



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

RODRIGO DE ALMEIDA LEITE

**A IMPUNIDADE DE AGENTES ESTATAIS NOS CASOS JULGADOS PELA
CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

Recife

2018

RODRIGO DE ALMEIDA LEITE

**A IMPUNIDADE DE AGENTES ESTATAIS NOS CASOS JULGADOS PELA CORTE
INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Área de concentração: Democracia e Instituições.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto.

Recife

2018

Catálogo na fonte
Bibliotecária: Maria Janeide Pereira da Silva, CRB4-1262

L533i Leite, Rodrigo de Almeida.
A impunidade de agentes estatais nos casos julgados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos / Rodrigo de Almeida Leite. – 2018.
217 f. : il. ; 30 cm.

Orientador : Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2018.
Inclui referências e anexos.

1. Ciência política. 2. Servidores públicos. 3. Impunidade. 4. Sentenças condenatórias. 5. Agentes estatais. 6. Cumprimento de sentenças. I. Gama Neto, Ricardo Borges (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2018-236)

RODRIGO DE ALMEIDA LEITE

**A IMPUNIDADE DE AGENTES ESTATAIS NOS CASOS JULGADOS PELA CORTE
INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Aprovada em: 14/12/2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Andrea Quirino Steiner (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Ana Carolina Miranda Gomes Vieira da Silva (Examinadora Externa)
Universidade Federal Rural de Pernambuco

Prof. Dr. Rodrigo Costa Ferreira (Examinador Externo)
Universidade Estadual da Paraíba/Universidade Federal do Rio Grande do Norte

AGRADECIMENTOS

Construir esta tese não foi uma tarefa fácil, mas uma pessoa em especial tem destaque na construção dela. Meu orientador, Prof. Ricardo Borges, que sempre me instruiu e corrigiu meus escritos como realmente se deve fazer em um trabalho de orientação. Além de orientador, se tornou um mentor, pai, amigo. Obrigado pelo companheirismo e compreensão.

Agradeço aos meus amigos de turma do doutorado: Carmen, Carolina, Gabriela, Luciana e Gustavo. Fizemos uma boa amizade no período de aulas, sofremos e rimos, e certamente levaremos nossas lembranças dos tempos de doutorado até o final da vida. O grupo “Os Cegos do Castelo” se manterá vivo por muito tempo.

Os professores do programa também não podem ser esquecidos pelos ensinamentos prestados: Ernani Carvalho e Marcelo Medeiros, Andrea Steiner e Cinthia Campos, ambas que fizeram parte da minha banca de qualificação e trouxeram aportes para melhorar o projeto, e o Prof. Jorge Zaverucha, que sem querer em suas aulas, me trouxe inspiração para desenhar o tema que ora desenvolvi, que fora aprimorado pelo Prof. Ricardo Borges.

Aos familiares pelo apoio: meus pais, minha esposa Mônica, e ao meu filho Vinícius. A experiência de vida que tive nestes anos de doutorado foi talvez a mais intensa de minha existência até o momento. Separação, mudanças, mares antes nunca navegados e que culminaram no nascimento deste lindo ser. Tudo isto em meio a aulas, bancas de qualificação e construção da tese.

Às instituições que me apoiaram: a UFERSA, por ter me concedido afastamento para cursar o Doutorado, a FACEPE por ter me concedido uma bolsa, e aos membros da secretaria do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE, por cuidar e atender as questões administrativas sempre que solicitado.

Agradeço, por fim, à Deus, que em sua plenitude me concedeu a honra de poder viver e lutar para conseguir meus objetivos. Obrigado pelo companheirismo nas horas mais necessitadas, onde mesmo os homens mais fortes precisam de um apoio para poder continuar a sua jornada.

RESUMO

A presente tese teve como objetivo pesquisar os motivos de não se cumprirem integralmente as medidas de reparação que a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) impôs aos Estados para investigar, julgar e condenar os agentes estatais responsáveis por violações de direitos humanos. Para tanto, realizou-se uma análise em dois planos: (a) no internacional (sistêmico), discutiu-se sobre as estruturas existentes no sistema interamericano que não têm funcionado a contento para persuadir os Estados a cumprirem integralmente as sentenças; e (b) no estatal, investigou-se o andamento dos processos nacionais que buscam punir os agentes estatais que a Corte IDH julgou. Desta forma, a análise do sistema interamericano teve como foco o mecanismo de supervisão de sentenças da Corte IDH, realizando-se uma abordagem comparativa com o mecanismo de supervisão de sentenças do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Para análise das sentenças da Corte IDH, utilizou-se o método exploratório-descritivo, com uma coleta de dados das sentenças e resoluções de supervisão entre os anos de 2001 e 2015. Os resultados da análise mostraram que o sistema interamericano aprovou um deficiente mecanismo político de supervisão, verificando-se uma omissão dos órgãos políticos da Organização dos Estados Americanos (OEA) quanto à discussão dos descumprimentos das sentenças. Os principais resultados também apontam que apenas três países (Colômbia, Guatemala e Peru) somam o equivalente a 53% das sentenças, estados estes que possuíram em comum, entre as décadas de 1960 e 1990, guerras civis e guerrilhas comunistas, e os dois últimos governos militares. Ademais, mais da metade das ações tendentes a punir os responsáveis nos países estão em fase de investigação ou sem réus identificados, o que revela que o maior empecilho se encontra nos órgãos policiais e Ministério Público. A análise relevou que a maioria dos crimes ocorreu na década de 1980 e 1990, no entanto, mais da metade não tiveram andamento processual relevante. Os casos mais antigos ocorreram entre 45 e 43 anos atrás. Este fato mostra a dificuldade que os Estados têm de trabalhar para investigar e julgar os crimes que são alvo de sentenças da Corte IDH. Em relação aos tipos de crimes, estão em primeiro lugar o assassinato, seguido de tortura e desaparecimento forçado, este último ocorreu em três dos casos em períodos democráticos, mas a tortura e o assassinato continuam frequentes também nestes regimes.

Palavras-chave: Impunidade. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Agentes estatais. Cumprimento de sentenças.

ABSTRACT

The purpose of this thesis was to investigate the reasons for not fully complying with the reparation measures that the Inter-American Court of Human Rights (IACHR) imposed on states to investigate, prosecute and condemn state agents responsible for human rights violations. In order to do so, an analysis was made on two levels: (a) in the (systemic) international, the structures in the inter-American system that have not worked satisfactorily to persuade States to comply with the sentences have been discussed; and (b) in the state, investigated the progress of the national processes that seek to punish the state agents that the IACHR judged. Thus, the analysis of the inter-American system focused on the mechanism for supervising the judgments of the Inter-American Court of Human Rights, with a comparative approach to the mechanism for supervision of judgments of the European Court of Human Rights. For the analysis of the decisions of the Inter-American Court, the exploratory-descriptive method was used, with a data collection of the sentences and resolutions of supervision between the years of 2001 and 2015. The results of the analysis showed that the inter-American system approved a deficient political mechanism (OAS) regarding the discussion of non-compliance with the judgments. The main results also point out that only three countries (Colombia, Guatemala and Peru) add up to 53% of the sentences, which have had in common between the 1960s and 1990s, civil wars and communist guerrillas, and the last two governments. In addition, more than half of the actions aimed at punishing those responsible in the countries are in the investigation phase or without identified defendants, which shows that the greatest obstacle is found in the police and prosecution services. The analysis revealed that most crimes occurred in the 1980s and 1990s, however, more than half did not have relevant procedural progress. The oldest cases occurred between 45 and 43 years ago. This fact shows the difficulty that states have to work to investigate and prosecute the crimes that are the subject of the decisions of the Inter-American Court. In relation to the types of crimes, murder, followed by torture and forced disappearance, was the first in three cases in democratic times, but torture and murder are still frequent in these regimes.

Keywords: Impunity. Inter-American Court. Public agents. Compliance with sentences.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Processo de supervisão do cumprimento das sentenças da Corte IDH.....	43
Figura 2 – Etapa política de supervisão de sentenças da Corte IDH.....	50
Figura 3 – Processo de supervisão de sentenças no Comitê de Ministros (Conselho da Europa).....	72
Figura 4 – Funcionamento do recurso por incumprimento	80
Figura 5 – Comparativo das estruturas do desenho institucional de supervisão nos sistemas europeu e interamericano em sua criação	95
Figura 6 – Comparativo atual dos procedimentos de supervisão de sentenças do sistema interamericano e europeu de direitos humanos.....	98
Figura 7 – Roteiro metodológico.....	175
Figura 8 – Esquema de persecução criminal apontado pelo IGI (2017)	178
Figura 9 – Modelo de persecução criminal baseado na análise dos casos julgados pela Corte IDH.....	178

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número total de casos transmitidos ao Comitê de Ministros (Conselho da Europa)	84
Gráfico 2 – Total de casos pendentes no Comitê de Ministros	85
Gráfico 3 – Número total de casos encerrados	85
Gráfico 4 – Número total de casos encerrados – TEDH	86
Gráfico 5 – Principais países com casos em processo de supervisão	87
Gráfico 6 – Porcentagem de cumprimento integral de cada medida de reparação (Corte IDH).....	171
Gráfico 7 – Incidência dos crimes (quantidade de vezes em que ocorreram) nos casos julgados pela Corte IDH	182

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Características do processo de supervisão de sentenças – Conselho da Europa ...	77
Quadro 2 – Características das teorias liberal e da escolha racional	119
Quadro 3 – Quadro comparativo das características e realidades dos sistemas interamericano e europeu.....	122
Quadro 4 – Categorias das medidas de reparação mais frequentes nas sentenças da Corte IDH	170
Quadro 5 – Codificação e descrição das fases do processo.....	179
Quadro 6 – Sentenças proferidas contra os três países que mais foram condenados	184

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantitativo de sentenças da Corte IDH (por fase)	47
Tabela 2 – Atos na fase de supervisão de sentenças da Corte IDH.....	48
Tabela 3 – Resumo dos processos em supervisão no Comitê de Ministros	86
Tabela 4 – Ações nas reuniões do Comitê de Ministros por sessão	89
Tabela 5 – Quantidade de sentenças que possuem condenação em investigar, julgar e sancionar agentes do Estado, por país	177
Tabela 6 – Fase de investigação ou processual em que os processos para se investigar e julgar os agentes estatais pararam dentro dos países.....	179
Tabela 7 – Indicação da década em que ocorreram os crimes.....	181
Tabela 8 – Médias gerais temporais (medidas em anos) e a média da quantidade de resoluções de supervisões emitidas pela Corte IDH até 2015, para cada caso.....	181
Tabela 9 – Número de réus em cada sentença.....	183
Tabela 10 – Sentenças julgadas em períodos democráticos	186
Tabela 11 – Quadro comparativo dos índices PTS, IGI e <i>The Rule of Law Index</i> (dados de 2014) com os países que foram condenados pela Corte IDH	189

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Art.	Artigo
CADH	Convenção Americana sobre Direitos Humanos
CAJP	Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos (Conselho Permanente da OEA)
CEDH	Convenção Europeia de Direitos Humanos
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CINC	Composite Index of National Capability
CIRI	Cingranelli e Richards' Human Rights
Comissão EDH	Comissão Europeia de Direitos Humanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
COW	Correlates of War
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
ICRG	Inter-Country Risk Guide
ICRG/PRS	International Country Risk Guide
IGI	Índice Global de Impunidade
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PA	Pendente de Acatamento
PC	Parcialmente Cumprida
PIB	Produto Interno Bruto
PTS	<i>Political Terror Scale</i>
SC	Sala Constitucional
SEPDH	Sistema Europeu de Proteção dos Direitos Humanos
SIPDH	Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TC	Totalmente Cumprida
TEDH	Tribunal Europeu dos Direitos Humanos
TSJ	Tribunal Supremo de Justiça (Venezuela)
Unasul	União das Nações Sul Americanas

URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
WDI	World Bank's Development Indicators
WGI	Worldwide Governance Indicators
WOLA	Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	IMPUNIDADE DE AGENTES ESTATAIS A PARTIR DE UMA ANÁLISE NACIONAL E SISTÊMICA (INTERNACIONAL): QUADRO TEÓRICO	23
2.1	IMPUNIDADE NOS CASOS JULGADOS PELA CORTE INTERAMERICANA ..	23
2.1.1	Investigar, julgar e sancionar: uma medida de reparação controversa	25
2.1.2	Variáveis relacionadas à impunidade: revisão de literatura	30
2.2	MECANISMO DE SUPERVISÃO DE SENTENÇAS DA CORTE IDH: ELEMENTO SISTÊMICO DE INFLUÊNCIA?.....	34
2.2.1	Teorias da escolha racional e liberal como base para uma análise comparativa da efetividade dos sistemas interamericano e europeu	35
3	SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	40
3.1	DESENHO INSTITUCIONAL DO PROCESSO DE SUPERVISÃO DA EXECUÇÃO DE SENTENÇAS DA CORTE IDH	43
3.2	ATUAÇÃO DA CORTE IDH NO PROCESSO DE SUPERVISÃO DE SENTENÇAS	47
3.3	PAPEL DOS ÓRGÃOS POLÍTICOS DA OEA NA SUPERVISÃO DAS SENTENÇAS	49
3.4	ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS POLÍTICOS DA OEA	56
4	SISTEMA EUROPEU DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	64
4.1	COMITÊ DE MINISTROS	66
4.2	PROCEDIMENTOS DE SUPERVISÃO NO COMITÊ DE MINISTROS	69
4.3	CARACTERÍSTICAS DO CONTROLE DE SUPERVISÃO EUROPEU	73
4.4	CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES E NOS PROCEDIMENTOS FORMAIS E INFORMAIS	77
4.5	RECURSO POR INCUMPRIMENTO INSTITUÍDO PELO PROTOCOLO Nº 14... ..	79
4.6	ESTATÍSTICA SOBRE O CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS DO TEDH.....	83
5	COMPARAÇÃO ENTRE MECANISMOS DE SUPERVISÃO DE SENTENÇAS DO SISTEMA EUROPEU E INTERAMERICANO	90
5.1	CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	90
5.2	ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DOS SISTEMAS EUROPEU E INTERAMERICANO: OBJETIVOS IGUAIS, CAMINHOS DIVERGENTES	91

5.3	RESISTÊNCIAS ÀS DECISÕES DA CORTE IDH E CUSTOS DO ENFRENTAMENTO.....	99
5.3.1	Caso do Brasil	104
5.3.2	Caso da Argentina	107
5.3.3	Caso da República Dominicana.....	109
5.3.4	Caso de Trindade e Tobago	110
5.3.5	Caso da Venezuela	111
5.4	CUSTOS DAS RESISTÊNCIAS E RUPTURAS E SURGIMENTO DE UM NOVO ATOR NESTE CENÁRIO: CORTES SUPREMAS ESTATAIS	112
5.5	ANÁLISE COMPARATIVA DOS SISTEMAS INTERAMERICANO E EUROPEU A PARTIR DAS TEORIAS LIBERAL E DA ESCOLHA RACIONAL	115
5.6	MECANISMO DE SUPERVISÃO DE SENTENÇAS DO SISTEMA INTERAMERICANO: NECESSIDADE DE APRIMORAMENTOS	124
6	ESTUDOS EMPÍRICOS SOBRE O CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS DO TEDH E DA CORTE IDH.....	129
6.1	ESTUDOS SOBRE O TEDH.....	129
6.2	ESTUDOS SOBRE A CORTE IDH	142
6.3	ESTUDOS COMPARADOS.....	155
6.4	CONCLUSÕES	162
7	IMPUNIDADE DE AGENTES ESTATAIS: ANÁLISE DE CASOS JULGADOS PELA CORTE IDH	165
7.1	CONCEITO DE IMPUNIDADE	165
7.2	INSTITUIÇÕES INFORMAIS, LEGADOS AUTORITÁRIOS E IMPUNIDADE .	167
7.3	METODOLOGIA.....	169
7.4	ANÁLISE DE RESULTADOS	177
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	192
	REFERÊNCIAS.....	200
	ANEXO A – COLETA DE DADOS – SENTENÇAS DA CORTE IDH.....	213

1 INTRODUÇÃO

O objetivo desta tese é estudar e explicar a inefetividade do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIPDH). No entanto, o estudo não aborda o sistema como um todo, mas sim o cumprimento de um tipo de medida de reparação ordenada nas sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) que não tem sido suficiente para evitar a impunidade de agentes estatais que cometem violações de direitos humanos.

O SIPDH, vinculado à Organização dos Estados Americanos (OEA), é hoje um importante aliado na luta pelos direitos humanos no continente americano. Por meio da atividade jurisprudencial da Corte IDH, que é um tribunal internacional de cunho regional, os países sob a sua jurisdição puderam avançar relativamente na aplicação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) e dos demais tratados vinculados ao sistema.

No entanto, ao mesmo tempo em que o SIPDH avança em ritmo cadenciado, padece de uma “enfermidade” que ameaça a sua estrutura: a falta de cumprimento integral das sentenças da Corte IDH pelos Estados.

Os estudos empíricos sobre o cumprimento de sentenças da Corte IDH realizados por Cavallaro e Brewer (2008), Bash et al. (2010), Hawkins e Jacoby (2010), Huneeus (2011) e González-Salzberg (2010) coincidiram em mostrar que os Estados condenados cumprem as medidas de reparações mais fáceis de maneira mais frequente e rápida, como as indenizações, as medidas simbólicas e as envolvendo apenas a ação do Poder Executivo, enquanto que medidas que demandam a ação de dois ou mais poderes costumam ser cumpridas parcialmente.

Em complemento, o estudo de Zaverucha e Leite (2016) sobre o cumprimento das sentenças da Corte IDH, com dados colhidos entre os anos de 2001 a 2015, mostrou que, no período analisado, nenhuma sentença que teve em sua condenação a medida de reparação para que os países investigassem, julgassem e condenassem os agentes estatais responsáveis por violações de direitos humanos teve essa ordem cumprida integralmente. Entre as diversas medidas de reparação ordenadas pela Corte IDH, esta é a mais problemática.

A justificativa para elaboração desta tese reveste-se justamente nesse fato. Observou-se que, embora existam vários estudos empíricos sobre o cumprimento das sentenças da Corte IDH, não foi identificada na literatura pesquisa empírica específica que tente demonstrar que elementos incidem no sistema de persecução criminal dos Estados para que os agentes estatais responsáveis continuem impunes.

