



# O BRASIL E A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: AS SENTENÇAS CONDENATÓRIAS E SUA REPERCUSSÃO INTERNA

---

*Flávia Soares Unneberg\**  
*Álisson José Maia Melo\*\**

## **Resumo**

A Corte Interamericana de Direitos Humanos é órgão internacional de grande valia para a reafirmação da importância de o Direito interno dos Estados que se submetem à sua jurisdição priorizar a concretização dos diversos tratados de direitos humanos por eles ratificados. Sua jurisprudência tem o condão de expor mundialmente as violações de direitos humanos perpetradas pelos Estados, e comina sanções que repercutem inequivocamente na comunidade internacional. O presente estudo visa apontar sinteticamente os casos em que o Brasil foi demandado perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, e analisar se o Estado brasileiro efetivamente buscou adimplir suas obrigações na qualidade de sucumbente face às vítimas das violações de direitos reconhecidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

## **Palavras-chave**

Corte Interamericana de Direitos Humanos. Sentenças condenatórias do Estado brasileiro. Efetivação de direitos humanos no plano interno.

## **Abstract**

The Inter-American Court of Human Rights is an international body of great value to reassert the importance in prioritizing the domestic law of those states which are subject to its jurisdiction to achieve the various human rights treaties by them ratified. Its jurisprudence has the power to globally expose violations of human rights perpetrated by national states, and imputes sanctions that unequivocally resonate in the international community. This study aims to briefly point out the cases in which Brazil was sued in the Inter-American Court of Human Rights, and analyze whether the Brazilian state effectively sought due perform its obligations as defeated party face to victims of violations of rights recognized by the Inter-American Court of Human Rights.

---

\* Mestra em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Ciências Criminais pela Universidade da Amazônia/Instituto Luiz Flávio Gomes. Promotora de Justiça do Estado do Ceará.

\*\* Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC (PPGD/UFC). Mestre em Direito pela UFC. Especialista em Direito Tributário pela Faculdade 7 de Setembro (Fa7). Analista de Regulação da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (Arce).

## Keywords

Inter-American Court of Human Rights. Condemnatory sentences of the Brazilian state. Enforcement of human rights at the domestic level.

## INTRODUÇÃO

Em virtude da globalização, as distâncias nunca foram tão curtas entre indivíduos e sociedades, e a realidade das relações jurídicas se imbrica de forma tal que não se pode mais tratar os ramos do Direito como coisas estanques. Não se justifica que os Direitos Internacional, Constitucional e Administrativo sejam compartimentalizados. As modificações intestinas dos Estados geram nítidas repercussões no cenário internacional, bem como a dinâmica transnacional que responde a elas também ocasiona novas respostas. No seio dessa tensão se encontra a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CORTEIDH), tribunal internacional sediado na Costa Rica, em vigor desde 1978, com vinte e quatro Estados signatários, entre eles o Brasil. Em poucas décadas de existência, a Corte vem trazendo sólida jurisprudência para o continente americano em matéria de direitos humanos.

A CORTEIDH, em seus pronunciamentos, tem obrigado países a implementar políticas públicas, investigar e punir responsáveis por violações de direitos humanos, indenizar vítimas e familiares, e adotar medidas de alteração legislativa. Previsões que, a despeito de se aparentarem afrontadoras de uma pretensa soberania interna estatal, induzem os Estados a condutas proativas de efetivação de direitos humanos dentro do Direito interno, além de publicizarem à comunidade internacional e nacional situações de violação de direitos humanos que impõem uma atitude pelo Estado condenado.

Embora nossa Constituição de 1988 tenha sido rica em matéria de direitos fundamentais, influenciada inclusive pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), observa-se que no Brasil ainda são praticadas muitas violações a direitos humanos, cujas investigações são negligenciadas. Alguns desses casos já chegaram à CORTEIDH, vindo a condenar o Brasil. Nesse sentido, serão objeto de estudo analítico as medidas tomadas pelo Brasil nas sentenças da CORTEIDH em que ele fora condenado, a saber, as prolatadas nos Casos Ximenes Lopes, Garibaldi, Escher e outros e Carlos Lund e outros, determinando a mitigação da discricionariedade da Administração Pública para efetivação dos direitos humanos.

## 1 O BRASIL E A JURISDIÇÃO DA CORTEIDH

A Constituição da República de 1988, que representou um grande avanço no processo de redemocratização do país após regimes ditatoriais, afirma no seu art. 4º, inc. II, que o Brasil rege-se pelo princípio da prevalência dos direitos humanos para orientar o Estado em suas relações internacionais.

A Constituição mostrou uma notável abertura ao Direito Internacional e, sobretudo, aos direitos fundamentais<sup>1</sup>, ostentando um vultoso número de disposições protetivas à semelhança das disposições da CADH<sup>2</sup>.

Não obstante o viés democrático insurgente, o Brasil optou por não se submeter à jurisdição do órgão de direitos humanos no momento da ratificação da Convenção Americana. Embora o Brasil tenha ratificado a CADH pelo Decreto nº 678/1992, apenas veio a reconhecer a competência contenciosa da CORTEIDH pelo Decreto Legislativo nº 89/1998, depositando o aceite junto à Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos em 10 de dezembro de 1998, com cláusula temporal de competência cujo termo *a quo* da jurisdição da Corte seria a data da promulgação do ato normativo de reconhecimento<sup>3</sup>.

