**Grupo de Trabalho 4: Backlash e Efetividade**

**Reflexões sobre o cumprimento da primeira sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos em relação ao Brasil**

**Taiz Marrão Batista da Costa[[1]](#footnote-1)**

O artigo 68.1 da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos, conforme desenvolvido pela jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, impõe aos Estados-Partes as obrigações de cumprir as sentenças, garantindo o efeito útil das disposições convencionais, e de informar sobre as medidas adotadas. O cumprimento de determinadas espécies de reparação ordenadas pela Corte tem se apresentado desafiador aos Estados da região.

A partir da análise da jurisprudência da Corte Interamericana a respeito do cumprimento de suas decisões e de material bibliográfico relacionado à temática do cumprimento e da relação entre as jurisdições interna e internacional no contexto do cumprimento das decisões internacionais, a última resolução da Corte Interamericana na supervisão de cumprimento da sentença do caso *Ximenes Lopes Vs. Brasil*, o primeiro sentenciado em relação ao país, permite reflexões quanto à implementação das decisões do Tribunal, em especial quanto ao problema do descumprimento.

É possível distinguir a situação de declaração de descumprimento no caso em relação a situações em que a Corte se manifestou pelo descumprimento de medidas de reparação de forma associada ao descumprimento sistemático do dever de informar, ocasionando a aplicação do artigo 65 da Convenção. Ademais, a relação entre o Tribunal internacional e as instâncias internas, temática ventilada na resolução, nos permite observar que, embora as sentenças da Corte sejam dotadas de obrigatoriedade, sua efetividade é centralmente dependente da atuação dos atores internos. Em sua resolução, a Corte parece consciente de tal realidade e convida as instâncias internas ao envolvimento na promoção das medidas de reparação.

Desde sua primeira decisão, a Corte Interamericana interpreta as normas interamericanas, instrumentos firmados com o objetivo de promover os direitos humanos oferecendo uma proteção internacional complementar em relação à proteção que oferece o direito interno de cada Estado, de forma a lhes conferir o máximo alcance (CONTESSE, 2016, p. 124).

Em *Velásquez Rodrígues Vs. Honduras*, embora a Corte esclareça que o requisito do prévio esgotamento dos recursos internos repousa sobre a primariedade atribuída ao Estado para a proteção dos direitos humanos em seu território (Corte IDH, 1988, p. 13), ela excepciona sua aplicação (Corte IDH, 1987, p. 17-18). Ao excepcionar o requisito, firmou a Corte, já em seu primeiro precedente, que sempre que o peticionário alegue que os recursos internos não existem ou são ilusórios, a proteção internacional pode ser necessária, limitando-se o alcance da regra convencional sobre o prévio esgotamento e a aplicabilidade do princípio da subsidiariedade.

Como observa Contesse, embora a Corte tenha passado por distintas fases e já não se debruce na maior parte dos casos sobre atos de regimes autoritários, o *ethos* cunhado nos casos iniciais, em que se confrontou com políticas de Estado que implicaram em violações massivas e sistemáticas de direitos humanos, segue bastante presente. A forte autoridade que pretende exercer a Corte Interamericana, naturalmente, pode gerar descontentamentos (CONTESSE, 2016, p. 133).

Desde seu *ethos* original, a Corte IDH aprofundou uma visão robusta sobre sua autoridade (SOLEY; STEININGER, 2018, p. 2), se estabelecendo de forma expressa como intérprete final da Convenção Americana (Corte IDH, 2010, p. 86). Os desenvolvimentos jurisprudenciais da Corte permitiram também a criação de um peculiar sistema de supervisão do cumprimento das decisões pela Corte, com um dever aos Estados de relatarem seus esforços para o cumprimento e a publicização periódica sobre o grau de cumprimento dos casos (HUNEEUS, 2013).

Apesar da visão robusta sobre sua autoridade, a realidade revela fragilidades na atuação da Corte, a indicar que o papel regional transformador que busca exercer depende do êxito em lidar com os diversos atores institucionais e manter o equilíbrio político e jurídico no Sistema Interamericano. O alcance e a manutenção de tal equilíbrio pode exigir enfoques de deferência em relação aos Estados, trabalhando a Corte em um “modelo bilateral de superação de situações estruturais ou políticas que causam a vulnerabilidade dos direitos humanos” (ROA ROA; CHUEIRI, 2018, p. 12).

Na resolução de 28 de janeiro de 2021 de supervisão de cumprimento da sentença do caso *Ximenes Lopes Vs. Brasil*, a Corte, pela primeira vez, declarou de forma expressa o descumprimento de uma obrigação de reparar pelo país. A resolução sobre o caso é ilustrativa quanto aos limites do órgão internacional e ilumina a centralidade da atuação das instituições internas para a força da autoridade do Tribunal internacional. A realidade revela, como apontam Lustig e Weiler (2018, p. 328), que as Cortes nacionais são o mais efetivo mecanismo de efetivação do direito internacional.