Essa questão suscita um estudo mais aprofundado dos atores e processos decisórios envolvidos na implementação das medidas de reparação ordenadas pela Corte IDH, pois se

trata de um Tribunal de Direitos Humanos regional que está inserido institucionalmente em uma organização internacional (OEA), cujos Estados membros não estão conseguindo implementar totalmente as decisões da Corte IDH.

Frise-se que dentro do rol de casos já julgados pela Corte IDH encontram-se violações de direitos humanos ocorridas durante o período de ditadura militar dos países da América Latina e crimes ocorridos posteriormente. Há uma grande quantidade de casos em que os países foram condenados em razão do cometimento, por parte de suas forças policiais ou militares, ou de agentes privados a serviço do Estado, de crimes como homicídio, desaparecimento forçado, estupro, tortura, lesões corporais, massacre de grupos étnicos, entre outras violações. Assim, tanto pela gravidade dos casos como pelo contexto em que ocorreram, justifica-se um estudo do que ocorre nos processos nacionais tendentes a punir os responsáveis.

Por outro lado, o alto nível de descumprimento dessas reparações também possui relação estreita (embora não única) com a ausência da supervisão do cumprimento das decisões condenatórias dos Estados por meio de um mecanismo político eficaz no seio da OEA. A literatura tem apontado (BRICEÑO-DONN, 2001; ODRÍA, 2003; KRSTICEVIC, 2007; PASQUALUCCI, 2003; BERINSTAIN, 2008; RODRÍGUEZ-PINZÓN; MARTIN, 2010; SCHNEIDER, 2012) que os órgãos políticos da OEA são bastante omissos quanto à supervisão da execução das sentenças da Corte IDH. No entanto, essas afirmações ainda careciam de uma pesquisa mais aprofundada, pois foram dadas com base em impressões, sem um levantamento de dados quantitativos ou qualitativos.

Dentre as sentenças já proferidas pela Corte IDH, há casos de decisões de 2002 e 2003 de crimes que remontam as décadas de 1970 e 1980 e que ainda continuam sofrendo processo de supervisão pela Corte IDH, pois o Estado ainda não cumpriu integralmente a sentença, e os órgãos políticos da OEA, que também deveriam fiscalizar o cumprimento desses casos, não realizam qualquer tipo de pressão, ou mesmo tentam tratar de estabelecer ações para incentivar os Estados ao cumprimento integral das sentenças.

Esses órgãos políticos da OEA são o Conselho Permanente (e sua Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos [CAJP]) e a Assembleia Geral. Ao menos em teoria, deveriam ser os responsáveis por discutir as sentenças da Corte IDH que não são cumpridas, e que são incluídas no Relatório Anual da Corte IDH¹. Dessa maneira, como essa etapa política de supervisão não tem sido realizada, ou seja, não há uma discussão profunda nesses órgãos

¹ Os relatórios anuais da Corte IDH se encontram no seu sítio: <<http://www.corteidh.or.cr/informe-anual.html>>.

colegiados sobre casos graves de violações julgados pela Corte IDH, os relatórios do Tribunal são aprovados sem a menor preocupação ou sem levar em consideração o não cumprimento pelos Estados das decisões da Corte IDH.

Frise-se que, embora os órgãos políticos da OEA não supervisionem as sentenças da Corte IDH como deveriam, o Sistema Europeu de Proteção dos Direitos Humanos (SEPDH) tem avançado nesse quesito. Apesar das semelhanças do desenho institucional do SIPDH em relação ao SEPDH, a literatura (GARCÉS, 2008; ÇALI; KOCH, 2014) aponta que o mecanismo de supervisão de sentenças criado pelo Conselho de Europa, que determinou um órgão político específico com o objetivo de supervisionar o cumprimento de cada uma das sentenças do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) – o Comitê de Ministros – tem funcionado de forma eficiente. Neste sentido, tendo-se observado previamente as deficiências do SIPDH para o cumprimento das sentenças de seu tribunal, será feita uma comparação com o mecanismo de supervisão do SIPDH.

Sobre o comparativismo, Landman (2005, p. 565-566) ressalta que a pesquisa dos direitos humanos na ciência política pode se beneficiar de novos estudos comparativos usando comparações regionais e de pequeno porte, utilizando-se de projetos com sistemas muito diferentes (*most different system design*), em que as comparações entre regiões devem identificar diferentes países que tiveram resultados semelhantes ou passaram por processos semelhantes, e auxiliem a explicar como as sociedades alcançaram uma maior proteção dos direitos humanos. Para esse objetivo, as abordagens histórico-comparativas podem explicar a variação na proteção dos direitos humanos em diferentes países e regiões. Essa é também a opinião de Mahoney (2007, p. 126), que afirma que a pesquisa qualitativa é um dos principais locais de criação de hipóteses político-comparativas, porque facilita o estudo de dados ao longo do tempo.

A tese, então, tenta responder à seguinte pergunta: por que os Estados não conseguem cumprir totalmente as medidas de reparação ordenadas pela Corte IDH para que os países investiguem, julguem e condenem os agentes estatais responsáveis por violações de direitos humanos?

A hipótese defendida é de que há um deficiente mecanismo de supervisão do cumprimento de sentenças no SIPDH que não pressiona ou auxilia os Estados a cumprirem as decisões da Corte IDH, além da existência de dificuldades de investigação e julgamento dos agentes estatais em razão das peculiaridades dos crimes cometidos.

Assim, o objetivo da tese é investigar quais são os fatores incidentes para o descumprimento das sentenças da Corte IDH, em específico das medidas condenatórias que

ordenam aos países investigarem, julgarem e sancionarem os agentes estatais responsáveis por violações de direitos humanos.

Para este objetivo, realizar-se-á uma abordagem em dois planos: (a) no plano internacional (sistêmico), visando a discutir que estruturas existentes no SIPDH não têm funcionado a contento de forma a persuadir os Estados a cumprirem integralmente as sentenças; e (b) no plano nacional, investigar-se-á o andamento dos processos nacionais que buscam punir os agentes estatais responsáveis por violações de direitos humanos reconhecidas e julgadas pela Corte IDH.

Nesse sentido, a primeira etapa da tese é um estudo da fase “pós-sentença” das Cortes de Direitos Humanos, no intuito de analisar comparativamente o desenho institucional dos sistemas europeu e interamericano de direitos humanos. Especificadamente, será comparado o que se denomina de “mecanismo de supervisão do cumprimento de sentenças”, que são os procedimentos criados pelas organizações internacionais que dão suporte aos sistemas europeu e interamericano de direitos humanos (Conselho da Europa e OEA²), para pressionar os Estados a cumprirem as sentenças das respectivas cortes de direitos humanos.

O objetivo geral dessa comparação é tentar identificar quais são os instrumentos institucionais que faltam à OEA para supervisionar de forma eficaz o cumprimento das sentenças da Corte IDH e de que forma eles podem ser aprimorados.

Os objetivos específicos deste comparativo são:

- Analisar o desenho institucional do processo de supervisão de sentenças do TEDH e da Corte IDH;
- Apresentar as diferenças e semelhanças entre os procedimentos de supervisão de sentenças;
- Pesquisar os dados dos órgãos políticos do SIPDH no tocante à supervisão de sentenças (Conselho Permanente e Assembleia Geral da OEA), de forma a identificar se dentro dos processos decisórios houve alguma discussão sobre casos envolvendo agentes estatais no período da amostra de dados selecionado para as sentenças;
- Identificar quais instrumentos institucionais da OEA apresentam deficiências e de que forma eles podem ser aprimorados.

² Justifica-se a exclusão da Corte Africana de Direitos Humanos desse comparativo pelo fato de não haver dados oficiais nos sítios da Corte e da União Africana sobre o mecanismo de supervisão de sentenças desse sistema, ainda que se saiba que o tratado que criou a Corte Africana previu um órgão político com essa missão.

A análise dessa comparação será realizada com base em autores neoinstitucionalistas, a exemplo dos que trabalham com a escolha racional, pois, segundo Rezende (2011, p. 241), essas teorias buscam estudar “a gênese institucional, que se volta para explicar por que e como as instituições emergem; a evolução e o desenvolvimento das instituições; e, por fim, as que tentam dar conta de explicar como e por que ocorrem os processos de mudança institucional”. Hall e Taylor (2003, p. 204-205) também afirmam que pesquisadores especializados em relações internacionais empregam os conceitos do “institucionalismo da escolha racional para explicar a ascensão ou a queda dos regimes internacionais, o tipo de responsabilidades que os Estados delegam às organizações internacionais e a forma dessas organizações”.

Esse tipo de abordagem é importante para tentar entender por que os sistemas europeus e interamericano foram criados de forma diferente, pois o europeu preferiu que os Estados assumissem um compromisso mais estreito de fiscalização dos seus pares, com significativa perda pelos Estados nacionais da soberania em termos de Poder Judiciário e consequências políticas consideráveis em casos de descumprimento das sentenças, enquanto que o SIPDH preferiu um modelo mais respeitador da soberania e sem um órgão mais eficaz que pressionasse os Estados.

Dessa forma, após revisitar as teorias que tentam explicar o cumprimento de tratados de direitos humanos, como a teoria realista, o institucionalismo, a *Managerial School* e a teoria do processo jurídico transnacional, optou-se por se utilizar a teoria liberal de Moravcsik (1995), que apontou, com base em elementos históricos da formação do SEPDPH, as razões para o sucesso desse sistema e que pode servir como paradigma para o SIPDH.

Em complemento, entre os autores da escola da escolha racional que abordam especificadamente a efetividade dos tratados de direitos humanos, utilizar-se-á a obra de Guzman (2008), que desenvolve uma teoria sobre o cumprimento do direito internacional baseado no que denominada de os “Três Rs” (Reputação, Retaliação e Reciprocidade), além de Goldsmith e Posner (2005), que também debatem a *rational choice* voltada para o cumprimento de tratados de direitos humanos.

Ao final deste capítulo, serão tecidas considerações sobre as necessidades de aprimoramentos do mecanismo de supervisão de sentenças da Corte IDH.

A segunda etapa do trabalho será desenvolvida com a revisão de literatura de trabalhos empíricos sobre o cumprimento das sentenças da Corte IDH e do TEDH, além de estudos empíricos comparados da execução de decisões dos dois sistemas. O objetivo dessa parte é compreender os elementos que estão sendo estudados pela literatura nesse campo e oferecer

suporte para a elaboração de uma análise com as sentenças da Corte IDH que versem sobre a impunidade de agentes estatais de casos julgados pela Corte IDH.

A etapa final do trabalho será especificamente sobre a impunidade de agentes estatais nos casos julgados pela Corte IDH. Após realizar uma abordagem teórica sobre a impunidade no âmbito do SIPDH e elementos que podem influir no não cumprimento da medida para se investigar, julgar e condenar os agentes estatais nos Estados por violações de direitos humanos reconhecidas pela Corte IDH, será realizada uma análise de dados empírica.

Para esse fim, foi realizada uma coleta de dados com base no estudo de Zaverucha e Leite (2016), utilizando-se a mesma amostra e lapso temporal da pesquisa (todas as sentenças da Corte IDH proferidas entre 2001 e 2013 e respectivas resoluções de supervisão até 2015). Nesse critério, foram identificadas 62 sentenças (Anexo A) da Corte IDH que não foram totalmente cumpridas, nas quais a Corte IDH determinou que os países investigassem, julgassem e sancionassem os agentes estatais ou privados a serviço do Estado responsáveis por violações de direitos humanos. Os dados coletados então propriamente ditos são provenientes das respectivas resoluções de supervisão do cumprimento de cada sentença da Corte IDH, que é o documento que informa como está sendo cumprida cada medida de reparação por parte dos Estados condenados.

O objetivo da análise será identificar que elementos incidem na questão da impunidade dos agentes estatais nos casos julgados pela Corte IDH, buscando compreender se fatores relativos aos crimes (como o tempo, o tipo de crime e a quantidade de réus) favorecem ou não o cumprimento da sentença, e identificar em quais instituições que fazem parte do sistema de persecução criminal nacional os processos estão encontrando barreiras. Dessa forma, como ainda não há um estudo empírico deste tema envolvendo sentenças da Corte IDH, a pesquisa seguirá o método exploratório-descritivo.

Sobre a técnica exploratória, Neuman (2014b, p. 38) e Gil (2008, p. 27) explicam que ela é adequada quando o assunto é novo, quando se sabe pouco ou nada sobre ele, e ninguém ainda o explorou. Para Babbie (2007, p. 88), o método serve ainda para satisfazer o desejo de compreensão do pesquisador, testar a viabilidade de um estudo mais extenso e desenvolver os métodos a serem empregados em qualquer estudo subsequente.

De acordo com Reiter (2017, p. 140), a pesquisa exploratória e indutiva não se concentra no comportamento humano, mas diretamente nos mecanismos causais subjacentes que produzem fenômenos sociais. Tal foco em mecanismos causais permite ao pesquisador alcançar um processo de aprendizagem baseado no “por que” e “como” algo aconteceu,

sempre reconhecendo que essa explicação flui de uma teoria mantida pelo mesmo investigador.

Os passos desse tipo de pesquisa geralmente se dão, inicialmente, com teorias previamente formuladas. Mas ela não para por aí, em vez disso, usa dados empíricos para refinar, adaptar ou especificar e reformular teorias e hipóteses iniciais, a ponto de o observado fazer mais sentido para o observador e seja assim melhor explicado, ou seja, de uma maneira mais plausível e consistente (REITER, 2017).

O estudo também segue um traço descritivo. Explica Guerring (2012) que a pesquisa descritiva descreve algum aspecto do mundo e, ao fazê-lo, tenta responder perguntas como quando, quem, de que maneira um fenômeno ou conjunto de fenômenos ocorrem.

Guerring (2012, p. 741) também ressalta que a pesquisa descritiva muitas vezes é melhor abordada de forma independente, posto que são importantes por si mesmas, mais do que como um complemento a hipóteses causais. Além disso, a descrição livre da causalidade, em alguns casos (embora nem todos), levará a melhores (mais válidas, precisas e completas) descrições da realidade e também ajudará a superar ineficiências no processo de coleta de dados (GUERRING, 2012, p. 744).

A partir desses aportes metodológicos, com a apreensão de *insights* da literatura sobre o tema da impunidade e a coleta de dados, decidiu-se por analisar os seguintes elementos-chave referentes aos processos nacionais que buscam punir os responsáveis: (a) andamento dos processos nacionais tendentes a punir os agentes estatais responsáveis por violações; (b) fatores temporais nesses casos; (c) número de réus envolvidos nos crimes; (d) tipos de crimes cometidos; e (e) índices atuais de avaliação da impunidade, violência estatal e percepção da punibilidade de agentes públicos em cada país condenado pela Corte IDH.

Os resultados mais relevantes da avaliação do SIPDH apontam para uma deficiência no desenho institucional do processo de supervisão de sentenças, sendo maior ainda na etapa política da supervisão, cujos processos decisórios no seio da OEA não são suficientes para persuadir ou oferecer suporte aos Estados para melhorar o nível de cumprimento das decisões da Corte IDH. A verificação da atuação prática revelou uma quase completa omissão da OEA quanto ao descumprimento de sentenças envolvendo graves violações de direitos humanos, e a atuação da Corte IDH, que tenta dialogar com os Estados condenados tentando estimulá-los a executarem as sentenças, também não tem surtido o efeito esperado para diminuir o nível de impunidade de agentes estatais nos casos julgados.

Por sua vez, a análise dos processos criminais nacionais tendentes a punir os agentes estatais revelou que a maioria dos processos ainda se encontram na fase inicial de investigação,

a cargo das polícias e Ministério Público dos respectivos países condenados, e muitos deles sem réus identificados. Tratam-se de crimes cometidos, em média, há mais de duas décadas, o que dificulta a obtenção de novas provas. Mais de 50% desses processos são provenientes de três países: Colômbia, Peru e Guatemala, que possuíram em comum, entre as décadas de 1960 e 1990, guerras civis e guerrilhas comunistas e, no caso destes dois últimos, governos militares. Os crimes cometidos em períodos não democráticos foram, principalmente: assassinatos, tortura e desaparecimento forçado, no entanto, mesmo em regimes democráticos, a prática de tortura e assassinato por agentes estatais continuam em evidência.

O panorama dos casos julgados pela Corte IDH reflete, assim, casos de difícil solução, cometidos, em sua maioria, em regimes de exceção ou guerrilhas, e ainda quando perpetrados em regimes democráticos, práticas de tortura e assassinato continuam. Observa-se que mesmo com uma condenação da Corte IDH, as instituições nacionais não são capazes de punir os agentes responsáveis, mormente quando não há um canal de persuasão entre a OEA e os atores nacionais responsáveis pelos processos criminais nacionais, sendo difícil prever uma modificação do quadro atual, ainda mais contando com a avaliação negativa dos Estados membros do sistema em índices de impunidade.

Quanto à estrutura da tese, o trabalho foi organizado de modo a se apresentar o quadro teórico do problema no capítulo 1, e em seguida se analisar o desenho institucional do mecanismo de supervisão de sentenças da Corte IDH e do SEPDH. Essas análises foram realizadas, respectivamente, nos capítulos 2 e 3, e se tratou de uma abordagem crítico-descritiva.

A análise comparativa dos desenhos institucionais dos mecanismos de supervisão de sentenças de ambos os sistemas foi realizada no capítulo 4.

O capítulo 5 foi reservado para a revisão de literatura dos estudos empíricos sobre o cumprimento das sentenças, tanto da Corte IDH como do TEDH, além de estudos comparados sobre o tema.

No capítulo 6 foi tratada a impunidade dos agentes estatais nos casos julgados pela Corte IDH, mediante um estudo exploratório-descritivo, elaborado por meio de coleta de dados própria, cujo banco de dados está no Anexo A.

2 IMPUNIDADE DE AGENTES ESTATAIS A PARTIR DE UMA ANÁLISE NACIONAL E SISTÊMICA (INTERNACIONAL): QUADRO TEÓRICO

O objetivo deste capítulo é apresentar os problemas e as abordagens que serão realizadas nesta tese. O fenômeno da impunidade é de responsabilidade principal das instituições nacionais encarregadas de investigar e punir os agentes estatais que cometeram violações.

No entanto, como os casos analisados são oriundos de sentenças condenatórias da Corte IDH, que faz parte do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, deve-se analisar também se o sistema tem sido capaz de influenciar ou persuadir os Estados membros a cumprirem suas sentenças. E essa abordagem foi realizada a partir de um estudo do desenho institucional do mecanismo de fiscalização (supervisão) do cumprimento das decisões do Tribunal, por meio de uma pesquisa comparada com o Sistema Europeu dos Direitos Humanos.

Ressalte-se que dentro da estrutura da tese, preferiu-se abordar inicialmente a questão do SIPDH e a análise comparativa, pelo fato de que os casos de impunidade analisados são provenientes de uma sentença judicial de um organismo internacional. Dessa forma, a intenção é que se possa de pronto compreender o funcionamento do procedimento de supervisão de decisões e identificar os problemas no âmbito internacional, para em seguida partir para a problemática na etapa nacional.

2.1 IMPUNIDADE NOS CASOS JULGADOS PELA CORTE INTERAMERICANA

Dentro do rol de sentenças da Corte IDH, existe uma grande quantidade de casos nos quais os países foram condenados em razão do cometimento, por parte de suas forças policiais ou militares, ou de outros agentes estatais, de crimes como assassinato, desaparecimento forçado, estupro, tortura, lesões corporais, massacre de determinados grupos étnicos, entre outras violações de direitos humanos.

Grande parte desses delitos são legados de períodos ditatoriais (entre 1960 e 1990), no sentido de que essas práticas autoritárias foram implantadas durante e após tais regimes, e que se tornaram instituições informais com o manto da impunidade. São massacres de populações indígenas, mortes e torturas em presídios, assassinatos e prisões de opositores políticos, espancamentos por policiais. Estes são apenas alguns exemplos de casos julgados pela Corte IDH.

Ressalta-se que aqui as “violações de direitos humanos” referem-se a violações de direitos garantidos na Convenção Americana de Direitos Humanos, que contém um rol de direitos humanos a serem protegidos, além de abranger outros tratados que fazem parte do SIPDH.

Desta forma, o foco deste trabalho são casos nos quais agentes estatais ou particulares a serviço do Estado agiram de forma a cometer crimes, cujos casos foram julgados pela Corte IDH. Nessas condenações que os países sofreram, entre as medidas de reparação estabelecidas nas sentenças, está a que determina a investigação, o julgamento e a sanção dos culpados. No entanto, nos casos que serão objetos de análise, nenhuma sentença da Corte IDH que teve esse tipo de ordem foi totalmente cumprida e, em consequência, muitos agentes estatais continuam impunes em seus Estados. Essa é a impunidade que será detalhada, de forma a identificar que fatores estão incidindo para que ela ocorra.

O conceito de impunidade aqui escolhido terá relação com o descumprimento das sentenças da Corte IDH, mais especificadamente a execução nos países da ordem proferida pelas decisões da Corte IDH que determinam aos Estados condenados que se investiguem, julguem e sancionem os culpados de violações. Esse traço da impunidade se assemelha mais ao aspecto penal (ausência de punição) (ÁLVAREZ, 2012, p. 3; CARVALHO FILHO, 2004, p. 181; LE CLERCQ; CHÁIDEZ; RODRÍGUEZ, 2016, p. 71) e, em específico, a impunidade processual (AMBOS, 1999), pois o objetivo é identificar que elementos nos processos criminais nacionais estão fazendo com que os autores de crimes não sejam julgados.

Deve-se ressaltar que a Corte IDH não é um Tribunal com poder de emanar ordem de execução imediata aos órgãos estatais. O Tribunal condena o país pela violação de um direito humano e solicita que o Estado investigue, julgue e sancione os responsáveis. O papel dos juízes é determinar se uma prática estatal é legal ou ilegal e especificar uma medida de reparação (ALTER, 2014). Não é a Corte IDH que fará a gestão do processo penal nos Estados, ela apenas recebe a informação se o Estado cumpriu ou não essa ordem. Caso não tenha cumprido totalmente, a sentença continua em supervisão por tempo indeterminado, e quando não se cumpre os responsáveis continuam impunes.

Os países possuem suas normas e procedimentos, mas por alguma razão não há consequências concretas para punir os responsáveis. Essa é a impunidade fática descrita por Álvarez (2012, p. 4). E entender os elementos que estão por trás do retardamento dos processos tendentes a cumprir a ordem da Corte IDH nos países é que será o objetivo deste trabalho.

Este estudo é importante, porque a reputação da Corte IDH é influenciada especialmente pelo cumprimento de suas sentenças (SILVA; ECHEVERRIA, 2015, p. 398; DOTHAN, 2011, p. 116).

A efetividade de um Tribunal Internacional pode ser analisada por outros fatores, como o seguimento de boa-fé da jurisprudência por parte de países terceiros que não tinham relação nos processos, o uso das decisões como precedentes judiciais vinculantes ou até mesmo pela mudança na legislação de outros países. Mas o cumprimento das sentenças pelos Estados condenados é um fator de relevo na avaliação do sucesso funcional de uma Corte Regional de Direitos Humanos.

2.1.1 Investigar, julgar e sancionar: uma medida de reparação controversa

Entre as medidas de reparação já ordenadas pela Corte IDH, sem dúvidas a mais controversa é a que determina aos países que investiguem, julguem e sancionem os culpados de violações de direitos humanos. Controversa porque, embora tenha um viés humanitário e um senso de justiça, a realidade dos países e o enredo dos crimes que chegam à Corte IDH fazem com que a persecução penal aos responsáveis seja dificultada.

Quando o crime ocorre em um período democrático e não envolve uma prática sistemática que a Corte IDH reconhece como um delito grave contra a humanidade ou de lesa humanidade, condenar o país para que puna os responsáveis se torna uma ordem mais exequível (ainda que os países sejam reticentes em cumprir). No entanto, quando o caso ocorre em um período de ditadura militar, é comum a Corte IDH determinar que o país penalize os responsáveis mesmo se exista uma lei de anistia, por exemplo.

A condenação mais recente do Brasil na Corte IDH se deu no caso Herzog e outros, cuja sentença foi proferida em 15 de março de 2018. Na decisão, o Tribunal determinou que, em atenção ao caráter de lesa humanidade da tortura e assassinato do jornalista Vladimir Herzog, o país deve reiniciar as investigações e julgamento contra os responsáveis. Para tanto, devido à gravidade do crime, o Estado não poderá “aplicar a Lei de Anistia em benefício dos autores, assim como nenhuma outra disposição análoga, prescrição, coisa julgada, *ne bis in idem* ou qualquer excludente de responsabilidade para excusar-se desta obrigação”³.

A Corte IDH considerou também que a prescrição do processo no Brasil para investigar o assassinato de Herzog foi uma das causas da impunidade dos responsáveis. E

³ Caso Herzog e outros Vs. Brasil. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 15 mar. 2018, par. 372, b.

como sua jurisprudência se orienta no sentido de que não deve haver prescrição para casos de tortura (considerado crime de lesa humanidade), o Brasil não pode aplicar a prescrição a esse caso⁴.

O crime de desaparecimento forçado de pessoas, frequente nos casos levados até a Corte IDH, também segue essa mesma linha de raciocínio. A Corte IDH tem considerado esse crime de lesa humanidade, principalmente (não necessariamente) se forma parte de um padrão sistemático ou prática aplicada ou tolerada pelo Estado (GONZÁLEZ, 2010, p. 204-205). E nada pode servir como barreira para sua investigação. Mesmo na inexistência desse crime em leis penais do país à época do acontecimento, como foi no caso da Guerrilha do Araguaia, tal fato não deve impedir a persecução penal.

Uma literatura sobre esses temas começou a surgir no país após a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que considerou válida a Lei de Anistia (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 153) e com o advento da condenação do Brasil no caso Guerrilha do Araguaia, em 2010, pela Corte IDH. Artigos, livros e obras coletivas, como as de Gomes e Mazzuoli (2011), Silva Filho (2012), e inúmeras outras publicações foram divulgadas defendendo que os Tribunais brasileiros executassem a ordem da Corte IDH que determinou que a Lei de Anistia brasileira não fosse obstáculo aos processos criminais contra os agentes da repressão.

A grande parte da literatura brasileira defende que a Lei de Anistia não deve ser aplicada aos militares que cometeram crimes no período da ditadura militar (por ser inconstitucional), que o STF errou ao julgar a lei válida, e que os agentes estatais devem ser julgados criminalmente porque a Corte IDH ordenou. Apenas uma minoria é contrária a esse posicionamento. Um dos opositores mais críticos às decisões da Corte IDH que ordena aos países que se investiguem e julguem os responsáveis por crimes graves, mesmo passando por cima de leis e princípios penais dos países, Malarino (2010, p. 45) critica o que denomina de “tendência punitivista” da Corte IDH. Em sua visão, do modo que a Corte IDH atua para garantir o direito da vítima à justiça e o dever do Estado de perseguir e julgar graves violações de direitos humanos, está autorizando a deixar de lado direitos fundamentais da pessoa que corre o risco de uma pena criminal. Em oposição, está sendo criado um “super direito à justiça” da vítima.

Malarino (2010, p. 45) exemplifica essa situação com o art. 8.4 da CADH, que garante que “o acusado absolvido por sentença passada em julgado não poderá ser submetido a novo

⁴ Caso Herzog e outros Vs. Brasil. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 15 mar. 2018, par. 376.

processo pelos mesmos fatos”. Explica que no caso *Almonacid Arellano Vs. Chile*, a Corte IDH julgou que:

[...] esta Corte considera que si aparecen nuevos hechos o pruebas que puedan permitir la determinación de los responsables de violaciones a los derechos humanos, y más aún, de los responsables de crímenes de lesa humanidad, pueden ser reabiertas las investigaciones, incluso si existe una sentencia absolutoria en calidad de cosa juzgada, puesto que las exigencias de la justicia, los derechos de las víctimas y la letra y espíritu de la Convención Americana desplazan la protección del *ne bis in ídem*⁵.

O que Malarino (2010, p. 46) chama a atenção é o fato de a própria Corte IDH afastar esse artigo da CADH em defesa de um “direito das vítimas”. Ou seja, a Corte IDH tem determinado que em casos de crime de lesa humanidade, mesmo se existe uma sentença transitada em julgado absolvendo o investigado (sem possibilidade de recurso) no âmbito nacional, devem ser reabertas novas investigações contra o acusado. E esse fato é uma violação do princípio penal do *ne bis in ídem*, aceito na maioria dos países da América Latina, que significa que ninguém poderá ser julgado duas vezes pelo mesmo fato.

Da mesma forma ocorre com o art. 9º da CADH, que estabelece que “ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que, no momento em que forem cometidas, não sejam delituosas, de acordo com o direito aplicável” (OEA, 1969). Nenhum artigo da CADH estabelece uma exceção a essa regra, inclusive este princípio da irretroatividade da lei penal não pode ser suspenso em caso de guerra, perigo público ou outra emergência que ameace a independência ou segurança do Estado (art. 27.2 da CADH). Mas a Corte IDH tem decidido que “[...] *el Estado no podrá argumentar [...] irretroactividad de la ley penal [...] para excusarse de su deber de investigar y sancionar a los responsables de hechos que según el derecho internacional serían calificables como crímenes contra la humanidad*”⁶. De acordo com Malarino (2010, p. 46), a Corte IDH não tem faculdade para derivar normas não escritas da ordem jurídica internacional e permitir que autores de crimes internacionais possam ser condenados mesmo se suas ações ou omissões não eram consideradas crimes na época dos fatos.

Outro exemplo claro é com o instituto da prescrição. Para a Corte IDH, a depender da gravidade do crime, não existe prazo para que uma pessoa sofra um processo criminal. Ela pode passar 20, 30 ou 40 anos sendo processada, que isto é aceito em nome de uma “justiça

⁵ Caso *Almonacid Arellano Vs. Chile*. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 26 set. 2006, par. 154.

⁶ Caso *Almonacid Arellano Vs. Chile*. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 26 set. 2006, par. 151.

para as vítimas”. Malarino (2010) então aponta que esses exemplos demonstram a tendência punitivista da Corte IDH. O autor afirma que princípios elementares de direito penal reconhecidos pelos países não estão sendo respeitados pela Corte IDH em nome de uma justiça para as vítimas, a depender da gravidade do crime:

La justificación que ella esgrime para anular derechos fundamentales del imputado consagrados explícitamente en la Convención es la especial necesidad de protección de las víctimas basada en la gravedad del delito. La Corte está creando jurisprudencialmente un derecho de excepción para las graves violaciones de los derechos humanos, en el cual no solo no hay *ne bis in ídem*, ni irretroactividad de la ley penal, ni plazo razonable de duración del proceso, sino tampoco plazo de prescripción, ni amnistía posible (MALARINO, 2010, p. 48).

Por fim, Malarino (2010, p. 56-57) ressalta que a afirmação constante da Corte IDH de que não é um tribunal de última instância das jurisdições nacionais e, especificadamente, que não é um tribunal penal, perde sentido se passa a ordenar aos tribunais nacionais, *“por ejemplo, reabrir un proceso para volver a juzgar a una persona condenada o absuelta con sentencia definitiva, anular o declarar inválida una ley o bien dejar de lado límites temporales al castigo, como la prescripción”*.

No Brasil, Oliveira (2017) é um dos poucos a declarar expressamente críticas a essa tendência punitivista da Corte IDH, chegando inclusive a defender que as leis de anistia são compatíveis com o direito internacional:

No presente trabalho, entretanto, trata-se de sustentar a impossibilidade jurídica de se exercer a persecução penal retroativa sobre fatos já perdoados e prescritos conforme a Constituição e leis infraconstitucionais brasileiras, mormente se se considerar, sobre outros aspectos, que o Estado brasileiro foi um objetor persistente em relação ao costume internacional da imprescritibilidade, e de outro lado, que as leis de anistia, diversamente do que sustentam diversos estudiosos, são, sim, compatíveis com o Direito Internacional, nos termos do artigo 6º, 5 do 2º Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 Relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Não Internacionais, isto é, uma norma de Direito Humanitário explicitamente prevista para aplicação em conflito internos, conforme, aliás, expressamente reconhecido por Ambos, um autor que não deixa de manifestar a sua preferência pela imprescritibilidade e inaniabilidade de crimes internacionais próprios (AMBOS, 2004, p. 76), como se a aplicação de normas jurídicas dependessem não de sua cogência e imperatividade, mas da opção privada do intérprete ou do juiz. (OLIVEIRA, 2017, p. 240).

Mais coerente com o processo de justiça de transição brasileiro como um todo, Dimoulis (2010) levanta aspectos práticos da busca da verdade e contra a criminalização de agentes estatais da ditadura:

Essa visão enfrenta problemas de ordem prática. A busca por verdades ocultadas pelos detentores do poder dificilmente tem êxito. Como esclarecer acontecimentos remotos e apurar responsabilidades quando os fatos ocorreram na clandestinidade dos “porões”, sendo que muitas vezes os responsáveis ocultavam sua identidade? Como saber quem torturou, anos ou décadas atrás, um opositor político no “porão” de uma delegacia de polícia? Ainda que se identifiquem alguns responsáveis, pela força das coisas a grande maioria não será encontrada. (DIMOULIS, 2010, p. 101-102).

Dimoulis (2010, p. 102) também explica a dificuldade do reconhecimento neutro das fontes do período ditatorial, como arquivos e testemunhos de pessoas da época: arquivos “estatais e testemunhos de pessoas com forte engajamento ideológico a favor ou contra o regime não permitem esclarecer causas e consequências da atuação do Estado, o que mina a promessa de verdade, mediante investigações promovidas pelo próprio Estado”.

Ao retratar a experiência da justiça de transição na África do Sul, Dimoulis (2010) relata que a busca da verdade nesse país somente foi possível com a anistia dos agressores:

Um terceiro problema é de ordem jurídica, pois diz respeito à relação entre a busca da verdade e a responsabilização dos envolvidos. A experiência da África do Sul mostrou que a Comissão procurou esclarecer fatos e contextos sem as garantias do devido processo legal. Caso contrário, seu trabalho seria inviabilizado, transformando as buscas em processos judiciais demorados e socialmente estéreis, com as costumeiras obstruções e os inúmeros recursos. Entretanto, a “livre” busca da verdade não pode ser admitida em um Estado de Direito, quando se sabe que do resultado depende a responsabilização de determinadas pessoas. Para evitar esse problema, na África do Sul, a colaboração dos agressores se fez em troca de anistia, excluindo sua responsabilização jurídica. (DIMOULIS, 2010, p. 102).

Cabe ressaltar que existe também uma literatura do “mal menor” (*lesser-evil*), que postula que em determinados contextos de transição as leis de anistia poderiam evitar maiores danos à sociedade do que sua ausência (FREEMAN, 2009, p. 9; MALLINDER, 2008, p. 23-29). Sobre essa linha de pensamento, explicam Calderón e Mégret (2016, p. 31-32) que no contexto interamericano convive uma forte postura deontológica contra as anistias, a partir de um novo enfoque nas vítimas. No entanto, em certos casos, ao menos “*permitir una paix des braves subsiguiente a un complejo conflicto interno, implica que algunas amnistías podrían ser un resultado político satisfactorio, tal vez, el único satisfactorio posible*”.

Embora os crimes que cheguem na Corte IDH ocorridos em períodos de exceção sejam muitos, e variados sejam os problemas que enfrentam para a sua punição, eles não são os únicos. Mesmo os casos ocorridos em períodos democráticos também enfrentam barreiras no processo de penalização. Como apontado na pesquisa de Zaverucha e Leite (2016), nenhuma sentença dentro da amostra de casos selecionados teve o cumprimento total da

ordem para investigar, julgar e sancionar os responsáveis, o que a princípio aponta que o problema pode estar com esse tipo de medida de reparação, e não com o tipo de regime político em que foi cometido.

2.1.2 Variáveis relacionadas à impunidade: revisão de literatura

Dentro desse processo de conhecimento sobre o tema da impunidade dos agentes estatais, Beristain (2008) elaborou uma importante obra sobre reparações a partir de casos julgados pela Corte IDH, por meio de análise de casos reais e entrevistas com vítimas, advogados que trabalham com o SIPDH e membros de organizações internacionais e não governamentais. O autor aponta que se existe algo que põe a prova a vontade de cumprimento dos Estados para com as decisões da Corte IDH é a investigação, julgamento e sanção dos culpados. Para Berinstain (2008, p. 420-421), a falta do cumprimento efetivo da investigação e justiça é auxiliado pelas falências estruturais dos sistemas de justiça, como o acobertamento e a capacidade de coação dos acusados, o tempo e as características da investigação, que acumulam problemas durante anos, além da inercia do Poder Judiciário.

Sobre a impunidade em geral, Beltrán (1998, p. 6) aponta que uma técnica empregada pelos governos e departamentos das forças de segurança para desviar as críticas é anunciar uma investigação que posteriormente não tem andamento. Mesmo quando o procedimento se torna uma ação penal, as instituições responsáveis muitas vezes são fracas ou ineficazes, sofrendo pressões de outros departamentos de Estado ou de forças de segurança. Como exemplo, o autor cita o caso de uma juíza na Guatemala que após escrever um livro crítico sobre o caso de um assassinato que chegou até a Corte IDH e condenou o Estado, ela recebeu ameaças de morte, atos de intimidação e teve que fugir do país por um tempo. Além desse fator, o julgamento de militares por tribunais castrenses, por seus próprios pares, acaba por resultar em absolvições e até promoções. Em raras ocasiões em que se consegue uma sentença, as penas não condizem com a gravidade do crime.

Um estudo efetuado pela Oficina em Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) revelou que o nível de impunidade em casos de abusos de militares contra civis no México é altíssimo. O relatório apontou que durante quatro anos, entre 2012 e 2016, O Ministério Público Federal desse país (Procuraduría General de la República) apresentou um total de 505 inquéritos de investigação contra elementos das forças armadas, no entanto, somente 16 sentenças condenatórias foram proferidas na justiça civil, o que resulta em apenas 3,2% de condenações (SUÁREZ-ENRÍQUEZ, 2017). Entre os crimes cometidos, estavam

(em ordem decrescente): tortura, abuso de autoridade, desaparecimento forçado, violência sexual e homicídio.

Entre os elementos encontrados no México que favorecem a impunidade, o relatório destaca o longo tempo dos processos no Poder Judiciário, a falta de provas coletadas pelo Ministério Público Federal, alteração de locais do crime e testemunhos falsos, a existência de investigação paralela na justiça militar, que atrasa o inquérito civil e o não aprofundamento sobre a cadeia de comando (não se investiga os superiores hierárquicos dos soldados acusados) (SUÁREZ-ENRÍQUEZ, 2017).

Outro ambiente de impunidade se dá na Colômbia, país com alto índice de sentenças condenatórias da Corte IDH. Nesse Estado, tribunais militares eram competentes para julgar violações de direitos humanos cometidas por militares contra civis. No entanto, a Corte IDH já julgou diversos casos em que determina que as cortes militares devem ser competentes para julgamento somente quando os bens violados sejam da alçada castrense. Assim, pode-se afirmar que a jurisdição militar não é a competente para investigar, julgar e sancionar agentes estatais acusados de violações de direitos humanos (SERRANO; SALAMANCA, 2016, p. 41).

Sobre esse país, uma Missão Internacional foi criada para observar os casos de execuções extrajudiciais. Após coletar dados estatísticos, entrevistar membros das forças policiais, Ministério Público, Poder Executivo, advogados e familiares de vítimas, foi produzido e publicado um relatório em 2008⁷ que apontou diversos problemas nas investigações dos crimes, tais como: (a) mudanças nas cenas dos locais do delito para dificultar as investigações; (b) grande quantidade de pessoas mortas sem identificação (dados do Ministério da Defesa Colombiano apontam que entre 2002 e 2008, 13.068 indivíduos de grupos clandestinos foram mortos em combate, o que ocasiona barreira na investigação dos fatos), (c) ainda que exista um Ministério Público Federal (Fiscalía Geral de la Nación) com competência para investigar violações de direitos humanos, foi identificado que várias denúncias oferecidas a esse órgão por familiares das vítimas eram enviadas para jurisdição penal militar; (d) pressão dos membros das forças policiais sobre a Fiscalía para que os inquéritos fossem enviados para os órgãos militares; (e) existência das Fiscalías distantes dos locais onde o crime foi efetuado e algumas são instaladas dentro de guarnições militares.

⁷ Vide Informe final de la misión internacional de observación sobre ejecuciones extrajudiciales e impunidad en Colombia, 2008. Disponível em: <http://www.lawg.org/storage/documents/informe_final_mission_ejecuciones_extrajudiciales_oct_08.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2018.

A Missão Internacional também identificou que entre 2002 e 2007, a Fiscalía realizou 670 inquéritos envolvendo execuções extrajudiciais efetuada por militares e forças policiais, resultando somente em 19 condenações⁸.

A literatura que aponta sobre os casos de impunidade nos países da América Latina não segue um padrão de análise. Verificam aspectos de cada país e extraem conclusões. Neste sentido, Beristan (2008), quem melhor analisou as barreiras às sentenças da Corte IDH, indica que os obstáculos para a justiça pode ser uma conjunção de fatores de caráter estrutural ou normativo, além de falta de interesse, medo ou cumplicidade. A falta de meios ou sobrecarga de pessoal, uma ineficiente investigação prévia, o largo tempo passado do crime, a própria estrutura policial e do Ministério Público (que em alguns casos não assegura independência suficiente), “*siguen siendo problemas que condicionan la investigación posterior a la sentencia, acuerdo o informe. En varios de los países analizados, los problemas son parecidos*” (BERISTAN, 2008, p. 440).

Beristain (2008, p. 441-444) então resume os obstáculos mais evidentes para o cumprimento da medida de reparação de se investigar, julgar e sancionar: (a) existência de leis de anistia; (b) legislação interna dos países, com a questão da prescrição dos delitos e ausência da previsão (tipificação) de crimes; (c) dificuldades para reabrir processos, como o instituto da coisa julgada, principalmente em casos na jurisdição militar; (d) obstáculos processuais, como o tempo em que permanece aberta uma investigação na fase preliminar ou as mudanças frequentes dos membros do Ministério Público que dificultam a continuidade; (e) existência, em países federais, de tribunais que não reconhecem as obrigações internacionais do país, sendo a saída a federalização do julgamento (em um tribunal mais geral, de maior hierarquia); (f) desconhecimento, por parte dos que atuam na justiça, da existência das sentenças da Corte IDH, falta de capacitação e interesse em cumprir as decisões internacionais por parte dos membros do Poder Judiciário; (g) falta de colaboração de instituições do Estado, tanto em proporcionar informações como em fazer diligências; (h) medo e pressão sobre os operadores da justiça onde o nível de segurança é muito precário (como na Colômbia e em Honduras).

Sobre o crime de desaparecimento forçado, constante nas sentenças da Corte IDH, Lessa (2009, p. 1859) elaborou um estudo sobre impunidade e violência sob a ótica da antropologia forense no Brasil, apontando que faz-se necessário um treinamento especializado

⁸ Vide Informe final de la misión internacional de observación sobre ejecuciones extrajudiciales e impunidad en Colombia, 2008, p. 54. Disponível em: <http://www.lawg.org/storage/documents/informe_final_mission_ejecuciones_extrajudiciales_oct_08.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2018.

dos peritos e que a forma como o material humano (ossadas) chega aos institutos médico-legais, descontextualizados, documentados e coletados de forma inadequada, “torna ainda mais difícil o trabalho dos legistas, os quais necessitam associar uma série de evidências e informações específicas aos dados observados durante as análises”. Ressalta ainda que outro ponto crítico foi a constatação que nas delegacias de polícia civil “não existe um banco de dados de pessoas desaparecidas onde constem informações de interesse antropológico para confrontação com os dados obtidos após a perícia” (LESSA, 2009, p. 1859).

Ao tratar dos crimes de desaparecimento forçado a partir dos casos julgados pela Corte IDH, Matute (2010, p. 268) ressalta que existem quatro causas gerais que podem gerar impunidade: a falta de tipificação do crime, a prescrição, as irregularidades detectadas durante o processo e o transcurso do tempo.

Sobre este último fator, na Corte IDH existem muitos casos sentenciados em que há um grande lapso temporal entre a violação de direitos humanos (fato gerador do caso) e a sentença do Tribunal, o que dificulta a obtenção de novas provas para que se condenem os culpados em seus países. Um bom exemplo é o caso Radilla Pacheco contra o México, no qual o Tribunal ressaltou em 2013 que já faziam mais de 39 anos do desaparecimento das vítimas sem que se tenha terminado a investigação policial dos fatos, que seria a primeira etapa de um procedimento de julgamento nacional. Desse modo, a Corte IDH tem reconhecido que o tempo guarda uma relação diretamente proporcional com a limitação e, em alguns casos, a impossibilidade – para se obter provas e testemunhos, dificultando ou tornando ineficaz a prática de diligências para o esclarecimento dos fatos, identificar os autores e determinar as responsabilidades penais. Mesmo assim, nada exige os Estados de executarem a sentença em seus ordenamentos jurídicos⁹.

Como não há na literatura um estudo empírico específico sobre o tema, após os *insights* relatados acima e a análise da coleta de dados realizadas sobre o cumprimento das 62 sentenças selecionadas para serem objeto de estudo, optou-se por investigar as seguintes variáveis: (a) o fator tempo (entre a data do crime e a sentença da Corte IDH); (b) a quantidade de réus; (c) o tipo de crime envolvido nas sentenças; e (d) se o crime foi cometido em período democrático ou não. Esta última foi incluída pelo fato de que crimes ocorridos em países onde existiam guerrilhas civis, comunistas e governos militares serem tão graves que o Tribunal determina que nenhum tipo de barreira processual deve impedir a investigação e julgamento dos agentes responsáveis.

⁹ Caso Radilla Pacheco Vs. México. Resolução de supervisão de cumprimento de sentença de 14 de maio de 2013, pár. 12.

A variável sobre o número de réus, embora não tenha sido mencionada na literatura analisada, partiu de um conhecimento prévio e da lógica dos procedimentos criminais, pois quanto maior a quantidade de réus, maior tempo e demanda de trabalho necessários. A partir da leitura dos casos, notou-se uma grande variação de acusados nos processos nacionais, que foram desde casos sem nenhum réu identificado e outros com até 48 indiciados.

Em complemento, o andamento dos processos também foi categorizado, de forma a medir em que etapa do procedimento de persecução penal os processos estavam parados. Essa medição foi importante para averiguar em qual instituição nacional havia uma maior predominância de casos.

2.2 MECANISMO DE SUPERVISÃO DE SENTENÇAS DA CORTE IDH: ELEMENTO SISTÊMICO DE INFLUÊNCIA?

A impunidade de agentes estatais, embora não gerada por fatores relativos ao SIPDH, poderia ser diminuída por meio de uma atuação da OEA, como organização internacional responsável pelo SIPDH. No entanto, a impressão exposta pela literatura (BRICEÑO-DONN, 2001; ODRÍA, 2003; KRSTICEVIC, 2007; PASQUALUCCI, 2003; BERINSTAIN, 2008, RODRÍGUEZ-PINZÓN; MARTIN, 2010; SCHNEIDER, 2012) é que a organização não tem se importado se os países membros do SIPDH não cumprem as sentenças da Corte IDH.

Essa ação de fiscalização do cumprimento de decisões deveria ser realizada pelo o que se denomina de “mecanismo de supervisão do cumprimento de sentenças”, que são os procedimentos realizados pelos órgãos políticos e judicial do SIPDH visando a exercer pressão e incentivos ao cumprimento das decisões.

O objetivo, então, dessa abordagem, é investigar os desenhos institucionais e processos decisórios desse mecanismo visando a compreender onde existem deficiências.

Em complemento, a ideia de realizar um estudo comparado com o Sistema Europeu de Direitos Humanos, criado pelo Conselho da Europa, surgiu a partir da constatação de que neste existe um mecanismo de supervisão de sentenças que exerce influência (GARCÉS, 2008; ÇALI; KOCH, 2014) nos Estados membros, por meio de procedimentos regulamentados e espaços de diálogo e pressão, além da previsão de sanções em casos extremos de descumprimento de decisões. Todos esses instrumentos são comandados pelo Comitê de Ministros da organização, órgão eminentemente político que foi criado desde a origem do SEP DH e aprimorado recentemente.

No caso dos sistemas interamericano e europeu, ambos compartilham de estruturas semelhantes. Os tribunais respectivos recebem queixas de indivíduos particulares e Estados, e existe todo um trâmite processual com características semelhantes que culmina com uma decisão judicial. No entanto, uma das questões distintas entre os dois sistemas é justamente como se supervisiona o cumprimento das decisões das cortes. E essa questão, que tem influência no cumprimento das sentenças, será a unidade de análise da comparação.

2.2.1 Teorias da escolha racional e liberal como base para uma análise comparativa da efetividade dos sistemas interamericano e europeu

A comparação entre os dois sistemas de proteção dos direitos humanos pode ser realizada com base em autores neoinstitucionalistas, a exemplo dos que trabalham com a escolha racional, pois de acordo com Rezende (2011, p. 241), essas teorias buscam estudar “a gênese institucional, que se volta para explicar por que e como as instituições emergem; a evolução e o desenvolvimento das instituições; e, por fim, as que tentam dar conta de explicar como e por que ocorrem os processos de mudança institucional”. Hall e Taylor (p. 204-205) também afirmam que pesquisadores especializados em relações internacionais empregam os conceitos do “institucionalismo da escolha racional para explicar a ascensão ou a queda dos regimes internacionais, o tipo de responsabilidades que os Estados delegam às organizações internacionais e a forma dessas organizações”.

Em complemento, utilizar-se-á a teoria liberal de Moravcsik (1995), que apontou, com base em elementos históricos da formação do SEPDH, as razões para o sucesso desse sistema, e que pode servir como paradigma para o SIPDH.

Entre os autores da escola da escolha racional que abordam especificadamente a efetividade dos tratados de direitos humanos, Guzman (2008) desenvolve uma teoria sobre o cumprimento do direito internacional baseado no que denominada de os “Três Rs”: Reputação, Retaliação e Reciprocidade.

Reputação pode ser definida como o julgamento sobre o comportamento passado de um ator, usado para prever um comportamento futuro. Quando um Estado tende a cumprir suas obrigações internacionais, desenvolve uma boa reputação e um que quase sempre viola obrigações terá uma má reputação. Reciprocidade refere-se a ações que, como a reputação, irão ser tomadas sem sancionar um Estado violador. Em resposta a uma violação, os Estados podem deixar de cumprir sua obrigação com um acordo internacional porque, uma vez que

ocorre a violação, já não serve mais aos seus interesses. A Retaliação, ao contrário, descreve uma ação que tem custos para o Estado retaliador e tende a punir o Estado violador.

No entanto, ao analisar o funcionamento de tribunais internacionais, Guzman (2008) questiona se é possível que eles ajam da mesma maneira que tribunais nacionais e se, em algum contexto, eles podem ter um mecanismo coercitivo que imponham suas decisões. A resposta, a princípio, é negativa.

A diferença fundamental está na falta de um sistema coercitivo de *enforcement*, ou seja, de procedimentos semelhantes aos tribunais nacionais, que coagem os que desrespeitam as decisões. E tal fato modifica toda a análise que deve ser feita aos tribunais internacionais.

Existem diversos tipos de mecanismos de solução de controvérsias internacionais. Desde tratados que não preveem qualquer tipo de sanção ou análise de queixas, outros que deixam para os Estados fazerem uma espécie de comissão caso surja algum problema, até a instalação de órgãos judiciais.

Quando existem tribunais, estes não criam uma jurisprudência ou súmulas de forma densa, devido aos poucos casos que lhes chegam. Uma exceção é o TEDH e a Corte IDH, que aceitam casos de qualquer pessoa física. E essa é uma questão importante. Quando um tribunal é restrito aos Estados, o número de casos é menor.

Guzman (2008) explica que onde existe um tribunal internacional, quase sempre eles se parecem com tribunais nacionais. Eles são chamados de cortes (ou tribunais), os julgadores são chamados de juízes, eles possuem um sistema acusatório, dependem de argumentos jurídicos, muitos deles publicam opiniões que são levadas em conta por tribunais nacionais e emitem decisões juridicamente vinculativas para solucionar as disputas.

Assim, essas similaridades muitas vezes fazem com que se analisem esses tribunais internacionais como cortes nacionais. Mas lhes faltam o *enforcement*. E para Guzman (2008), o *enforcement* é o problema central do direito internacional.

Para defender sua tese, Guzman (2008) aponta que quando um Estado é condenado em um tribunal internacional, não há uma estrutura que force este Estado a cumprir a decisão. Para o autor, se esses tribunais são efetivos deve ser por outras razões.

E se esses tribunais não têm força para fazer cumprir suas decisões, para que servem? Como eles podem fazer normas internacionais mais efetivas?

Guzman (2008) então esclarece que os tribunais internacionais devem ter um papel de disseminador de informação. Uma das formas de disseminação é o próprio fato de que levar casos complexos para discussão fará com que não só as partes, mas terceiros tenham acesso a

essa informação. Os tribunais acabam clarificando a norma, funcionando como o último intérprete do tratado. Dessa maneira, reduz as incertezas sobre questões jurídicas relevantes.

Por outro lado, o autor destaca que quando as partes têm um controle sobre um tribunal (são menos independentes), é mais provável que haja uma alta taxa de cumprimento das decisões. Isso porque eles podem frustrar uma decisão que eles não gostam. Por outro lado, quando um tribunal é mais independente, a decisão final não requer consenso das partes. E como não há um mecanismo coercitivo, espera-se que haja uma maior taxa de descumprimento das decisões.

Pelo fato de o autor considerar que o papel principal de um tribunal internacional é informacional, eles podem ser efetivos mesmo sem o acompanhamento de uma sanção ou um mecanismo que force o cumprimento das decisões (GUZMAN, 2008).

Goldsmith e Posner (2005) também abordaram a *rational choice* voltada para o cumprimento de tratados de direitos humanos. Os autores apontam que os tratados de direitos humanos não possuem um efetivo e confiável mecanismo para sancionar os Estados (*enforcement*). E quando têm o dever de fornecer relatórios, parecem não levar muito a sério essa obrigação. Ainda que outros tratados prevejam o recebimento de petições de indivíduos por comitês, esses órgãos somente podem emitir recomendações, e não sanções com força jurídica vinculante.

Sobre a coação, Goldsmith e Posner (2005) afirmam que os Estados não coagem outros países para cumprirem os tratados de direitos humanos. Os Estados ocasionalmente fazem isso e, quando o fazem, possuem outros interesses em jogo. Assim, uma violação de direitos humanos não é nem uma necessária nem suficiente condição para ser alvo de sanções motivadas por preocupações de direitos humanos. Dessas afirmações, apresentam duas conclusões:

- a) os Estados não pagam pelos custos de violar os tratados de direitos humanos, os países que abusam dos direitos humanos podem ratificar os tratados sem medo de consequências adversas;
- b) os tratados de direitos humanos não geram uma mudança de comportamento, pois os Estados cumprem os tratados em razão de leis nacionais e cultura, independentemente de tratados.

Para suportar essas afirmações, Goldsmith e Posner (2005) ressaltam que estudos empíricos comprovam que não há evidências de que a ratificação de tratados de direitos

humanos modifica as práticas dos Estados. No entanto, o SEPDH parece desafiar essa afirmação.

Goldsmith e Posner (2005) defendem que a mais completa análise para explicar por que o Conselho da Europa funciona é dada por Moravcsik, que afirma que os Estados da Europa delegaram o controle dos direitos humanos a uma organização internacional por razões de autointeresse para moldar e consolidar institucionais nacionais.

No entanto, eles não concordam plenamente com essa tese. Na visão de Goldsmith e Posner (2005), o “fenômeno europeu dos direitos humanos” é parte de uma cooperação política e econômica entre Estados. Os autores comparam o SEPDH com o período de unificação de Estados que ocorreu nos Estados Unidos (confederação), Alemanha e Itália.

Neste sentido, defendem que quando distintos Estados integram um quase-Estado ou um Estado (ou, no caso, uma quase-federação), a influência de normas internacionais nas suas relações declina, e um tipo de direito federal ou regional (tal como o direito europeu) toma lugar. Esse novo regime regional jurídico reflete os valores e interesses que já são compartilhados pelos Estados e que são as fontes que conduzem os países para integração.

Para Goldsmith e Posner (2005), é por esse motivo que o direito internacional dos direitos humanos não produziu o mesmo nível de cumprimento na América Latina e África, onde o regime de direitos humanos não é parte de um largo projeto econômico e político de integração, como os direitos humanos no Conselho da Europa.

Conforme foi citado, Moravcsik (1995), em um artigo clássico com uma abordagem liberal das relações internacionais e do direito internacional, explica como e por que regimes internacionais de direitos humanos podem ser efetivos. Em específico, estuda o caso do SEPDH. O autor aponta que o sucesso do regime se dá pela instalação de um sistema de petições individuais e um julgamento por um tribunal internacional, que funciona não com sanções externas ou reciprocidade, mas por “constranger” (*shaming*) os Estados e seus atores e cooptar legisladores nacionais, juízes e cidadãos, que pressionam os governos para o cumprimento das sentenças (MORAVCSIK, 1995, p. 157).

Essa abordagem liberal aponta que a influência mais fundamental na cooperação internacional não é o poder, como a teoria realista aponta, nem o ambiente contratual institucionalizado para estruturar uma barganha internacional (teoria institucionalista). Na visão da teoria liberal, o fator mais importante é o nível de convergência das preferências nacionais. Assim, regimes eficazes provavelmente surgirão quando possuem raízes profundas nas demandas funcionais dos grupos domésticos e sociedade transnacional, representada pelas instituições políticas domésticas que medeiam entre a sociedade e o Estado. Dessa forma, os

regimes promovem o cumprimento de normas internacionais não alterando incentivos externos, mas alterando incentivos domésticos que enfrentam os grupos sociais e políticos, mudando assim as coalizões nacionais que definem as preferências do Estado (MORAVCSIK, 1995, p. 158).

Moravcsik (1995) aponta que não há uma comprovação de que o emprego de sanções, persuasão diplomática e outros instrumentos tradicionais de diplomacia tenham contribuído para o sucesso do SEPDH. Para o autor, o foco deve estar também na condição democrática dos países que fazem parte do regime.

Assim, defende que o êxito europeu não está na transformação de países antidemocráticos, mas na melhoria dos democráticos. Nesse sentido, os regimes de direitos humanos harmonizam melhor entre nações que já efetivamente garantem os direitos básicos, em vez de introduzir novos direitos. Os regimes internacionais então serviriam para fortalecer os próprios sistemas nacionais (MORAVCSIK, 1995, p. 159). Dessa forma, o SEPDH é melhor visto como um instrumento para aperfeiçoar e harmonizar direitos humanos garantidos previamente (MORAVCSIK, 1995, p. 173).

Para Moravcsik (1995, p. 173), o cumprimento das normas dos sistemas regionais então dependeria de fatores socioeconômicos e políticos dos Estados, mais notadamente de uma elite ou consenso popular em favor dos direitos humanos, proteção adequada para indivíduos que expressam suas opiniões ou apresentam queixas perante os órgãos do sistema, e instituições nacionais para transmitir esse consenso aos decisores políticos. Conforme Moravcsik (1995, p. 180), instituições internacionais efetivas quase sempre pressupõem uma ordem jurídica e política bem estabelecida e uma robusta sociedade civil, em que atores nacionais podem trabalhar para assegurar o cumprimento de normas internacionais. Onde Estados não liberais ou quase liberais estão envolvidos, há poucas razões para esperar que esses instrumentos de política internacional irão funcionar efetivamente.

Vistas essas questões iniciais, passa-se à análise dos mecanismos de supervisão de sistemas de ambos os sistemas, para, em seguida, realizarem-se as abordagens comparativas.

3 SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

O sistema de direitos humanos no continente americano está inserido na OEA, que é a organização regional mais antiga do mundo, fundada em 1890 como União Internacional das Repúblicas Americanas, rebatizada como União Pan-Americana em 1910 e renomeada de OEA em 1948, na sequência da criação das Nações Unidas (CERNA, 2012, p. 365).

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte IDH são os dois principais órgãos destinados à promoção e proteção dos direitos humanos e fazem parte do denominado Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. São principais porque atuam diretamente nas demandas do SIPDH. No entanto, existem também órgãos políticos da OEA que participam no processo de respeito às obrigações oriundas dos tratados, a exemplo da Assembleia Geral e do Conselho Permanente, mas que atuam subsidiariamente.

A CIDH foi estabelecida em 1959 e iniciou suas funções em 1960. Por sua vez, a OEA adotou a CADH em 1969, e a partir de seu mandamento criou a Corte IDH, que começou a atuar em 1979. Cabe ressaltar que no momento da criação da Corte IDH, cada país deveria aderir à sua jurisdição, ou seja, ter a possibilidade de indicar juízes e serem julgados pelo órgão¹⁰. No entanto, os Estados Unidos da América (EUA)¹¹ e o Canadá não ratificaram a adesão à Corte IDH, então não podem ser julgados por violações à CADH. Mesmo assim, qualquer país que não acatou a jurisdição da Corte IDH pode solicitar a adesão a qualquer tempo¹².

Nesse sistema, a Corte IDH e a CIDH funcionam em complementaridade, mas com papéis distintos. A CIDH atua no primeiro passo do SIPDH, que consiste na análise da admissibilidade das denúncias de violações de direitos humanos¹³, tentando encontrar soluções consensuais entre as partes e a faculdade de apresentar relatórios sobre as condições dos direitos humanos nos países que fazem parte do SIPDH.

Por sua vez, a Corte IDH é responsável por demandas contenciosas (judiciais) e por proferir opiniões consultivas. É o órgão judicial do SIPDH, e atua após a CIDH decidir levar

¹⁰ Assim determina o art. 62.1 da CADH: “Todo Estado-parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece como obrigatória, de pleno direito e sem convenção especial, a competência da Corte em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação desta Convenção” (OEA, 1969).

¹¹ Note-se que os EUA também não ratificaram o tratado que criou o Tribunal Penal Internacional, não aceitando a sua jurisdição.

¹² Uma lista com os países que fazem parte da CADH encontra-se disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm>.

¹³ Neste trabalho, quando se fizer referência a “violações de direitos humanos”, entenda-se que são violações à CADH e aos demais tratados que fazem parte do SIPDH.

o caso até o Tribunal. A função do Tribunal é julgar as violações aos tratados que compõem o SIPDH e responsabilizar os Estados (e não os agentes estatais ou particulares). Assim, frisa-se que a Corte IDH não é uma instância recursal ou tem poderes para revogar ou cassar decisões judiciais nacionais. O seu objetivo é apenas analisar as violações aos tratados do SIPDH e responsabilizar o país por tal fato, independentemente de qual agente ou poder (Executivo, Legislativo ou Judiciário) nacional tenha cometido a violação.

É importante esclarecer que o SIPDH é composto por uma complexa estrutura de mecanismos e procedimentos previstos tanto pela Carta da OEA como pelos dispositivos estabelecidos na CADH e seus protocolos adicionais. Assim, o seu funcionamento tem como base os tratados referidos, sendo que para fundamentar uma sentença, a Corte pode utilizar-se de outros tratados que fazem parte do SIPDH, como, por exemplo, a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, o Protocolo de San Salvador, que é um protocolo adicional à CADH em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, e a Convenção de Belém do Pará, que visa à prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher¹⁴.

Pode-se afirmar também que, de igual maneira da Europa, o SIPDH foi precedido por um organismo internacional de característica regional, que é a OEA. Ou seja, tanto a CIDH quanto a Corte IDH são órgãos da OEA. Assim, em relação à criação, a principal diferença é que o Sistema Europeu de Proteção dos Direitos Humanos surgiu como uma resposta às atrocidades da Segunda Guerra Mundial, e o SIPDH nasceu a partir da interação política entre os países (GARCÍA, 2007, p. 11; CARULLA, 2007, p. 17-18), tendo como pano de fundo um aumento do número de queixas de violações de direitos humanos contra os governos, principalmente a partir da metade da década de 1960 (CANTOR; ANAYA, 2008, p. 19).

Em relação à Corte IDH, cabe ressaltar que nos casos da competência contenciosa (judicial), ela emite uma sentença com valor jurídico vinculante para as partes, determinando ou não a violação da CADH e dos demais tratados que fazem parte do SIPDH. Os artigos 67 e 68.1 da CADH determinam que a sentença da Corte IDH será definitiva e inapelável, e que os Estados se comprometem a cumprir a decisão da Corte IDH em todo caso em que forem partes.

O conteúdo dessas sentenças pode ser bastante amplo, pois o conceito de reparação da CADH determina que, além de se garantir à vítima o gozo do seu direito ou liberdade violados, se for procedente, que se reparem as consequências da medida ou situação que

¹⁴ Uma lista com os tratados que fazem parte do SIPDH encontra-se disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/dbasicos.asp>>.

gerou a vulneração desses direitos e se pague uma indenização justa¹⁵. Em razão desse mandato, a Corte IDH tem diversificado o seu leque de medidas de reparação, determinando aos países condenados, por exemplo, que façam obras ou atos públicos em homenagens às vítimas, criem bolsas de estudo, ofereçam tratamento de saúde e psiquiátrico às vítimas ou aos seus familiares, modifiquem a legislação interna dos países e investiguem e sancionem os culpados de violações de direitos humanos, entre outros. Essa é uma das diferenças em relação aos julgamentos do TEDH, que prefere dar uma maior margem de discricionariedade para os Estados escolherem as medidas de reparação adequadas a cada caso.

Para controlar e supervisionar o cumprimento dessas sentenças da Corte IDH, existe (ao menos teoricamente) um mecanismo de supervisão de caráter duplo: a própria Corte IDH realiza um procedimento de supervisão (etapa judicial), e existe também a possibilidade de supervisão na esfera política, de caráter subsidiário, com a atuação do Conselho Permanente (e sua CAJP) e da Assembleia Geral da OEA.

Na etapa judicial, ao proferir a sentença condenatória com as medidas de reparações, a Corte IDH se reserva à faculdade de supervisionar o cumprimento de suas próprias decisões. O trabalho de supervisão da Corte IDH é o primeiro passo nesse processo de controle, e requer um estudo cuidadoso, consistindo em determinar se o Estado condenado cumpriu com suas obrigações na forma e no tempo previsto na sentença respectiva.

A Corte IDH deve também incluir os casos que não foram totalmente cumpridos em seu Relatório Anual e apresentá-los ante a CAJP (do Conselho Permanente) e nas Reuniões Ordinárias da Assembleia Geral. Estes, a princípio, seriam os órgãos políticos responsáveis pela supervisão do cumprimento das sentenças da Corte IDH. Contudo, grande parte da literatura afirma que a atitude destes órgãos frente à discussão dos temas que são objetos de atenção da Corte IDH em seus relatórios anuais tem sido apática e desinteressada (BRICEÑO-DONN, 2001, p. 6; KRSTICEVIC, 2007, p. 35; PASQUALUCCI, 2003, p. 343-346; SCHNEIDER, 2012, p. 201-202; RODRÍGUEZ-PINZÓN; MARTIN, 2010, p. 379).

Nesse sentido, será descrito como a Corte IDH e os órgãos políticos desenvolvem o processo de supervisão, além de se apresentar números sobre o trabalho desenvolvido por esses órgãos.

¹⁵ Consoante o que determina o art. 63.1 da CADH: “Quando decidir que houve violação de um direito ou liberdade protegidos nesta Convenção, a Corte determinará que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violados. Determinará também, se isso for procedente, que sejam reparadas as consequências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, bem como o pagamento de indenização justa à parte lesada” (OEA, 1969).

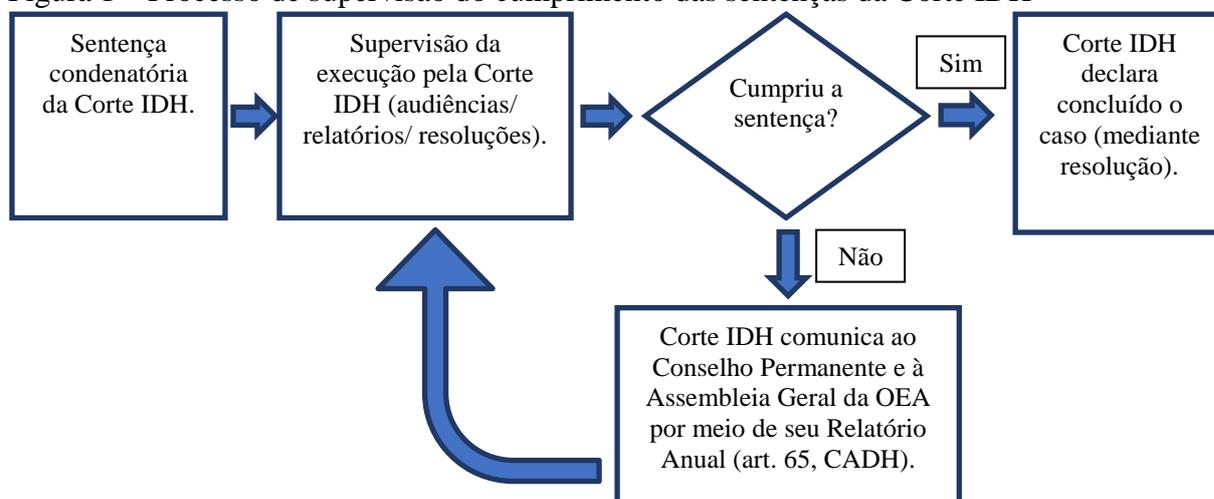
3.1 DESENHO INSTITUCIONAL DO PROCESSO DE SUPERVISÃO DA EXECUÇÃO DE SENTENÇAS DA CORTE IDH

Após proferir a sentença condenatória, a Corte IDH solicita ao Estado a apresentação de um primeiro relatório sobre o cumprimento da decisão, facultando-lhe o prazo médio de seis meses a um ano. Em seguida, a Corte IDH inicia o processo de supervisão da execução das sentenças, que se dá mediante a adoção de resoluções, a celebração de audiências, a realização de visitas ao Estado responsável e a supervisão diária por meio de notas de sua Secretaria.

Em relação às audiências, a Corte costuma realizá-las com as partes envolvidas no caso (o Estado, a CIDH e os representantes das vítimas, assim como recebe relatórios de cada um sobre o estado de cumprimento das medidas de reparação), para que se possa discutir o avanço no respeito às medidas de reparação ordenadas. As audiências podem ser públicas ou privadas. Posteriormente, a Corte IDH emite uma resolução de supervisão em que resume as informações sobre as medidas que já foram cumpridas pelo Estado, as que foram parcialmente cumpridas e as que não tiveram qualquer tipo de ato volitivo para sua implementação, além de estipular um prazo para que o Estado, a CIDH e as vítimas apresentem novo relatório sobre o cumprimento das medidas. Cabe ressaltar que periodicamente a Corte IDH emite resoluções de supervisão para cada caso, não havendo um prazo para tal ação. Uma estipulação média é de que essas resoluções vêm sendo proferidas a cada dois anos.

Caso todas as medidas de reparação sejam executadas pelo Estado condenado, a Corte IDH profere uma resolução de supervisão concluindo o caso.

Figura 1 – Processo de supervisão do cumprimento das sentenças da Corte IDH



Fonte: Elaboração própria.

A partir de 2015 entrou em funcionamento uma unidade da Secretaria da Corte dedicada exclusivamente à supervisão de cumprimento de sentenças, que foi denominada de Unidade de Supervisão de Cumprimento de Sentenças. O objetivo dessa nova unidade foi melhorar o processo de supervisão de sentenças, que até então era dividido entre as diferentes equipes de trabalho da área jurídica da Secretaria da Corte, as mesmas que também se encarregavam de trabalhar nos casos contenciosos pendentes de sentença, no acompanhamento das medidas provisórias e em pareceres consultivos.

No entanto, as informações sobre essa unidade ainda são poucas, no sítio da Corte IDH não constam dados sobre seu mandato ou forma de trabalho, apenas nos Relatórios Anuais da Corte de 2015 e 2016 se faz menção sobre a sua existência. Assim, é difícil mensurar a sua eficiência, e a única alteração que até agosto de 2017 se pode notar é que nos Relatórios Anuais da Corte de 2015 e 2016 há um melhoramento na qualidade da apresentação dos dados das sentenças em processo de supervisão, conforme será demonstrada na seção seguinte.

Sobre o mandato da Corte IDH para realizar a supervisão de suas sentenças, o art. 65 da CADH determina que o Tribunal submeterá à consideração da Assembleia Geral da OEA, “em cada período ordinário de sessões, um relatório sobre suas atividades no ano anterior. De maneira especial, e com as recomendações pertinentes, indicará os casos em que um Estado não tenha dado cumprimento a suas sentenças” (OEA, 1969). Note-se que a CADH não determina expressamente como deve ser feito o processo de supervisão de sentenças, mas apenas disciplina que a Corte deverá apresentar os casos que não têm sido executados à Assembleia Geral da OEA e apresentar as recomendações pertinentes. O Estatuto da Corte IDH repete essa mesma fórmula, adicionando, ainda, em seu art. 30 que o Tribunal poderá submeter à Assembleia Geral proposições ou recomendações para o melhoramento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, com relação ao trabalho da Corte IDH (OEA, 1979).

Por sua vez, o Regulamento da Corte IDH estabelece as diretrizes básicas do processo de supervisão que já foram referidas acima (sobre audiências, recebimentos de relatórios e emissão de resoluções de supervisão e conclusão dos casos), facultando ainda à Corte IDH, em seu art. 69.2, requerer “a outras fontes de informação dados relevantes sobre o caso que permitam apreciar o cumprimento. Para os mesmos efeitos poderá também requerer as perícias e relatórios que considere oportunos” (OEA, 2009). Frise-se que os regulamentos anteriores não abordam o tema da supervisão de sentenças.

Como no momento da criação da Corte IDH não havia qualquer dispositivo regulamentando o processo de supervisão de sentenças, a própria Corte iniciou essa prática sem ter a previsão anterior em um dispositivo legal do SIPDH. Assim, a construção desse processo eminentemente foi jurisprudencial (mediante a prática do Tribunal).

A Corte abordou o assunto da supervisão de sentenças, ainda que superficialmente, em 1989, na sentença condenatória do caso Velásquez Rodríguez¹⁶, sendo que o procedimento foi objeto de consideração pela primeira vez no caso Loayza Tomayo¹⁷, em 1999, em que a Corte Suprema do Peru proferiu uma sentença afirmando que a supervisão do cumprimento de sentenças pela própria Corte IDH era uma prática que não havia sido determinada pela CADH e, por isso, não deveria ser realizada (LEDESMA, 2009, p. 920). Assim também procedeu no caso Castillo Petruzzi e outros¹⁸. Mesmo com essa repulsa, a Corte IDH continuou supervisionando o cumprimento das suas sentenças, ainda que sem maiores justificações. Somente no caso Benavides Cevallos o Tribunal apresentou fundamentações plausíveis, concluindo que é uma faculdade inerente a suas funções jurisdicionais supervisionar o cumprimento de suas decisões¹⁹.

No entanto, a objeção mais grave à competência da Corte IDH para supervisionar suas sentenças foi no caso Baena Ricardo e outros²⁰. Depois de a Corte IDH ter emitido duas resoluções de supervisão de cumprimento nesse caso, solicitando ao Panamá um relatório sobre a execução da sentença, o Estado se negou a entregar as informações apresentado uma série de justificações, entre outras, afirmando que essa etapa pós-sentença não está prevista nas normas que regulamentam a jurisdição da Corte IDH, e ainda ressaltou que esse trabalho deve ser realizado na esfera política, e não judicial, e por isso não há previsão expressa na CADH²¹. E complementou considerando que a CADH e o Estatuto da Corte IDH estabelecem somente a Assembleia Geral da OEA como órgão responsável pela supervisão, não podendo a Corte IDH criar essa função com base no seu poder de regulamentar sua competência, que não tem fundamento jurídico, e que nenhum tribunal internacional similar à Corte IDH tentou modificar sua jurisdição argumentando a existência de uma prática constante prévia²².

A Corte IDH então, em uma decisão que marcou o processo de supervisão, solidificou as fundamentações dessa competência. Em resposta à objeção do Panamá no caso anteriormente referido, argumentou que para fundamentar sua competência de supervisão, deve-se levar em consideração os arts. 33, 62.1, 62. 3 e 65 da CADH, assim como o estipulado no art. 29, “a”, além do art. 30 do seu Estatuto e do art. 31.1 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados. Em complementação, fixou que como todo órgão com

¹⁶ Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras: reparações e custas. Sentença de 21 jul. 1989, p. 59.

¹⁷ Caso Loayza Tamayo Vs. Peru: mérito. Sentença de 17 set. 1997.

¹⁸ Caso Castillo Petruzzi e outros Vs. Peru: mérito, reparações e custas. Sentença de 30 maio 1999.

¹⁹ Caso Benavides Cevallos Vs. Equador: supervisão do cumprimento de sentenças. Resolução de 27 nov. 2003, considerando n. 1.

²⁰ Caso Baena Ricardo e outros Vs. Panamá: mérito, reparações e custas. Sentença de 2 fev. 2001.

²¹ Caso Baena Ricardo e outros Vs. Panamá: fixação de competência. Sentença de 28 nov. 2003, § 26.

²² Caso Baena Ricardo e outros Vs. Panamá: fixação de competência. Sentença de 28 nov. 2003, § 54.

funções jurisdicionais, “*tiene el poder inherente a sus atribuciones de determinar el alcance de su propia competencia (compétence de la compétence/Kompetenz-Kompetenz)*”. Ressaltou, por fim, que pode resolver qualquer conflito relativo à sua jurisdição, como é essa função de supervisão do cumprimento de sentenças²³.

A Corte IDH também recordou que desde os primeiros casos conhecidos pelo Tribunal, tem informado a Assembleia Geral da OEA dos casos de descumprimento de sentença e da forma como vinha sendo realizado o processo de supervisão judicial. Assim, se essa competência fosse exclusiva da Assembleia, seguramente que ela já haveria se pronunciado a respeito²⁴.

Encerrado esse enfrentamento, a Corte IDH proferiu uma resolução de supervisão em 2005 regulamentando o processo de supervisão²⁵, determinando que antes de informar à Assembleia Geral sobre o descumprimento de um caso, o Tribunal deve avaliar o grau de cumprimento das medidas de reparação, solicitando relatórios dos Estados, da CIDH e das vítimas, e que somente verificado o descumprimento da sentença, o caso deve ser incluído no Relatório Anual para cumprimento do art. 65 da CADH. E caso o Estado continue descumprindo, a Corte IDH manterá a sentença no seu Relatório Anual.

O Regulamento da Corte IDH de 2009 trouxe a previsão do processo de supervisão e, entre as novidades, incluiu a possibilidade de audiências para estudar o grau de cumprimento das sentenças, convidando os representantes dos Estados, da CIDH e das vítimas. Essas audiências podem ser públicas ou privadas, a depender do caso e do que a Corte IDH busca investigar.

Em regra, as audiências serão públicas, salvo quando a Corte IDH considere oportuno que sejam privadas²⁶. Para isso, observam-se os seguintes requisitos: a insuficiência de informações fornecidas por meio dos relatórios; a necessidade de identificar as questões que são objetos de uma controvérsia entre as partes; e os motivos que retardam a execução da sentença.

Em suma, entre as novidades do Regulamento da Corte IDH de 2009, que está em vigor, pode-se citar: a possibilidade de realização de audiências com as partes; a faculdade de supervisionar duas ou mais sentenças ditadas a respeito de um mesmo Estado, se considerar que as ordens proferidas em cada sentença guardam estreita relação entre si (art. 30.5); a

²³ Destacaram-se os principais fundamentos. Para uma análise mais detalhada, vide Caso Baena Ricardo e outros Vs. Panamá: fixação de competência. Sentença de 28 nov. 2003, §§ 101-102.

²⁴ Caso Baena Ricardo e outros Vs. Panamá: fixação de competência. Sentença de 28 nov. 2003, §§ 114-115.

²⁵ Resolução da Corte IDH de 29 de junho de 2005: supervisão do cumprimento de sentenças (aplicabilidade do artigo 65 da CADH).

²⁶ De acordo com o art. 15, n. 1, do Regulamento da Corte IDH.

possibilidade de apresentação de escritos de *amicus curiae*²⁷ nos procedimentos de supervisão (art. 44.4); e a faculdade de solicitar relatórios e perícias de outros órgãos nacionais, além do Poder Executivo (art. 69.2) (CORTE IDH, 2009).

3.2 ATUAÇÃO DA CORTE IDH NO PROCESSO DE SUPERVISÃO DE SENTENÇAS

Os números que envolvem os processos na Corte IDH parecem indicar uma constância. A cada ano, uma média de 15 sentenças condenatórias são proferidas e entram em processo de supervisão. Por sua vez, o número de casos concluídos (sentenças totalmente executadas) é bastante baixo, se comparado com o SEPDH, com uma média de 3 casos concluídos anualmente. Desde a primeira sentença, que foi proferida em 1987, até agosto de 2017, somente 25 casos foram considerados totalmente executados (cumpridos integralmente)²⁸.

Tabela 1 – Quantitativo de sentenças da Corte IDH (por fase)

Ano	Novas sentenças condenatórias	Casos em processo de supervisão de cumprimento (pendentes)	Sentenças concluídas (totalmente executadas)
2016	14	182	3
2015	16	171	4
2014	13	158	0
2013	13	148	3
2012	17	138	3
2011	14	124	0
2010	9	111	2

Fonte: elaboração própria.

Até o final de 2016 se encontravam em etapa de supervisão de cumprimento 182 casos (sentenças), que significa a supervisão de 901 medidas de reparação (OEA, 2016, p. 76). O aumento de casos pendentes também tem sido linear e acompanha a evolução do número de novas sentenças condenatórias.

No que respeita às resoluções de supervisão, a quantidade por ano tem se mantido entre 30 e 40 resoluções, com exceção de 2013 e 2014. Em 2016, por exemplo, a Corte IDH emitiu 35 resoluções sobre supervisão de cumprimento de sentença, por meio das quais supervisionou a execução de 38 casos (a Corte IDH pode emitir uma única resolução envolvendo casos semelhantes do mesmo Estado) (CORTE IDH, 2017, p. 77).

²⁷ A expressão *amicus curiae* significa “amigo da corte”, e é utilizada nos tribunais para permitir que entidades que não fazem parte do processo possam apresentar escritos expressando opiniões sobre os fatos em julgamento.

²⁸ Uma lista dos casos concluídos pode ser obtida em: <http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/casos_en_etapa_de_supervision_archivados_cumplimiento.cfm?lang=es>.

Por sua vez, a Tabela 2 mostra, também, que a maioria das audiências da Corte IDH são privadas, e que, em geral, ocorre 1 ou 2 audiências públicas de supervisão. Durante o ano de 2016, a Corte IDH realizou 7 audiências de supervisão, por meio das quais supervisionou o cumprimento de sentenças de 10 casos (as audiências também podem reunir casos semelhantes).

Tabela 2 – Atos na fase de supervisão de sentenças da Corte IDH

Atos	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Resoluções de supervisão	35	36	7	26	32	32	40
Audiências privadas de supervisão	6	7	8	12	5	0	14
Audiências públicas de supervisão	1	1	2	0	1	1	1
Solicitação de informações às partes ou comissão sobre os casos	129	121	–	–	–	–	–
Recebimento de relatório dos Estados	>200*	104	–	–	–	–	–
Recebimento de escritos da comissão ou vítimas	>300*	–	–	–	–	–	–
Requerimento de informações a órgãos/instituições nacionais	6	–	–	–	–	–	–
Reuniões informais com agentes/delegações estatais	2	1	–	–	–	–	–

* O Relatório Anual da Corte IDH não faz menção ao número exato, mas coloca a expressão “mais de ...”.

Nota: “–” significa que não há informações sobre este ponto nos relatórios anuais da Corte IDH do ano em questão.

Fonte: elaboração própria.

Com a criação, em 2015, da Unidade de Supervisão de Cumprimento de Sentenças, a qualidade das informações do Relatório Anual da Corte IDH melhorou, na seção que aborda o processo de supervisão de sentenças. Os relatórios passaram a mostrar, por exemplo, o número de solicitação de informações às partes ou Comissão sobre os casos, o quantitativo de recebimento de relatórios dos Estados, de escritos das Comissões e das vítimas, os requerimentos de informações a órgãos e instituições nacionais e as reuniões informais com agentes e delegações estatais.

Ainda que não haja no sítio da Corte IDH um espaço dedicado a esse novo órgão, seus escritos são interessantes. No Relatório Anual de 2016, foi apresentado que com a implementação das referidas ações (requerimento de relatórios na sentença, resoluções, audiências, solicitações de informação ou observações por meio de notas da Secretaria do Tribunal e a respectiva recepção de relatórios ou observações), a Corte IDH realizou, durante o ano de 2016, trabalhos de supervisão de cumprimento em 99% dos casos, isto é, em 181 dos 182 casos em etapa de supervisão de cumprimento (CORTE IDH, 2017, p. 76), dando a entender que o número de resoluções de supervisão não significa que somente aqueles processos foram supervisionados. Na verdade, as resoluções são a ponta final do procedimento, que é precedida de uma série de atos.

Uma novidade nesse processo de supervisão foi apresentada no Relatório Anual de 2015, no qual noticiou-se a primeira diligência *in situ* de um processo de supervisão de

cumprimento de sentenças. Essa visita foi realizada no Panamá, especificamente em um território indígena, no âmbito da tramitação do processo de supervisão da sentença do caso dos Povos Indígenas Kuna de Madungandí e Emberá de Bayano. A visita foi realizada a pedido do Estado do Panamá, que se encarregou dos custos de sua realização, e teve como objetivo que a Corte IDH recebesse informação direta a respeito dos desafios, obstáculos e propostas de solução para a implementação das medidas de reparação do caso (CORTE IDH, 2015, p. 48).

Embora as informações comecem a surgir sobre o processo de supervisão, o sigilo e a confidencialidade das informações do processo de supervisão ainda são prevaletentes. Não há acesso do público aos relatórios dos Estados, da Comissão e das vítimas, que poderia favorecer a sociedade civil na fiscalização dos processos e apresentação de escritos de *amicus curiae*²⁹. As audiências de supervisão, em sua maioria, são privadas, e não há informações sobre o mandato da Unidade de Supervisão de Cumprimento de Sentenças, seu funcionamento, pessoas responsáveis, meios de contato e forma de trabalho. Assim, espera-se que num futuro esses dados estejam presentes no sítio da Corte IDH, igualando-se ao Conselho de Ministros do Conselho da Europa no quesito da transparência das informações.

3.3 PAPEL DOS ÓRGÃOS POLÍTICOS DA OEA NA SUPERVISÃO DAS SENTENÇAS

A sistemática de supervisão política tem início quando a Corte IDH remete seu Relatório Anual³⁰ ao Presidente do Conselho Permanente, o qual o transmite para a sua Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos, que escuta a apresentação por parte do Presidente da Corte IDH³¹, delibera sobre o Relatório e adota um projeto de resolução que é transmitido ao Conselho Permanente³². Este, por sua vez, remete um projeto de resolução sobre o tema à Assembleia Geral para ser deliberado e aprovado³³. Na prática, o que acontece é que a resolução que é aprovada na CAJP é a mesma que é aprovada no Conselho Permanente e na

²⁹ A expressão em latim significa “amigo da corte”, e é um instrumento processual utilizado para permitir a pessoas que não fazem parte de um determinado processo apresentarem esclarecimentos sobre o assunto da demanda.

³⁰ Neste documento, além das outras atividades da Corte IDH, são apresentados os casos que não são totalmente cumpridos (e que estão em processo de supervisão de cumprimento).

³¹ O Presidente da Corte IDH costuma apresentar uma Síntese do Relatório Anual à CAJP, cujos textos dos discursos estão presentes no sítio da Corte IDH.

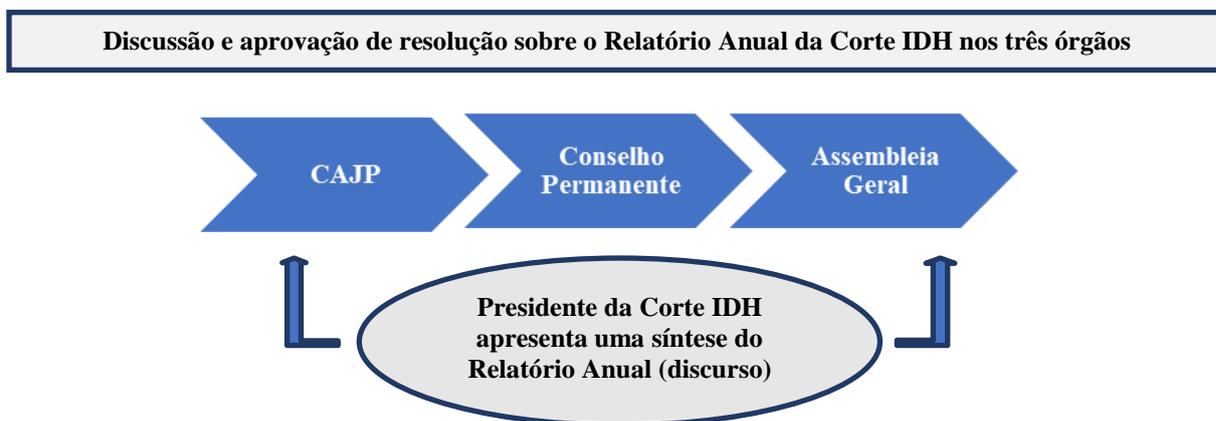
³² Sobre esta etapa, a CAJP sempre emite dois documentos: o primeiro é o Relatório da CAJP sobre as Observações e Recomendações dos Estados Membros ao Relatório Anual da Corte IDH, no qual se faz um resumo dos debates dos representantes dos Estados na CAJP (e, em alguns casos, disponibiliza-se o texto integral dos discursos); e o segundo é o próprio Projeto de Resolução sobre as Observações e Recomendações sobre o Relatório Anual da Corte IDH.

³³ A Assembleia Geral escuta as Considerações do Presidente da Corte sobre o Relatório Anual do Tribunal e aprova a resolução denominada “Observações e Recomendações ao Relatório Anual da Corte IDH”.

Assembleia Geral (ROBLES, 2007, p. 14). Ainda de acordo com Robles (2007, p. 14), o texto na CAJP é aprovado por consenso. Basta que um Estado que a Corte IDH menciona como descumpridor de uma sentença se oponha a que lhe faça referência na resolução, que nenhuma medida ou referência é feita na resolução que se aprova na CAJP e, conseqüentemente, na que se aprova no Conselho Permanente e na Assembleia Geral.

Nesse contexto, não se pode deixar de referir que o art. 65 da CADH determina um dever à Corte IDH, ao estabelecer que o Tribunal submeterá à consideração da Assembleia Geral da OEA, em cada período ordinário de sessões, um relatório sobre as suas atividades no ano anterior (OEA, 1969). De maneira especial, e com as recomendações pertinentes, indicará os casos em que um Estado não tenha dado cumprimento a suas sentenças. Lamentavelmente, aponta Berinstain (2008, p. 605) que por mais que a Corte IDH tenha aplicado esse dispositivo, de forma genérica, a reação da Assembleia Geral é praticamente nula. Talvez no Conselho Permanente tenha ocorrido alguma tentativa de discussão política que incomodou, por alguns instantes, os embaixadores de um Estado, contudo, tal reação não causou a mudança na conduta do Estado violador das obrigações do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (ODRÍA, 2003, p. 543).

Figura 2 – Etapa política de supervisão de sentenças da Corte IDH



Fonte: elaboração própria.

Por outro lado, não se pode puramente condenar os órgãos responsáveis pela supervisão do cumprimento sem fazer uma análise da base legal de seu funcionamento. É importante ressaltar esse aspecto para saber se os órgãos estão cumprindo sua missão institucional e os procedimentos (por acaso) previstos ou se, ao contrário, estão sendo omissos. E esse fator não tem sido alertado em trabalhos sobre o tema.

Neste sentido, a CAJP, que faz parte do Conselho Permanente, tem a função de estudar os temas sobre os assuntos que são encomendados pelo Conselho Permanente³⁴.

No caso do Conselho Permanente, sua atuação está regulamentada no art. 91 da Carta da OEA, e em relação ao tema da supervisão do cumprimento, a alínea “f” prevê que corresponde-lhe considerar os relatórios “dos organismos e conferências especializados e dos demais órgãos e entidades, e apresentar à Assembleia Geral as observações e recomendações que julgue pertinentes” (OEA, 1948).

A atuação da Assembleia Geral também está disposta na Carta da OEA, que unicamente afirma que a Assembleia considerará as observações e recomendações dos órgãos da entidade³⁵.

Por sua vez, as disposições das obrigações da Corte IDH a respeito da supervisão e do cumprimento das sentenças são mais claras, ainda que não se possa identificar um mandato expresso³⁶. Veja-se que a supervisão das sentenças pela Corte IDH nasceu de sua própria atuação, e não de uma disposição específica da CADH. A única previsão da CADH tem referência com o fato de a Corte IDH informar a Assembleia Geral dos casos que não foram cumpridos e propor recomendações (art. 65).

Ao buscar a origem do art. 65 da CADH, observa-se que o primeiro antecedente desse dispositivo foi elaborado no seio do “Projeto de Convenção sobre Direitos Humanos”, preparado pelo Conselho Interamericano de Jurisconsultos da OEA em 1959. O art. 80 desse projeto determinava que “a sentença da Corte será transmitida ao Conselho da Organização dos Estados Americanos” (ROBLES, 2006, p. 7, tradução nossa). Posteriormente, em 1965, com a Segunda Conferência Interamericana Extraordinária celebrada no Rio de Janeiro, considerou-se esse projeto junto com outros dois projetos adicionais apresentados pelo governo do Chile e Uruguai. No projeto chileno se fez uma redação similar ao projeto

³⁴ Conforme disposto nos arts. 17 e 18 do Regulamento do Conselho Permanente da OEA: “Artigo 17. A Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos tem a função de estudar os temas sobre esses assuntos de que a incumbir o Conselho Permanente. Artigo 18. A Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos considerará os relatórios da Comissão Jurídica Interamericana, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos mencionados no artigo 91, f, da Carta. Também submeterá ao Conselho Permanente relatórios com suas observações e recomendações e os projetos de resolução pertinentes.” (OEA, 2017).

³⁵ Vide os seguintes dispositivos da Carta da OEA: “Artigo 54. A Assembleia Geral é o órgão supremo da Organização dos Estados Americanos. Tem por principais atribuições, além das outras que lhe confere a Carta, as seguintes: a) Decidir a ação e a política gerais da Organização, determinar a estrutura e funções de seus órgãos e considerar qualquer assunto relativo à convivência dos Estados americanos; [...] f) Considerar os relatórios da Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores e as observações e recomendações que, a respeito dos relatórios que deverem ser apresentados pelos demais órgãos e entidades, lhe sejam submetidas pelo Conselho Permanente, conforme o disposto na alínea f, do artigo 91, bem como os relatórios de qualquer órgão que a própria Assembleia Geral requeira;” (OEA, 1948).

³⁶ Vide art. 65 da CADH.

anterior, ao determinar, no art. 72, que “cópia da sentença será entregue às partes interessadas e ao Conselho da OEA” (ROBLES, 2006, p. 7, tradução nossa). Por sua vez, o projeto uruguaio apresentou um artigo semelhante ao atual 65 da CADH, ao estipular que: “1. A sentença da Corte será transmitida ao Conselho da OEA e a todos os Estados que ratifiquem a presente Convenção. 2. A Corte fará saber ao Conselho da OEA os casos em que as sentenças não foram executadas.” (ROBLES, 2006, p. 7, tradução nossa).

Em 1966, o Conselho da OEA enviou esses três projetos à CIDH para discussão e elaboração de uma proposta única. As proposições feitas pela CIDH foram debatidas nos órgãos e pelos Estados membros da organização, e em julho de 1968 foi finalmente apresentado um “Projeto de Convenção Americana de Direitos Humanos”, que foi discutido e aprovado pela Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, celebrada em San José da Costa Rica, entre 7 e 22 de novembro de 1969 (ROBLES, 2006, p. 7-8).

Esse projeto inicial apresentou a mesma proposta feita anteriormente, e em seu art. 57 estipulava que “a sentença da Corte será transmitida ao Conselho da Organização dos Estados Americanos” (OEA, 1969, p. 32, tradução nossa). Durante as discussões do projeto, a Delegação da República Dominicana sugeriu incluir nesse artigo o nome “Permanente” depois de “Conselho” (OEA, 1969, p. 85-86), devido à modificação da Carta da OEA pelo Protocolo de Buenos Aires, que foi assinado em 1967 e entraria em vigor 1970, alterando o nome do Conselho para Conselho Permanente.

No relatório da Comissão II dessa Conferência, cujo relator foi Robert J. Redington, da delegação dos EUA, discutiu-se a parte do projeto que versava sobre “Órgãos de Proteção e Disposições Gerais”. E na parte que tratava sobre o então art. 57, foi registrada a votação de um novo artigo (agora como art. 66) para esse tema, fazendo-se menção não mais ao Conselho Permanente, mas sim à Assembleia Geral:

El Artículo 66, que es nuevo, establece que la Corte someterá un informe sobre sus trabajos a la Asamblea General de la Organización en su reunión anual, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 52 de la Carta de la Organización reformada por el Protocolo de Buenos Aires. Además, el Artículo 66 establece que la Corte podrá incluir en su informe aquellos casos en los cuales un Estado no hubiere dado cumplimiento a sus fallos, y formular las recomendaciones que considere apropiadas.

En la parte correspondiente el procedimiento ante la Corte, los Artículos 67 a 69 mantienen los conceptos contenidos en el Proyecto en relación con los fallos de la misma (Artículos 54 a 57).

El Artículo 70 (correspondiente con el Artículo 57 del Proyecto) especifica que el fallo debe ser comunicado a las partes en el caso y a los Estados Partes en la Convención. Se eliminó la referencia a que el fallo debería comunicarse al Consejo de la Organización. (OEA, 1969, p. 377).

Esse artigo foi apresentado e aprovado sem discussões (OEA, 1969, p. 457). Posteriormente a essa sessão da Conferência, foi feito um novo arranjo com as propostas de todas as comissões, e o artigo recebeu a atual redação e numeração de 65. Frise-se que a retirada da obrigação de informar as sentenças ao Conselho Permanente, e agora comunicar as sentenças que não foram cumpridas à Assembleia Geral, adveio com a alteração do Protocolo de Buenos Aires, que na época havia sido assinado por todos os países e estava prestes a entrar em vigor (1970). Assim, a redação se adequou à nova estrutura da organização, que elegia a Assembleia Geral como órgão máxima da OEA.

Ao refletir sobre os trabalhos preparatórios da CADH nesse quesito da supervisão de sentenças, Robles (2006, p. 24) e Scheneider (2012, p. 199) afirmam que os Estados americanos, quando criaram o SIPDH, tomaram como referência o SEPDH, mas conceberam um mecanismo de monitoramento de sentenças diferente. Explicam que o fato de não terem adotado a estrutura europeia de supervisão, mas compartilharam esse trabalho entre a Corte IDH e a Assembleia Geral, pode ser explicado pela diferente estrutura da OEA, que não possuía um órgão semelhante ao Comitê de Ministros. Assim, desde os trabalhos preparatórios do tratado que criou o SIPDH, não se encontram discussões sobre um órgão específico para discussões das sentenças que são cumpridas pelos Estados, além da inexistência de debates sobre procedimentos claros de monitoramento, incentivos ou sanções pela não execução das decisões.

Dessa forma, pode-se concluir que não há um mandato literal da CAJP, do Conselho Permanente e da Assembleia Geral para analisar cada um dos casos e discutir o descumprimento de sentenças da Corte IDH. O que ocorre é que a implicação desses órgãos no mecanismo de supervisão é implícita, além de que a realização de observações e recomendações sobre os casos se caracteriza como uma faculdade, e não uma obrigação desses órgãos políticos da OEA. Isso é uma questão que pesa fortemente para que não haja sucesso nesse mecanismo de supervisão. Assim, o desenho institucional e a (não) formalização de procedimentos nesses órgãos é uma variável a ser levada em consideração. Os dispositivos legais descrevem apenas um papel genérico desses órgãos, sem procedimentos definidos.

Assim, como não há procedimentos definidos, também não há sanções previstas para os Estados que insistem em descumprir as sentenças da Corte IDH. Os Estados que criaram o SIPDH preferiram não fazer qualquer menção expressa nos tratados sobre esse tema.

No entanto, há duas possibilidades de suspensão da organização. A primeira delas se dá de acordo com o art. 9º da Carta da OEA, que afirma que quando um governo de um

Estado membro da organização seja derrubado pela força, poderá ser suspenso do exercício de participação nos órgãos da organização. Essa possibilidade de suspensão só poderá ser realizada após terem sido realizadas gestões diplomáticas para o restabelecimento da democracia. Define ainda que a decisão deverá ser tomada pelo voto de dois terços dos Estados membros, em um período extraordinário de sessões da Assembleia Geral. (OEA, 1948). Esse procedimento foi utilizado para a suspensão de Cuba em 1962, quando a OEA considerou que a ajuda militar recebida de potências comunistas fora do continente destruía a eficácia defensiva do SIPDH, e que:

[...] A adesão por qualquer membro da OEA ao marxismo-leninismo é incompatível com o sistema interamericano e o alinhamento de qualquer governo com o bloco comunista quebra a unidade e a solidariedade do continente;
O presente governo de Cuba, que se identificou oficialmente como marxista-leninista, incompatibilizou-se com os princípios e objetivos do sistema interamericano;
Esta incompatibilidade excluiu o presente governo de Cuba da participação no sistema interamericano[...]³⁷.

Em junho de 2009, na 39ª Assembleia Geral da OEA, em Honduras, a organização decidiu, por unanimidade, revogar a suspensão de Cuba, o que permitiu que sua representação voltasse a ter direito de participar normalmente dos trabalhos.

A segunda possibilidade de suspensão se efetuou com a aprovação da Carta Democrática Interamericana, que foi um tratado assinado e ratificado por todos os Estados membros da OEA em 11 de setembro de 2001, e que teve como objetivo reforçar que a democracia deve ser a forma de governo comum a todos os Estados das Américas e que constitui um compromisso coletivo para fortalecer e preservar o sistema democrático na região. Neste sentido, o seu art. 1º estabelece que: “Os povos da América têm direito à democracia e seus governos têm a obrigação de promovê-la e defendê-la” (OEA, 2001). O tratado ainda define uma série de valores e direitos essenciais, tais como: o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais; as eleições periódicas, livres e justas; a transparência, a probidade e o respeito aos direitos sociais; o exercício do poder com respeito pelo estado de direito; o regime pluralista de partidos e de organizações políticas; a separação e a independência dos poderes públicos.

Os arts. 20 e 21 da Carta Democrática definem que caso ocorra uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente a ordem democrática de um Estado, esse motivo

³⁷ Resolução VI da 8ª Assembleia Geral da OEA em Punta del Este, em 31 de janeiro de 1962. Disponível em: <<https://www.oas.org/columbus/docs/MRE8Port.pdf>>.

poderá gerar a suspensão do país do exercício do direito de participação nos órgãos da OEA. Para tanto, deverá ser convocado o Conselho Permanente para realizar gestões diplomáticas para o retorno da institucionalidade democrática. Caso a situação persista ou se agrave, o Conselho poderá convocar um período extraordinário da Assembleia Geral da OEA para que se tomem as decisões apropriadas ou, constatado o resultado negativo das negociações, a Assembleia pode decidir pela suspensão do país pelo voto de dois terços dos Estados membros (OEA, 2001)³⁸.

Esse procedimento foi aplicado pela primeira vez para suspender Honduras em 4 de julho de 2009, após a deposição do Presidente Manuel Zelaya em 28 de junho do mesmo ano. Essa suspensão durou quase dois anos. Em 1º de junho de 2011, em uma sessão extraordinária da Assembleia Geral, a OEA decidiu revogar a suspensão do país.

A utilização dessa via teve aplicação novamente (de forma parcial) no caso da Venezuela. Após a grave crise política que se instaurou no país com o governo de Nicolás Maduro, o Secretário Geral da OEA, Luis Almagro, apresentou um relatório sobre a situação da crise na Venezuela em 30 de maio de 2016³⁹, solicitando a aplicação do art. 20 da Carta Democrática Interamericana, por alteração da ordem constitucional e democrática do país.

Depois de várias ações de gestão diplomática e reuniões do Conselho Permanente debatendo a situação do país, esse Conselho aprovou, em 4 de abril de 2017, uma declaração reprovando o fato de que o Tribunal Supremo de Justiça da Venezuela suspendeu os poderes da Assembleia Nacional e, em 26 de abril deste ano, aprovou a convocação de uma reunião de consulta dos ministros das relações exteriores dos Estados membros da OEA para tratar da situação do país e da aplicação da Carta Democrática. Essa atitude não agradou ao governo de

³⁸ Vide arts. 20 e 21 da Carta Democrática Interamericana: “Artigo 20. Caso num Estado membro ocorra uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente sua ordem democrática, qualquer Estado membro ou o Secretário-Geral poderá solicitar a convocação imediata do Conselho Permanente para realizar uma avaliação coletiva da situação e adotar as decisões que julgar convenientes. O Conselho Permanente, segundo a situação, poderá determinar a realização das gestões diplomáticas necessárias, incluindo os bons ofícios, para promover a normalização da institucionalidade democrática. Se as gestões diplomáticas se revelarem infrutíferas ou a urgência da situação aconselhar, o Conselho Permanente convocará imediatamente um período extraordinário de sessões da Assembleia Geral para que esta adote as decisões que julgar apropriadas, incluindo gestões diplomáticas, em conformidade com a Carta da Organização, o Direito Internacional e as disposições desta Carta Democrática. No processo, serão realizadas as gestões diplomáticas necessárias, incluindo os bons ofícios, para promover a normalização da institucionalidade democrática.

Artigo 21. Quando a Assembleia Geral, convocada para um período extraordinário de sessões, constatar que ocorreu a ruptura da ordem democrática num Estado membro e que as gestões diplomáticas tenham sido infrutíferas, em conformidade com a Carta da OEA tomará a decisão de suspender o referido Estado membro do exercício de seu direito de participação na OEA mediante o voto afirmativo de dois terços dos Estados membros. A suspensão entrará em vigor imediatamente. O Estado membro que tiver sido objeto de suspensão deverá continuar observando o cumprimento de suas obrigações como membro da Organização, em particular em matéria de direitos humanos. Adotada a decisão de suspender um governo, a Organização manterá suas gestões diplomáticas para o restabelecimento da democracia no Estado membro afetado” (OEA, 2001).

³⁹ O relatório pode ser visto em: <<http://www.oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf>>.

Maduro, que, no dia seguinte, 27 de abril de 2017, apresentou a sua carta de denúncia, solicitando a exclusão da Venezuela da OEA. Mesmo assim, o Conselho Permanente seguiu discutindo a situação da crise no país, pois mesmo a Venezuela solicitando sua exclusão dos quadros da organização, de acordo com o art. 143 da Carta da OEA, somente depois de dois anos de recebida a comunicação deve cessar a obrigação de cumprir com as normas que regem o bloco.

Nestes termos, observa-se que dificilmente um país poderá ser sancionado por descumprimento de uma sentença da Corte IDH. Além de não haver previsão expressa para tal fato, os dispositivos que tratam da suspensão dos Estados membros preveem o mecanismo para situações extremas, de ruptura democrática ou constitucional do país, o que possivelmente não será visto com o descumprimento de uma ou duas sentenças.

Frise-se também um detalhe institucional importante: países que não aceitaram a jurisdição da Corte IDH, ou seja, que não podem ser julgados pelo Tribunal, fazem parte dos órgãos políticos (Conselho Permanente e Assembleia Geral) que teoricamente deveriam analisar as sentenças que não estão sendo executadas. Isso ocasiona um verdadeiro paradoxo: como imaginar que os EUA e Canadá possam opinar em casos de violações de direitos humanos julgados pela Corte, quando eles não aceitaram ser julgados pelo órgão jurisdicional do SIPDH?

3.4 ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS POLÍTICOS DA OEA

A literatura tem apontado (BRICEÑO-DONN, 2001; ODRÍA, 2003; KRSTICEVIC, 2007; PASQUALUCCI, 2003; BERINSTAIN, 2008, RODRÍGUEZ-PINZÓN; MARTIN, 2010; SCHNEIDER, 2012) que os órgãos políticos da OEA são bastante omissos quanto à supervisão da execução das sentenças da Corte IDH. No entanto, essas afirmações ainda careciam de uma pesquisa mais aprofundada, pois são dadas com base em impressões, sem um levantamento de dados quantitativos ou qualitativos.

Leite (2017), então, elaborou um estudo com o objetivo de analisar a atuação dos órgãos responsáveis por tratar de supervisionar o cumprimento das sentenças da Corte, e apontar em que medida esses atores estão agindo de modo a chamar a atenção dos Estados para executarem as sentenças da Corte IDH. Os documentos analisados foram: (a) os discursos dos Juízes Presidentes da Corte IDH na Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos e nas reuniões ordinárias da Assembleia Geral da OEA, de 2001 até o ano de 2011⁴⁰; (b) os

⁴⁰ Discursos disponíveis no sítio da Corte IDH: <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/al-dia/publicaciones>>.

Relatórios da CAJP sobre as observações e recomendações dos Estados membros aos Relatórios Anuais da Corte IDH, que estão disponíveis desde 2001 até 2013 e o de 2015⁴¹; (c) as resoluções aprovadas na Assembleia Geral sobre as observações e recomendações dos Estados membros aos Relatórios Anuais da Corte IDH, de 2001 até 2014⁴². Esses documentos foram escolhidos porque fazem parte das etapas do desenho institucional do mecanismo de supervisão de sentenças. O ponto de partida da amostra selecionada para todos os referidos documentos foi o ano de 2001 até o ano em que estavam disponíveis os demais documentos nos sítios da OEA e da Corte IDH (pesquisa feita até junho de 2016).

A hipótese do trabalho, de acordo com impressões da literatura existente, era de que existe uma falta de vontade dos Estados em discutir as sentenças.

Assim, preferiu-se fazer uma análise puramente qualitativa, com o objetivo de investigar as intenções e as atitudes dos atores no procedimento de supervisão. Dessa forma, o objetivo central foi detectar de que maneira os atores políticos estariam discutindo a não execução das sentenças. No entanto, a quantidade de documentos selecionada permitiu uma leitura prévia de cada texto, e se identificou que não existiu, no período abordado, qualquer discussão sobre um caso específico, ou seja, sobre os motivos de os Estados não estarem cumprindo as decisões, ou mesmo medidas a serem tomadas contra os países por tal razão. Como a ideia inicial seria utilizar um *software* de análise de conteúdo para fazer relações sobre as sentenças em discussão nesses órgãos (como, por exemplo, o *software* Atlas Ti) e a forma como essas discussões eram realizadas, não havendo casos que foram discutidos, optou-se por não o utilizar.

No entanto, na mesma leitura prévia, detectou-se que apesar de não haver discussões sobre as sentenças da Corte IDH nos documentos verificados, havia menções gerais sobre o tema da execução de sentenças da Corte IDH. Nesse sentido, em todos os documentos selecionados analisou-se o tema do descumprimento das sentenças. Realizou-se uma análise temática, que consistiu em estabelecer de que modo o tema do descumprimento está sendo discutido ou citado⁴³. A importância de se verificar a abordagem desse tópico nos órgãos políticos foi saber se, mesmo não discutindo cada sentença que está sendo descumprida, os

⁴¹ No sítio não estava presente o relatório de 2014. Relatórios disponíveis no sítio da CAJP: <<http://www.oas.org/es/council/CAJP/topics/infoanuales.asp>>.

⁴² Essas resoluções são aprovadas nas sessões ordinárias da Assembleia Geral da OEA, e foram selecionadas desde o Trigésimo Período Ordinário de Sessões, em San José, Costa Rica, realizada de 30 a 5 de junho de 2001, até o Quadragésimo Quarto Período Ordinário de Sessões, realizado em Assunção, Paraguai, de 3 a 5 de junho de 2014. Esses documentos estão disponíveis no sítio da Assembleia Geral: <http://www.oas.org/es/acerca/asamblea_general.asp>.

⁴³ Este método, de acordo com Bardin (2009, p. 131), em geral, é utilizado para estudar motivações de opiniões, valores e tendências em discursos (ou documentos).

países discutem formas de mudanças ou mecanismos de ação política que possam pressioná-los a cumprirem as sentenças.

Os resultados da análise mostraram que os juízes da Corte IDH, em seus discursos, ainda que não tratem diretamente sobre os casos de descumprimento, afirmam a preocupação sobre o tema, indicam que as medidas de reparação em investigar, julgar e condenar os responsáveis por violações de direitos humanos são, sobretudo, as que estão sendo menos cumpridas, e que corresponde aos corpos de governo da organização resolver o que seja pertinente para avançar no cumprimento das decisões judiciais. Esse talvez seja o tipo de consideração (fala) mais dura nos discursos analisados. No entanto, essa construção textual é ainda revestida de narrativas e elementos implícitos, que têm como destinatários os Estados membros. Assim, pode-se afirmar categoricamente que dentro do tema do descumprimento de sentenças, predomina fortemente a construção superficial dos discursos.

Em relação à Corte IDH, por mais que tenha um mandato institucional mais claro, seus Juízes Presidentes não utilizaram plenamente as faculdades que lhe outorga a CADH, posto que no período de tempo analisado, não se recomendou qualquer tipo de atuação em relação aos Estados que possuem sentenças que estão sendo constantemente descumpridas, seja na CAJP e na Assembleia Geral da OEA. Talvez o pouco tempo disponível para a exposição dos Relatórios Anuais nesses fóruns políticos seja uma variável importante que tenha correlação com a omissão dos Presidentes da Corte IDH nesses órgãos políticos. A mesma omissão, por consequência ou não, acaba atacando os órgãos políticos, que não são provocados para pronunciarem-se nem mesmo nos casos mais graves de descumprimento.

Em suma, o que ocorre é que os Estados não pressionam os seus pares para cumprirem as obrigações dos tratados de direitos humanos vinculados com o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, o que inclui as sentenças da Corte IDH. Uma das explicações dadas por Posner e Goldsmith, (2005, p. 120) a tal fato, ainda que tratem de organizações internacionais em geral, é que as violações de direitos humanos não têm sido condição suficiente para serem objeto de sanções internacionais. E a pressão para o cumprimento ocorre ocasionalmente e, quando acontece, o constrangimento é esporádico e relacionado, muitas vezes, com intenções diversas. A implicação desse fato é que as vítimas de violações de direitos humanos, reconhecidas por uma decisão de um tribunal regional de direitos humanos, acabam por não terem a quem mais recorrer para que o seu país execute as medidas de reparação, pois a própria OEA não dispõe de mecanismos para sancionar ou incentivar os países que não cumprem integralmente as sentenças da Corte IDH.

Assim, nota-se um certo distanciamento do SIPDH em relação ao SEPDH, ao menos quanto ao cumprimento das sentenças dos respectivos tribunais. Neste último, o nível de cumprimento decisões do TEDH é bem maior que o interamericano, e o envolvimento dos seus órgãos políticos é condizente com a quantidade de casos que são discutidos e concluídos.

E pode-se dizer que já houve casos de graves enfrentamentos à execução das sentenças da Corte IDH que mereciam uma posição firme da Assembleia Geral da OEA contra os países, mas nada ocorreu. Enfrentamento aqui significa que o país, por meio do seu Poder Executivo ou mesmo do órgão máximo de outro poder, como os Congressos Nacionais e as Cortes Superiores de Justiça nacionais, declararam expressamente serem contrários à execução de uma sentença da Corte IDH. E, nesses casos, não houve qualquer pronunciamento dos órgãos políticos da OEA. Citar-se-ão, em seguida, os casos de Trinidad e Tobago e Venezuela, apenas por serem situações de enfrentamento declarado dos países à jurisdição da Corte IDH, e que resultaram em suas retiradas do SIPDH.

O precedente mais grave aconteceu com Trinidad e Tobago. Nos casos Hilaire, Constantine, Benjamin e outros⁴⁴, que envolvia a condenação à pena de morte de cidadãos desse país, a Corte IDH, antes mesmo da sentença condenatória desse processo, emitiu uma medida provisória em maio de 1998, determinando ao Estado que não aplicasse a pena capital às vítimas do processo até que a sentença final fosse proferida. Após essa ordem, o país passou a não mais informar à Corte IDH sobre a execução dessa medida provisória. Devido à gravidade do caso, que envolvia o direito à vida, o Presidente da Corte IDH comunicou mais de uma vez ao Conselho Permanente, à Assembleia Geral e ao Secretário Geral da OEA, para que se aprovasse uma menção específica para que Trindade e Tobago informasse o estado das vítimas e resguardasse suas vidas, mas nenhum desses órgãos se pronunciou sobre o caso ou fizeram menção em resoluções ou reuniões. O resultado foi que, ainda em maio 1998, o país denunciou a CADH, solicitando, assim, sua exclusão do SIPDH, e, em maio e julho de 1999, aplicou a pena de morte a duas pessoas que estavam nesses processos⁴⁵.

O segundo caso tem relação com a Venezuela. O Tribunal Supremo de Justiça (TSJ – órgão judicial de maior hierarquia do país) proferiu a sentença 1.942, proveniente da sua Sala Constitucional⁴⁶, onde decidiu-se que as sentenças emanadas de órgãos internacionais – em especial a Corte IDH – sujeitam-se à Constituição. E para garantir esse respeito, o TSJ

⁴⁴ Caso Hilaire, Constantine y Benjamin e outros Vs. Trinidad e Tobago: mérito, reparações e custas. Sentença de 21 jun. 2002.

⁴⁵ Um bom comentário deste caso pode ser visto em Robles (2006) e Schneider (2012).

⁴⁶ Sentencia n. 1.942, de 15 jul. 2003, SC/TSJ de Venezuela. Disponível em: <<https://vlexvenezuela.com/vid/rafael-chavero-gazdik-283451367>>. Acesso em: 05 abr. 2018.

determinou a criação de uma espécie de controle de constitucionalidade das sentenças internacionais, a ser exercido pelo próprio Tribunal. Nessas situações, toda sentença internacional deverá passar pela análise da Sala Constitucional do TSJ, que se verificar que a sentença não viola a Constituição, concederá um tipo de “passe livre” (*exequátur*) para que se possa executar a sentença internacional no país. Por outro lado, caso a Sala Constitucional considere que a sentença internacional vulnera a Constituição, o órgão não concede a ordem de execução e, assim, o Estado não poderá ser responsabilizado internacionalmente pela inexecução da decisão internacional (CORAO, 2010, p. 100).

O TSJ, então, aplicou pela primeira vez sua doutrina da inexecução de sentenças internacionais na decisão n. 1.939, da mesma Sala Constitucional⁴⁷. Nessa sentença se declarou inexecutável uma decisão da Corte IDH que havia condenado a Venezuela, e o TSJ ainda recomendou ao Poder Executivo Nacional que denunciasse a CADH, para que o país fosse excluído do SIPDH⁴⁸.

A segunda decisão adveio de uma ação do Ministério Público Venezuelano contra a execução da sentença da Corte IDH no caso López Mendoza, de 1º de setembro de 2011⁴⁹. Nesse caso, a Corte IDH analisou a situação de um ex-prefeito opositor que tinha sido impedido de exercer qualquer cargo público por seis anos por decisão do Controlador-Geral, que havia determinado a responsabilidade do funcionário em dois casos de suspeita de corrupção. A decisão do controlador venezuelano foi expressa por meio de duas resoluções administrativas em 2006 com base no art. 105 da Lei Orgânica da Controladoria-Geral da República e do Sistema Nacional de Controle Fiscal. Leopoldo López, que desejava concorrer às eleições presidenciais de 2012 contra Hugo Chávez, apresentou o caso à CIDH, e quando levado a julgamento na Corte IDH, esta proferiu sentença determinando que a Venezuela outorgasse os direitos políticos a López, anulando-se a decisão do órgão administrativo Venezuelano.

No entanto, o Ministério Público impetrou uma ação perante a Sala Constitucional do TSJ, que em 17 de outubro de 2011 declarou inexecutável esta sentença da Corte IDH⁵⁰,

⁴⁷ Sentença n. 1.939, de 12 jan. 2009, SC/TSJ de Venezuela. Disponível em: <<http://www.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/1939-181208-2008-08-1572.html>>.

⁴⁸ Vide o texto desta grave determinação na Sentença n. 1.939: “Igualmente, con base en el mismo principio y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 78 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se solicita al Ejecutivo Nacional proceda a denunciar esta Convención, ante la evidente usurpación de funciones en que ha incurrido la Corte Interamericana de los Derechos Humanos con el fallo objeto de la presente decisión; y el hecho de que tal actuación se fundamenta institucional y competencialmente en el aludido Tratado. Así se decide”.

⁴⁹ Caso López Mendoza Vs. Venezuela: mérito, reparações e custas. Sentença de 1 set. 2011.

⁵⁰ Vide Sentença n. 11, de 17 out. 2011, SC/TSJ de Venezuela. Disponível em: <<http://www.tsj.gob.ve/decisiones/scon/Octubre/1547-171011-2011-11-1130.html>>.

levando Leopoldo López a desistir da candidatura. Um ano mais tarde, Hugo Chávez apresentou a denúncia à CADH, solicitando a retirada do país do SIPDH, contando com o apoio do TSJ do país, que passou a emitir declarações de natureza política em suas sentenças contra a Corte IDH⁵¹. Novamente não se escutou os órgãos políticos da OEA se pronunciarem sobre o descumprimento desta sentença.

Uma exceção em relação à omissão da Assembleia Geral da OEA em discutir as sentenças não executadas se deu com os casos Aloeboetoe e outros e Gangaram Panday, ambos contra Suriname⁵². Em 1995, depois de a Corte IDH ter apresentado o seu Relatório Anual, a Assembleia Geral chamou a atenção do Estado de Suriname por meio de uma resolução para que ele fornecesse a informação que a Corte necessitava para avaliar o grau de cumprimento das sentenças referidas⁵³. Essa situação de pressão coletiva permitiu à Corte IDH posteriormente receber os relatórios devidos e arquivar os casos. Esses são os únicos casos apontados pela literatura de ação por parte da Assembleia Geral em um caso da Corte IDH.

Embora esses sejam casos desviantes, a literatura não explica o motivo pelo qual a Assembleia Geral resolveu pressionar Suriname. Ambos os casos não se apresentam fora do padrão de crimes já conhecidos pela Corte IDH que demandassem urgência no pronunciamento ante o perigo de vida das vítimas: o caso Aloeboetoe se refere à tortura e morte de seis indígenas por militares, e o caso Gangaram Panday teve como fato a tortura e assassinato de um cidadão pela Polícia Militar. Quando os autores retratam a ação da Assembleia Geral nesses casos, apenas ressaltam a necessidade de que se crie um grupo de trabalho específico para supervisionar as sentenças da Corte IDH, evitando, assim, a politização na escolha de casos para análise.

Fora essas considerações, há outra questão que dificulta a análise da Assembleia Geral, que é o tempo destinado à apresentação do Relatório Anual da Corte IDH.

⁵¹ Vide, por exemplo, a declaração em tom político da Sala Constitucional do TSJ Venezuelano contra a Corte IDH: *“la Corte Interamericana de Derechos Humanos persiste en desviar la teleología de la Convención Americana y sus propias competencias, emitiendo órdenes directas a órganos del Poder Público venezolano (Asamblea Nacional y Consejo Nacional Electoral), usurpando funciones cual si fuera una potencia colonial y pretendiendo imponer a un país soberano e independiente criterios políticos e ideológicos absolutamente incompatibles con nuestro sistema constitucional”*.

⁵² Vide as sentenças: Caso Aloeboetoe e outros Vs. Suriname: mérito. Sentença de 4 dez. 1991; Caso Aloeboetoe e outros Vs. Suriname: reparações e custas. Sentença de 10 set. 1993; Caso Gangaram Panday Vs. Suriname: mérito, reparações e custas. Sentença de 21 jan. 1994.

⁵³ OEA. AG/RES. 1330 (XXV-0/95) – (Observaciones y Recomendaciones al Informe Anual de la Corte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos), Resolución aprobada en la novena sesión plenaria, celebrada el 9 de junio de 1995, del vigésimo quinta periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea General. Disponível em: <www.oas.org/consejo/sp/AG/Documentos/pl00095s05.doc>.

A apresentação desse documento se dá por meio da intervenção do Presidente do Tribunal, que em breves minutos chama a atenção dos Estados sobre alguns assuntos mais relevantes no tocante ao funcionamento da Corte IDH. Dentro dos temas abordados, deveriam se encontrar os casos em processo de supervisão de sentenças, pois faz parte do relatório. O que ocorre é que essas intervenções não são seguidas por um debate entre representantes dos Estados, mas se limita à aprovação de resoluções adotadas previamente no Conselho Permanente. Em verdade, acaba por não se aproveitar um espaço político de discussão que poderia ser utilizado pela Corte IDH e pelos Estados para avançar no tema do cumprimento de sentenças (GAMARRA; VICENTE, 2010, p. 100).

Note-se que a OEA determina previamente o tempo em que a Corte IDH e outros órgãos irão expor seus relatórios anuais. No entanto, há casos graves que demandariam um tempo maior de discussão⁵⁴. Deve-se ressaltar que o debate do Relatório Anual da Corte IDH se realiza uma vez por ano ante a CAJP, o Conselho Permanente e as reuniões ordinárias da Assembleia Geral, sendo que esta última se realiza geralmente em dois dias. Assim, