença de acordo com o nível de representatividade das organizações envolvidas no processo?
- 12) Existe alguma procura por parte da imprensa sobre o estágio de implementação das sentenças?
- 13) Existe alguma procura direta das vítimas sobre a implementação das sentenças? (sem ser por meio dos seus representantes).
- 14) Considerando o espírito das perguntas e do objetivo da entrevista, existe alguma observação relevante adicional a ser realizada?