É preciso cuidado ao se analisar e aplicar o conceito de *backlash* em relação às diversas reações que uma Corte que busca exercer uma autoridade tão robusta como a que vem emanando a Corte Interamericana pode suscitar.

Ximena Soley e Silvia Steininger trazem uma categorização equilibrada quanto às reações dos Estados ao atuar da Corte Interamericana. As autoras esclarecem que, embora muitos relacionem a questão do não cumprimento das decisões das Cortes com o debate sobre *backlash*, tal relação, no contexto das Cortes internacionais, pode ser problemática porque a maioria dos casos de não cumprimento de uma decisão internacional não são acompanhados por uma crítica à Corte (SOLEY; STEININGER, 2018, p. 7).

As autoras propõem uma gradação das possíveis reações à Corte. Nas reações de *backlash* e resistência, a Corte é desafiada enquanto instituição. Nas reações de contestação e objeção, decisões do Tribunal podem ser de forma ordinária objeto de crítica, sem ameaças para seu funcionamento. As objeções são parte do processo judicial e o que as autoras chamam de contestação envolveria a crítica não de uma decisão em si, mas do uso das normas e procedimentos pela instituição. A resistência abarcaria críticas à instituição e tentativas de reforma do Tribunal, mas sem a sua rejeição. *Backlash* ocorreria nas formas mais severas de crítica, por ações que buscariam diminuir o poder da Corte (SOLEY; STEININGER, 2018, p. 8-9).

Como recordou a Corte em sua resolução de 28 de janeiro de 2021, os Estados-Partes se comprometem a cumprir suas decisões e o dever de garantir o cumprimento inclui o dever de informar sobre as medidas adotadas. Como decidiu em casos precedentes, a Corte compreende que a falta dos Estados em cumprir com o dever de informar constitui uma violação das obrigações convencionais estabelecidas nos artigos 67 e 68.1 da Convenção e retira o efeito útil da Convenção no caso concreto.

Em casos em que um Estado faltou com o dever de informar, geralmente no bojo de um processo de crítica sistemática, a Corte recorreu à aplicação do artigo 65 da Convenção[[2]](#footnote-2). O dispositivo possibilita ao Tribunal indicar em seu relatório à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, os casos em que um Estado não tenha dado cumprimento a suas sentenças. Ao acionar a prerrogativa contida no artigo 65, a Corte, confrontada com uma situação limite para o exercício de sua autoridade, recorre ao sistema de garantia coletiva (Corte IDH, 2015, p.3-7).

Como classificou Calabria, as situações de aplicação do artigo 65 da Convenção denotam um grau crítico de ineficácia da decisão da Corte e de inatividade do Estado diante das medidas de reparação (CALABRIA, 2017, 1337-1338). Tal grau crítico de inatividade estatal parece ocorrer em situações dotadas de excepcionalidade, em um contexto sistêmico de crítica ao Tribunal. Ao revés, o descumprimento de reparações fora de referido contexto, permanecendo íntegro o dever estatal de informar e sem que se vislumbre abandono do Sistema ou tentativa de diminuição do poder do Tribunal, não se situa no mesmo patamar.

A modalidade de reparação frequentemente determinada pela Corte consistente na obrigação de realizar a persecução e a responsabilização penal pelas violações de direitos humanos, reparação declarada descumprida pela Corte na resolução de 28 de janeiro de 2021 na supervisão de cumprimento da sentença do caso *Ximenes Lopes Vs. Brasil*, apresenta uma inefetividade de certa forma generalizada entre os casos da região.

Como apurou Andrea da Silva ao verificar a situação de cumprimento dessa modalidade de reparação pelos países integrantes do Sistema, é possível apontar para a existência de um *déficit* estrutural no cumprimento. Verificou a autora que entre os casos na Corte Interamericana já arquivados pelo cumprimento da sentença, apenas uma sentença determinava a persecução penal. Entre os casos em supervisão, apenas três conteriam determinação de realização de persecução penal tida como integralmente cumprida (SILVA, 2021, p. 5).

O descumprimento fora de um contexto sistêmico de crítica ou abandono do Sistema Interamericano, parte da referida situação geral de *déficit* de eficácia das decisões da Corte quanto à obrigação de persecução e responsabilização penal, não parece ser situação que possa ser classificada como resistência ou *backlash* por parte dos Estados.

A Corte Interamericana, no conjunto de casos julgados em relação ao Brasil, pela primeira vez declarou que o Estado teria descumprido uma reparação imposta por sentença, decidindo dar por concluída a supervisão de cumprimento quanto ao ponto resolutivo que determinava a obrigação de garantir, em um prazo razoável, que o processo interno destinado a investigar e sancionar os responsáveis pelos fatos do caso surtisse seus devidos efeitos.

Embora em *Escher Vs. Brasil* (CORTE IDH, 2012, p. 7), a Corte também tenha concluído a supervisão de cumprimento em relação ao ponto que determinava o dever de investigar os fatos que geraram as violações de direitos humanos, naquela ocasião, não houve uma declaração expressa de descumprimento da obrigação.

As soluções dadas pela Corte aos casos se aproximam, contudo, tendo a Corte, em ambos, compreendido que, ao ordenar que o Estado procedesse à persecução penal, não teria descartado a possibilidade de, à luz das provas e da legislação interna, a ação penal pudesse prescrever. Nenhum dos casos se enquadraria nas hipóteses em que o direito internacional consideraria inadmissível ou inaplicável a regra da prescrição.

Tanto *Escher Vs. Brasil* quanto *Ximenes Lopes Vs. Brasil* parecem se enquadrar, portanto, na situação geral de *déficit* de eficácia das decisões da Corte Interamericana quanto à obrigação de persecução e responsabilização penal.

Os limites que se verificam na efetividade das decisões do Tribunal sugerem que a robusta autoridade que a Corte Interamericana tem buscado exercer na região depende, para sua consolidação, da pavimentação de uma relação de mais envolvimento com as instâncias internas. A existência de parceiros institucionais internos no cumprimento é, portanto, uma estratégia central, não apenas para que a Corte melhor administre eventuais descontentamentos (SOLEY; STEININGER, 2018, p. 20-21), mas para a concretização de sua autoridade.

A centralidade das instâncias internas para o cumprimento parece ter sido considerada pela Corte na resolução de 28 de janeiro de 2021. O Tribunal recordou que o cumprimento de suas sentenças pode ser beneficiado pela participação de instituições e tribunais nacionais com competência para exigir e dar cumprimento às ações concretas que permitam a execução das reparações. No contexto, a Corte ressaltou o papel que poderia ser cumprido pelo Conselho Nacional de Justiça no bojo do cumprimento das sentenças da Corte (CORTE IDH, 2021, p. 13).

**Palavras-chave:** Corte Interamericana de Direitos Humanos. Cumprimento. Envolvimento. Poderes Internos.

**Referências**

CALABRIA, Carina. Alterações normativas, transformações sociojurídicas: analisando a eficácia da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Rev. Direito e Práx., Rio de Janeiro, Vol. 8, N. 2, 2017, p. 1286-1355.

CONTESSE, Jorge. Contestation and Deference in the Inter-American Human Rights System, LAW AND CONTEMPORARY PROBLEMS [Vol. 79:123 No. 2 2016].

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. ‘The final word? Constitutional dialogue and the Inter-American Court of Human Rights’. (2017) 15 Internacional Journal of Constitutional Law, 414–435.

Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1.

Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.

Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220.

Corte IDH. Corte IDH. Caso Escher y otros Vs. Brasil. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 19 de junho de 2012.

Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Resolución de 20 de noviembre de 2015. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia.

Corte IDH. Caso Cinco Pensionistas Vs. Peru. Resolución de 20 de octubre de 2016. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia.

Corte IDH. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 28 de janeiro de 2021.

Huneeus, Alexandra (2011) "Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter-American Court’s Struggle to Enforce Human Rights," *Cornell International Law Journal*: Vol. 44: Iss. 3, Article 2.

ROA ROA, Jorge Ernesto; CHUEIRI, Vera Karam de et al. Amicus curiae sobre a solicitação de opinião consultiva relativa à figura do juízo político ou impeachment apresentada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, PR, Brasil, v. 63, n. 1, p. 213-266, abr. 2018. ISSN 2236-7284.

SILVA, Andrea Vergara da. Desafios para o cumprimento da persecução penal nas sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2021.

Ximena Soley; Silvia Steininger. Parting ways or lashing back? Withdrawals, backlash and the Inter-American Court of Human Rights. MPIL RESEARCH PAPER SERIES

No. 2018-01.

1. Doutoranda em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), na Linha de Pesquisa Constituição e Democracia. Mestra em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). E-mail: taizbatista@yahoo.com.br. [↑](#footnote-ref-1)
2. Caso El Amparo Vs. Venezuela (1995/1996); Caso Hilaire Vs. Trinidad e Tobago (2001); Caso Yatama Vs. Nicarágua (2005); Caso Caesar Vs. Trinidad e Tobago (2005); Caso Blanco Romero e outros Vs. Venezuela (2005); Caso Montero Aranguren e outros (Retén de Catia) Vs. Venezuela (2006); Caso Yvon Neptune Vs. Haití (2008); Caso Apitz Barbera e outros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela (2008); Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela (2009); Caso Perozo e outros Vs. Venezuela (2009); Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela (2009); Caso Ríos e outros Vs. Venezuela (2009); Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela (2009); Caso López Mendoza Vs. Venezuela (2011) (SILVA, 2021, p. 97-109). [↑](#footnote-ref-2)