As sentenças da Corte Interamericana possuem eficácia imediata na ordem jurídica interna do Brasil, com cumprimento *sponte sua* pelas autoridades do Estado demandado<sup>4</sup>. Lamentavelmente, o que ainda se observa no Brasil, pela análise dos casos concretos em que foi vencido, é a mora administrativa no pagamento das indenizações prolatadas pelas sentenças da Corte. Na ausência de atuação estatal, ao Ministério Público Federal incumbe ajuizar a União<sup>5</sup> a fim de garantir o cumprimento das sentenças da CORTEIDH, que valem como título executivo no Brasil. Contudo, o regime de precatórios desponta como obstáculo de difícil transposição nesses casos, em que pese vozes em contrário<sup>6</sup>. Mesmo razoável a divergência, não há norma nacional

---

<sup>1</sup> ALEXANDRINO apud GUERRA, Sidney. **Direitos humanos na ordem jurídica internacional e reflexos na ordem constitucional brasileira**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008, p. 270.

<sup>2</sup> Exceto no tocante à prisão civil do depositário infiel, fato que fora superado por entendimento tardio do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a matéria. V. item 3.3.

<sup>3</sup> Não alcançando, portanto, eventuais violações praticadas antes do aceite. Nada obstante, há precedentes da Corte reconhecendo, em caso de violações que se protraem no tempo, como os crimes permanentes, tais como os desaparecimentos forçados, não se haver de falar em efeito *ex nunc* do reconhecimento de sua competência contenciosa. Este pronunciamento foi adotado nas sentenças prolatadas nos casos *Garibaldi vs. Brasil*, *Gomes Lund vs. Brasil*, entre vários outros também de outros países. E aliás é o que prescreve a Opinião Consultiva n. 14, da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

<sup>4</sup> O art. 68, 2, da Convenção Americana, que permite que as sentenças da Corte que determinem indenização compensatória sejam executadas pelas regras do direito processual interno para as execuções contra a Fazenda Pública, não obsta a que o Estado atue imediata e espontaneamente na execução da determinação judicial, até mesmo porque irrazoável seria que a vítima ou sua família fosse submetida a mais um longo período de tempo buscando a consecução de um seu direito já reconhecido em sentença irreversível.

<sup>5</sup> A União eventualmente poderá se valer do direito de regresso contra eventual responsável imediato pela violação que causou a condenação internacional da República Federativa do Brasil.

<sup>6</sup> André de Carvalho Ramos (apud MAZZUOLI, **Os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos: uma análise comparativa dos sistemas interamericano, europeu e africano**. São Paulo: RT, 2011, p. 345-346) entende que, no caso de desídia estatal, a ordem dos precatórios prevista no art. 100 da Constituição Federal deveria ser afastada, visto que acarretaria mais um atraso favorável ao Estado negligente e pernicioso aos interesses da vítima e/ou de seus fami-

que excepcione a utilização dessa *via crucis* especificamente para execução das sentenças da Corte<sup>7</sup>, dificuldade verificada também em outros países sul-americanos<sup>8</sup>.

## 2 DAS CONDENAÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO PERANTE A CORTEIDH

O Brasil tem contra si apenas quatro condenações perante a CORTEIDH, tendo sido nela demandado por cinco ocasiões até o presente. Contra o Brasil também foram expedidas pela Corte até o presente várias medidas provisionais, cujo intuito é acautelar direitos de pessoas envolvidas nos feitos em andamento<sup>9</sup>. Nas próximas linhas são apresentados os casos julgados em desfavor do Estado brasileiro pela CORTEIDH<sup>10</sup>.

### 2.1 Ximenes Lopes *versus* Brasil

Damião Ximenes Lopes, 30 anos, deficiente mental, morava com sua mãe, mas devido a uma crise de agressividade foi conduzido para tratamento no dia 1º de outubro de 1999 à Casa de Repouso Guararapes, localizado em Sobral, Estado do Ceará. Três dias depois, sua mãe, durante visitação, encontrou seu filho amarrado em uma cadeira com hematomas, sangrando e gritando pela polícia. O médico da Casa de Repouso foi acionado, lhe aplicou um medicamento e saiu do estabelecimento sem deixar substituto. Horas depois, Damião veio a óbito. Todavia, no laudo médico não havia menção aos hematomas, constando apenas como *causa mortis* parada cardiorrespiratória.

---

liares, entendendo que se deve equiparar a prestação indenizatória constante da sentença com uma obrigação alimentar, e assim sujeita a uma ordem diferenciada e mais célere de pagamento.

<sup>7</sup> Tramita ainda no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 4.667/2004, que dispõe sobre os efeitos jurídicos das decisões dos Organismos Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos, sob o fundamento de que o Brasil ainda não vem respeitando como deveria as sentenças emanadas de tais organismos.

<sup>8</sup> A título ilustrativo, pode-se apontar a Venezuela e o Equador.

<sup>9</sup> Vale mencionar que as medidas provisórias foram prolatadas pela Corte em relação aos casos da Penitenciária Urso Branco, em Rondônia; da Unidade de Internação Socioeducativa do Espírito Santo; no tocante às pessoas privadas de liberdade na Penitenciária Dr. Sebastião Martins Silveira, em Araraquara, Estado de São Paulo; no Caso Gomes Lund, este já sentenciado pela Corte em 2010 e no caso das crianças e adolescentes privados de liberdade na FEBEM do Complexo do Tatuapé, em São Paulo.

<sup>10</sup> No caso Nogueira de Carvalho, alegou-se responsabilidade do Estado brasileiro por falhas na investigação e apuração judicial do homicídio de Francisco Gilson Nogueira de Carvalho, advogado militante na defesa dos direitos humanos na região de Macaíba, Estado do Rio Grande do Norte, em 20 de setembro de 1996. Em sentença de 20 de outubro de 2006, a Corte entendeu inexistir responsabilidade do Brasil por violação a direitos humanos, por ausência de provas da inação estatal, afastando-se da apreciação meritória da Corte a violação ao direito à vida da vítima, visto que o óbito se deu antes do reconhecimento da jurisdição contenciosa da Corte Interamericana pelo Brasil.

A irmã de Damião, Irene Ximenes Lopes Miranda, apresentou a denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em 22 de novembro de 1999. Acionado, o Ministério Público Estadual ofereceu denúncia-crime em 27 de março de 2000, aditando-a em 22 de setembro de 2003. A peça acusatória foi recebida pelo juízo competente em 17 de junho de 2004. A mora acarretou a submissão do caso à Corte somente em 1º de outubro de 2004, por violações aos arts. 4º, 5º, 8º e 25 da CADH, os direitos humanos à vida, à integridade física, às garantias judiciais e à proteção judicial.

O Brasil veio a reconhecer parcialmente sua responsabilidade pelo ocorrido, e, prolatada em 4 de julho de 2006, a sentença internacional obrigou a investigar e punir com celeridade os responsáveis e a capacitar os profissionais da área psiquiátrica e de saúde mental em geral, além de pagar indenização à família da vítima por danos materiais e morais. O caso traz consigo uma dupla relevância, seja para a CORTEIDH, pois foi o primeiro caso julgado cuja vítima padecia de problemas mentais, seja para o Estado brasileiro, como a primeira condenação do país perante referido Tribunal.

Importa frisar o papel da Corte em exigir, a título de condenação, a obrigação de a Administração Pública brasileira empreender esforços para efetivar políticas públicas de capacitação de profissionais de saúde mental, deixando para o Estado somente a apreciação sobre a conveniência ou oportunidade relativamente ao *modus operandi*.

O Decreto Presidencial nº 6.185/2007 autorizou a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República ao pagamento das indenizações devidas. Todavia, em 17 de maio de 2010, em sede de supervisão de cumprimento da sentença, a Corte constatou que a investigação penal dos culpados permanecia pendente.

## 2.2 Escher e outros *versus* Brasil

Cuida o caso de interceptação ilegal pela Polícia Militar do Estado do Paraná de conversas telefônicas de Arlei José Escher, Dalton Luciano de Vargas, Delfino José Becker, Pedro Alves Cabral, Celso Aghinoni e Eduardo Aghinoni, ocorridas entre abril e junho de 1999. Em 26 de dezembro de 2000 a denúncia foi levada à CIDH pela Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares e pela Justiça Global, por violação aos arts. 8º, 11, 16 e 25 da CADH. Sem êxito nas tentativas de soluções pacíficas e não cumpridas as recomendações da Comissão, em 20 de dezembro de 2007 o caso foi submetido à CORTEIDH.

Aos 6 de julho de 2009 a Corte condenou o Brasil pela violação dos direitos a garantias judiciais e a proteção judicial<sup>11</sup>. A condenação estabeleceu a obrigação de o Estado investigar os responsáveis pela interceptação e divulgação ilegal das conversas telefônicas, publicar em Diário Oficial e em *sites* oficiais da União Federal e do Estado do Paraná a decisão proferida, além de pagar as indenizações fixadas pela sentença.

Em abril de 2010 foi editado o Decreto Presidencial nº 7.158/2010, autorizando a Secretaria de Direitos Humanos a promover as medidas necessárias ao cumprimento da sentença, constando pendências no cumprimento integral da determinação da Corte.

### 2.3 Garibaldi *versus* Brasil

A demanda em questão se refere à responsabilidade estatal pelo descumprimento da obrigação de investigar e punir o homicídio de Sétimo Garibaldi, 52 anos, ocorrido em 27 de novembro de 1998, durante uma operação extrajudicial de despejo das famílias de trabalhadores sem terra, que ocupavam uma fazenda no Município de Querência do Norte, Estado do Paraná.

Denunciaram à CIDH, em 6 de maio de 2003, a Justiça Global, a Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Os denunciantes solicitaram à Corte a declaração de violação aos arts. 8º e 25 da CADH, por violação às garantias judiciais e à proteção judicial, com relação à obrigação geral de respeito e garantia dos direitos humanos e ao dever de adotar medidas legislativas e de outro caráter no âmbito interno, previstos, respectivamente, nos arts. 1º.1 e 2, e em consideração às diretrizes emergentes do art. 28 do mesmo instrumento, em prejuízo de Iracema Cioato Garibaldi, viúva de Sétimo Garibaldi, e seus seis filhos, todos qualificados como vítimas do fato submetido a julgamento.

Em 24 de dezembro de 2007 o caso foi submetido à Corte, e ingressaram como *amici curiae* os Núcleos de Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e da Fundação Getúlio Vargas Rio, bem como a Coordenadoria dos Movimentos Sociais do Paraná. A sentença da Corte foi prolatada em 23 de setembro de 2009 arbitrando indenização aos familiares de Sétimo Garibaldi<sup>12</sup>, a publicação da sentença em Diário Oficial e

---

<sup>11</sup> Desconsiderando-se Eduardo Aghinoni como vítima tendo em vista seu óbito que teria sido anterior às violações deduzidas.

<sup>12</sup> O Brasil chegou a suscitar como exceção preliminar a ausência de jurisdição da Corte, considerando que a morte de Sétimo Garibaldi se deu antes do reconhecimento de jurisdição obrigatória da Corte Interamericana pelo Brasil, que se deu em 10 de dezembro de 1998. A Corte reconheceu em parte a alegação do demandado no que tangia ao suposto sofrimento prévio ao falecimento da vítima, reafirmando sua competência no que concernia às omissões relacionadas com a investigação da morte de Garibaldi após 10 de dezembro de 1998, diante do dever de garantia decorrente do artigo 4º da Convenção Americana. Ademais, o Estado Brasilei-

sites oficiais da União e do Estado do Paraná e a efetiva investigação do caso e em prazo razoável, além de apurar as possíveis faltas funcionais dos agentes públicos envolvidos na ação.

O Brasil cumpriu parcialmente a decisão, publicando o teor da sentença no Diário Oficial da União de 10 de fevereiro de 2010 e no Diário Oficial do Estado do Paraná no dia 7 de maio de 2010<sup>13</sup>. Meses depois, veio o Decreto nº 7.307/10, que autorizava a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República a promover o pagamento das indenizações impostas pela sentença da CORTEIDH.

## 2.4 Gomes Lund e outros *versus* Brasil (“Caso Guerrilha do Araguaia”)

Denominou-se “Guerrilha do Araguaia” o movimento de resistência ao regime militar integrado por alguns membros do então novo Partido Comunista do Brasil, entre as décadas de 60 e 70<sup>14</sup>. Na primeira metade da última década, um contingente entre três e dez mil integrantes das Forças Armadas e das Polícias Federal e Militar empreendeu campanhas de informação e repressão contra os membros do levante, com ordens para deter os prisioneiros e sepultar os inimigos mortos na selva, depois de sua identificação. Em 1973, o Presidente da República, General Emílio Garrastazu Médici, ordenou o extermínio do grupo, assumindo diretamente o controle sobre a repressão. Os corpos das vítimas<sup>15</sup> até hoje não foram encontrados e as Forças Armadas se negaram a abrir os seus arquivos. No final de 1974, não havia mais guerrilheiros na região.

Sancionada a Lei nº 6.683/79, foi concedida anistia geral a todos os participantes do golpe militar e aos acusados de crimes políticos e eleitorais e aos conexos, todos compreendidos entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979. Posteriormente, a Lei nº 9.140/95 definiu a indenização aos familiares e vítimas de pessoas desaparecidas por violações de direitos fundamentais cuja

---

ro, por ter ratificado a Convenção Americana em 1992, independentemente de reconhecer a jurisdição obrigatória da Corte, estaria obrigado desde aquele ano a cumprir os regramentos emanados da Convenção, dentre eles a investigação e sanção de violações ao direito à vida.

<sup>13</sup> ALTHAUS, Ingrid Giachini; BERNARDO, Leandro Ferreira (Orgs.). **O Brasil e o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos**. São Paulo: Iglu, 2011, p. 124.

<sup>14</sup> Esse movimento opunha-se ao regime político vigente, e instalou-se na região conhecida como “bico do papagaio” (confluência dos Estados do Pará, Maranhão e Tocantins), próxima ao Rio Araguaia, para, a partir dali, oferecer resistência armada à ditadura militar. No início, quedaram-se incógnitos na região juntamente com a população local. Ao serem descobertos, o Exército brasileiro, no lapso entre 1972 e 1974, desenvolveu operações secretas visando debelar o foco insurgente. No início de 1972, às vésperas da primeira expedição do Exército à região do Araguaia, a Guerrilha contava com cerca de 75 pessoas.

<sup>15</sup> Além dos guerrilheiros, muitos lavradores e lavradoras humildes foram torturados e alguns foram escravizados para servirem de guia aos militares dentro da selva.

responsabilidade recaia ao Governo<sup>16</sup>. A despeito da lei, as investigações e punições foram negligenciadas<sup>17</sup>.

Em 7 de agosto de 1995, o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e a *Human Rights Watch/Americas* peticionaram à CIDH em nome de pessoas desaparecidas e seus familiares na “Guerrilha do Araguaia”. A demanda alegava a responsabilidade do Estado pela detenção arbitrária, tortura e desaparecimento forçado de setenta pessoas, entre integrantes da “Guerrilha do Araguaia” e camponeses da região, no lapso entre 1972 e 1975, em um contexto político de ditadura militar.

A CIDH, em 6 de março de 2001, admitiu o pedido e, em 31 de outubro de 2008 apreciou o mérito, com recomendações a serem adimplidas pelo Estado brasileiro no prazo de dois meses. O Brasil recebeu o relatório em 21 de novembro de 2008, mas não implementou satisfatoriamente as medidas recomendadas pela Comissão, o que ensejou a submissão do caso à CORTEIDH em março de 2009. As violações de direitos humanos subsumiam-se aos arts. 3º, 4º, 5º, 7º, 8º, 13 e 25 da CADH, que preveem os direitos ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, à integridade e à liberdade pessoais, às garantias judiciais, à liberdade de pensamento e expressão e à proteção judicial, todos em conexão com os arts. 1º.1 e 2º.

O Brasil contestou em 31 de outubro de 2009, postulando preliminarmente o reconhecimento da incompetência da Corte tanto *ratione tempore*, visto que as supostas violações teriam ocorrido antes do reconhecimento da jurisdição contenciosa da Corte pelo Brasil<sup>18</sup>, quanto pela ausência de esgotamento dos recursos internos<sup>19</sup>. No mérito, o Brasil requereu a improcedência dos pedidos por ausência de interesse de agir, em virtude da promulgação da Lei nº 9.140/95 com pagamento de indenizações a familiares de 59 supostas vítimas, e da publicação do livro “Direito à Memória e à Verdade —

---

<sup>16</sup> Dispõe o art. 1º que são reconhecidas como mortas, para todos os efeitos legais, as pessoas desaparecidas entre 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979 acusadas de participação de atividades políticas.

<sup>17</sup> Como já ocorrido em outros Estados, obrigando a que a CORTEIDH se pronunciasse em diversas ocasiões sobre o tema. Pode-se ilustrar com os Casos Loayza Tamayo vs. Peru e Caso Barrios Alto vs. Peru, cujas sentenças são de 27/11/1998 e 14/03/2001, respectivamente.

<sup>18</sup> De fato, os desaparecimentos ocorreram na década de 70, antes do reconhecimento brasileiro da jurisdição obrigatória da CORTEIDH, mas o desaparecimento dos corpos e dos responsáveis pelas violações continuaram impunes, visto que a Lei da Anistia de 1979 obstruiu a devida persecução criminal. Por se tratarem de crimes instantâneos de efeitos permanentes, a Corte reafirmou sua competência para o caso.

<sup>19</sup> O país alegou a existência de cinco ações judiciais sobre o tema, quais sejam, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 153, a Ação Ordinária 82.00.024682-5, a Ação Civil Pública 2001.39.01.000810-5, a ação penal privada subsidiária para persecução penal dos crimes de ação pública e as solicitações de indenização feitas por ocasião das Leis nº 9.140/95 e 10.559/02, requerendo o arquivamento do processo por ausência de interesse processual dos postulantes.

Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos”, em 2007, em que se estabeleceu a versão oficial sobre os fatos objeto da ação.

Entendendo que ações de cunho reparatório não afastariam sua competência jurisdicional, a Corte reconheceu a irrazoabilidade da mora nas ações judiciais no Brasil, o que superou, junto com a alegação de preclusão temporal de se pronunciar quando da tramitação do feito na CIDH, o argumento do não-esgotamento dos recursos internos, para permitir o julgamento meritório da causa. Ao decidir a causa, a Corte Interamericana deixou claro que sua atuação não implicaria a adoção de uma quarta instância recursal, mas sim um suposto “controle de convencionalidade” da Lei de Anistia com as obrigações internacionais constantes da CADH, cabendo ao Estado signatário garantir que as causas penais como as objeto da atuação estatal sejam examinadas não na Justiça Militar, mas sim na jurisdição ordinária, ainda que os perpetradores dos delitos tenham sido militares. Vale ressaltar que a CORTEIDH entende que as leis internas de anistia que impeçam a investigação e sanção de graves violações a direitos humanos são incompatíveis com a CADH, e, portanto, são destituídas de efeitos jurídicos, tendo assim decidido não apenas no caso Gomes Lund<sup>20</sup>.

### 3 OS PODERES BRASILEIROS PERANTE AS DECISÕES DA CORTEIDH

Da análise da atuação do Estado brasileiro diante das sentenças da CORTEIDH, fácil é concluir a ausência de engajamento dos Poderes no cumprimento delas, máxime das modificações legislativas imperiosas para a prevenção de novos acontecimentos como os que vitimaram as pessoas envolvidas nos casos submetidos à apreciação da Corte. Sem este compromisso, inviável será a plena consecução dos objetivos colimados pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos em território brasileiro.

---

<sup>20</sup> No emblemático caso *Barrios Alto versus Peru*, pela primeira vez, a Corte entendeu inválida uma lei de anistia, o que também se repetiu no Caso *Almonacid Arellano versus Chile*. A incompatibilidade das leis de anistia com as obrigações convencionais dos Estados, em hipóteses de violações dos direitos humanos, já foi reconhecida por diversas vezes dentro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, em casos envolvendo Argentina, Haiti, Chile, El Salvador e Peru. Precedentes afirmam que as leis de anistia ou medidas legislativas similares que obstam ou dão por concluídos a investigação e o julgamento de agentes estatais acusados de violações de direitos humanos afrontam os instrumentos internacionais de proteção. Tribunais Penais Internacionais já se posicionaram no sentido de ser paradoxal manter a proscricção das violações graves dos direitos humanos e, concomitantemente, aprovar medidas estatais que as autorizem ou perdoem seus autores. O mesmo posicionamento é sustentado tanto pelo Tribunal Penal da Iugoslávia quanto pelo Tribunal Especial para Serra Leoa, estando também presente nos Estatutos que criam o Tribunal Especial para o Líbano e as Salas Extraordinárias das Cortes de Camboja.

### 3.1 Poder Executivo e discricionariedade administrativa

Em matéria de direitos humanos não se deveria falar em atuação administrativa discricionária da Administração no cumprimento das sentenças prolatadas por um tribunal internacional. A legitimidade das escolhas administrativas ocorre também pela eficácia<sup>21</sup>, e, nesse sentir, as decisões da CORTEIDH trazem não só a legitimidade ínsita à jurisdição internacional como ainda uma pretensão de eficácia, um desiderato de buscar soluções efetivas para problemas de implementação dos direitos humanos dentro da jurisdição interna dos Estados-partes da CADH. Não há, pois, margem de valoração à Administração Pública para optar por cumprir as obrigações que da Corte emanam<sup>22</sup>.

Aliás, a noção de discricionariedade administrativa é usada ao mesmo tempo como desculpa para os arbítrios já condenados pela Corte e como barreira para a sindicabilidade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. As normas de direitos humanos, diante dos interesses a que visam proteger, alternativa não possuem senão serem compreendidas como de aplicação vinculada pelas Administrações Públicas, sendo estas obrigadas a guardar consonância com os princípios e regras de direitos humanos aprovados internamente. Ademais, o princípio da primazia da norma mais favorável ao indivíduo é postulado inafastável no aparente conflito de normas de Direito interno e de Direito Internacional, incumbindo a este determinar a prevalência da norma mais favorável<sup>23</sup>.

A juridicidade dos atos administrativos, inclusive os discricionários, vai abranger não somente a legalidade como também a compatibilidade com a principiologia constitucional. Na fase de incertezas pós-positivistas no Direito ocidental, da prevalência do “direito por princípios”, mister se faz rever a concepção de discricionariedade, para reduzir a zona de vedação do controle judicial ao mérito do ato administrativo, autorizando margem de controle de razoabilidade<sup>24</sup>.

Nesse diapasão, a Administração Pública, em todas as suas esferas, deve guardar compatibilidade de sua atuação à luz dos direitos humanos por

---

<sup>21</sup> FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 23.

<sup>22</sup> Neste sentido, FREITAS, *ibidem*, p. 19: “O Estado da escolha administrativa legítima deve ser, escrupulosamente, o *Estado da proporcionalidade*, em lugar de aparato propício a excessos ou tendente a omissões. Urge, pois, instaurar uma série de novos hábitos no bojo das relações administrativas, libertando-as do voluntarismo associado aos ‘poderes exorbitantes’ e aos *sectarismos que opõem a discricionariedade destemperada ao controle não menos excessivo*.” (grifos no original).

<sup>23</sup> Que determina o cumprimento invariável da CADH, ainda que contrarie dispositivo constitucional menos protetivo.

<sup>24</sup> Vide, na íntegra, MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da administração pública**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

ela mesma reconhecidos, prestigiados na Constituição e nos tratados internacionais ratificados, não cabendo ao Poder Executivo negar efetividade às sentenças nas quais foi condenado, sob pena inclusive de incidir em nova responsabilidade internacional e gerar repercussão negativa dentro da própria comunidade interna. Entretanto, nas condenações à realização de políticas públicas, a exemplo do caso Ximenes Lopes, resta para a Administração margem decisória relativamente ao *modus operandi*, sobre o qual não podem substituir nem a Corte, nem o Poder Judiciário.

### 3.2 Poder Legislativo

O Poder Legislativo brasileiro, representando tanto as aspirações populares quanto os interesses dos Estados federados, também assume o papel de conferir eficácia aos preceitos emanados da CORTEIDH. As sentenças prolatadas na Corte preveem medidas reformadoras da legislação interna, envolvendo a anulação de leis ou modificação de critérios normativos visando adequar o ordenamento jurídico interno aos termos da CADH, como no Caso Gomes Lund em relação à legislação sobre anistia, considerada incompatível com os postulados internacionais pela Corte. Em casos de outros países também houve pronunciamentos da Corte exigindo alterações legislativas no Direito interno<sup>25</sup>, não sendo possível furta-se o legislador brasileiro de sua missão constitucional de preservar a ordem jurídica interna conforme a disciplina internacional ratificada pelo país. Ademais, o Poder Legislativo federal é o único competente para excepcionar a forma de pagamentos de indenizações das condenações internacionais.

Ainda a respeito do Caso Gomes Lund, em 18 de novembro de 2011 foi publicada a Lei nº 12.528, que instaurou na Casa Civil da Presidência da República a Comissão da Verdade, tal qual exigida pela decisão da CORTEIDH, tendo vigência preestabelecida por dois anos, para a apuração das violações de direitos humanos a que alude, entre outros, o Caso Araguaia. Em 16 de maio de 2012 foram empossados os membros da referida Comissão, escolhidos pela Presidente Dilma Rousseff<sup>26</sup>.

### 3.3. Poder Judiciário

Quanto ao Poder Judiciário pátrio, observa-se que, passados quase vinte anos da adoção da CADH pelo Brasil, diversos Tribunais ainda não a

---

<sup>25</sup> Mais exemplos são encontrados nas sentenças dos Casos do Tribunal Constitucional do Peru *vs. Peru*; *Caesar vs. Trinidad y Tobago*; *Reverón Trujillo vs. Venezuela*.

<sup>26</sup> A saber: José Carlos Dias, ex-Ministro da Justiça; Gilson Dipp, Ministro do Superior Tribunal de Justiça; Rosa Maria Cardoso da Costa e José Paulo Cavalcanti Filho, advogados; Cláudio Fonteles, ex-Procurador-Geral da República; Paulo Sérgio Pinheiro, ex-Secretário de Direitos Humanos e Maria Rita Kehl, psicanalista.

adotam como fundamento para suas manifestações. Em pesquisa na base de dados do STF, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), e dos cinco Tribunais Regionais Federais (TRFs), causa espécie a parca menção ao termo “Convenção Americana de Direitos Humanos” nos Acórdãos<sup>27</sup>. Considerando que os TRFs são os competentes para processar e julgar demandas envolvendo Direito Internacional, bem como o STF e o STJ, por missão constitucional, conclui-se por um hermetismo injustificado destes Tribunais por acolher a CADH como instrumento jurídico internacional hábil à proteção de direitos também no plano interno.

O Poder Judiciário, como função de estatura constitucional, tem o dever de delimitar os parâmetros de jurisdição sem se olvidar da contribuição inestimável da jurisprudência e das orientações da CORTEIDH, servindo de referência para futuras construções jurisprudenciais do Poder Judiciário nacional<sup>28</sup>. Nessa linha interpretativa, não era mais possível entender constitucional a prisão do depositário infiel a partir da ratificação do Pacto de San José da Costa Rica, diante da expressa disposição que restringe a privação da liberdade em matéria civil apenas em relação ao débito alimentar, levando décadas o reconhecimento pelo STJ, que sumulou a questão apenas em 11 de março de 2010<sup>29</sup>.

Da mesma forma, no âmbito do STF, julgou-se improcedente a ADPF nº 153, em 29 de abril de 2010, entendendo a Lei de Anistia como passo redemocratizador do país, parte de um movimento legítimo de conciliação nacional<sup>30</sup> que visa à pacificação social e o êxito da transição para a democratização e que tal legislação não teria consistido em uma autoanistia<sup>31</sup>. A despeito de a CORTEIDH já ter sedimentado seu entendimento sobre sua incompatibilidade com a CADH, resta demonstrado que inclusive o Poder Judiciário não está imune a olvidos no tocante à efetivação dos direitos hu-

---

<sup>27</sup> Pesquisa meramente exemplificativa e não exaustiva realizada na base de dados dos *sites* do STF, STJ, e TRFs da 1ª a 5ª Regiões realizada no dia 20 de novembro de 2011 tendo como parâmetro de pesquisa o termo “Convenção Americana de Direitos Humanos”, frase exata. Efetuando-se a pesquisa nos *sites* dos Tribunais mencionados, utilizando-se os termos “Convenção Americana de Direitos Humanos”, e aceitando-se somente a hipótese “frase exata” em todas as pesquisas, constatou-se apenas 144 menções do termo em Acórdãos do STF, 234 menções no STJ, 32, 07, 17, 215 e 08 menções, respectivamente, em Acórdãos dos TRFs da 1ª a 5ª Regiões.

<sup>28</sup> Como ilustram ALTHAUS, Ingrid Giachini; BERNARDO, Leandro Ferreira (Orgs.), *op. cit.*, p. 83, na Argentina a iniciativa da invalidade da legislação intestina sobre anistia partiu da própria Corte Suprema de Justiça, que em 2005, ao decidir o caso Simón, Héctor e outros, anulou duas leis que representavam grave obstáculo ao conhecimento e julgamento dos fatos que ocorreram durante o regime ditatorial daquele país, ocorrido entre 1976 e 1983, apoiando sua decisão em precedentes da CORTEIDH, como os casos Barrios Altos vs. Peru, Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Blake vs. Guatemala, entre outros.

<sup>29</sup> Cuida-se da Súmula 419, que dispõe: “descabe a prisão civil do depositário judicial infiel”.

<sup>30</sup> ALTHAUS; BERNARDO, *op. cit.*, p. 82.

<sup>31</sup> Aduziu-se ainda que a revisão da Lei de Anistia incumbiria ao Poder Legislativo, e não ao Poder Judiciário.

manos em território intestino, carecendo de uma ligação mais profunda com o Direito Internacional dos Direitos Humanos e, mais especificadamente, com o trabalho desenvolvido pela CORTEIDH em sua dúplici função consultiva e jurisdicional.

A CORTEIDH, neste diapasão, vem se mostrando um mecanismo fundamental para permitir a unificação de entendimentos sobre matérias de direitos humanos tanto no plano dos Estados-membros quanto no plano americano, auxiliando o Estado brasileiro na condução de suas políticas públicas de forma consentânea com os direitos humanos, conferindo assim uma paulatina pacificação e segurança jurídica globais<sup>32</sup>.

## CONCLUSÃO

Os Direitos Constitucional e Administrativo, geralmente ligados às questões nacionais de interesse interno da sociedade, não mais podem prescindir da influência do Direito Internacional, diante da evolução das relações sociais e tecnológicas que demandam a alteração ou descarte de velhos paradigmas que repercutem no âmbito jurídico em sede de direitos humanos, lembrando-se que direitos humanos e direitos fundamentais são ambos faces da mesma moeda, possuindo semelhantes estruturas teleológicas. Da mesma forma, o Direito Internacional não pode perfazer-se sem um Direito Constitucional alinhado com os postulados axiológicos de busca de efetividade dos princípios que norteiam as relações internacionais, e com os direitos humanos, que abarcam toda a pretensão ética necessária para uma vida verdadeiramente digna.

Afasta-se a discussão da supremacia do Direito Internacional sobre a ordem interna, ou vice-versa, sugerindo-se compreender e estudar as questões relativas aos direitos humanos em uma perspectiva transnacional, devendo Direito Internacional e Direito interno assumir uma postura cooperativa diante do ideário maior de proteção aos direitos humanos consubstanciado nas sentenças da CORTEIDH.

Se certo é dizer que tanto o Estado como o Direito devem estar ambos a serviço de uma concepção de proteção integral de tudo o que diz respeito à vida planetária, forçoso é assumir a importância da junção de esforços dos órgãos jurisdicionais nacionais e internacionais rumo a uma plena realização dos direitos humanos. As Administrações Públicas de cada Estado não po-

---

<sup>32</sup> Vale ressaltar, apesar de não ter sido parte do objeto deste estudo, a atuação exitosa da CIDH como instância prévia à jurisdição da Corte na condução do caso envolvendo a vítima brasileira Maria da Penha, tendo sido de suma relevância para inaugurar na ordem interna brasileira alterações não somente legislativas, com a edição da Lei nº 11.340/06, que cuida da violência doméstica contra a mulher, bem assim com a exigência de instalação de Juizados Especiais especializados sobre o tema no âmbito do Poder Judiciário brasileiro.

dem mais ignorar a importância de um planejamento administrativo estratégico, fulcrado na recepção e implementação concreta dos postulados contidos nos tratados internacionais de Direitos Humanos por ela ratificados, como partes integrantes e fundamentais do sistema jurídico interno brasileiro, não sendo somente cartas de intenções desprovidas de qualquer valor real.

Pelos casos levados à CORTEIDH, observa-se que a Administração Pública brasileira ainda necessita sair do idealismo estéril e atuar proativamente no sentido de afastar a Constituição Federal da ultrapassada ideia de documento de mera retórica legislativa<sup>33</sup>. Espera-se com o presente estudo fomentar o debate acerca da importância da CORTEIDH para o combate às violações de direitos que ainda se espriam no continente americano, e da importância de a Administração Pública brasileira adotar a jurisprudência da corte como referencial axiológico para suas decisões administrativas e judiciais em sede de políticas públicas para efetivação dos direitos humanos.

## REFERÊNCIAS

ALTHAUS, Ingrid Giachini; BERNARDO, Leandro Ferreira (Orgs.). **O Brasil e o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos**. São Paulo: Iglu, 2011.

BASCH, Fernando *et all*. 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, 2010, v. 12. Disponível em: <<http://www.surjournal.org>>. Acesso em: 29 jan. 2011.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. **Portal da legislação**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 30 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.588, de 18 de novembro de 2011. **Portal da legislação**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 30 dez. 2011.

CORTEIDH. Casos Contenciosos. **Caso Ximenes Lopes vs. Brasil**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C N. 49. Disponível em: <[http://corteidh.or.cr/bus\\_temas.cfm](http://corteidh.or.cr/bus_temas.cfm)>. Acesso em: 17 mai. 2012.

---

<sup>33</sup> A História descortinada desde a Segunda Guerra Mundial deixou clara a necessidade de os Estados veicularem parâmetros axiológicos mínimos a vincular as atuações internas estatais e a própria comunidade internacional como um todo. O postulado da dignidade humana, repositório de todas as lutas humanas pelo bem viver, é fundamento da República Federativa do Brasil e corrobora o ideário de justiça social, que transcende fronteiras nacionais.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Caso Escher y Otros vs. Brasil.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Disponível em: <[http://corteidh.or.cr/bus\\_temas.cfm](http://corteidh.or.cr/bus_temas.cfm)>. Acesso em: 17 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Caso Garibaldi vs. Brasil.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Disponível em: <[http://corteidh.or.cr/bus\\_temas.cfm](http://corteidh.or.cr/bus_temas.cfm)>. Acesso em: 17 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Caso Gomes Lund y Otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Disponível em: <[http://corteidh.or.cr/bus\\_temas.cfm](http://corteidh.or.cr/bus_temas.cfm)>. Acesso em: 17 mai. 2012.

DUARTE, Monica; ANNONI, Danielle. A eficácia das sentenças da corte interamericana no sistema jurídico brasileiro. In: ANNONI, Danielle (Org.). **Direito internacional dos direitos humanos: homenagem à convenção americana de direitos humanos.** São Paulo: Conceito, 2012, p. 313-332.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GUERRA, Sidney. **Direitos humanos na ordem jurídica internacional e reflexos na ordem constitucional brasileira.** Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de processo civil.** v. 3: execução. São Paulo: RT, 2007.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; GOMES, Luiz Flávio. **Comentários à convenção americana sobre direitos humanos: pacto de san José da Costa Rica.** 3. ed. São Paulo: RT, 2010.

\_\_\_\_\_. **Os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos: uma análise comparativa dos sistemas interamericano, europeu e africano.** São Paulo: RT, 2011.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da administração pública.** 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Código de direito internacional dos direitos humanos anotado.** São Paulo: DPJ, 2008.

\_\_\_\_\_. **Direitos humanos e justiça internacional.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

POOLE, Hilary *et al* (Orgs.). **Direitos humanos: referências essenciais.** Tradução Fábio Larsson. Série Direitos Humanos. v. 3. São Paulo: Universidade de São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência, 2007.

RAMOS, André de Carvalho. **Direitos humanos na integração econômica:** análise comparativa da proteção de direitos humanos e conflitos jurisdicionais na União Europeia e Mercosul. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

\_\_\_\_\_. Responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos humanos. **Revista CEJ**, Brasília, n. 29, abr./jun. 2005, p. 53-63. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/view/663/843>>. Acesso em 26 dez. 2011.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A humanização dos direitos humanos.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

WEIS, Carlos. **Os direitos humanos contemporâneos.** São Paulo: Malheiros, 1999.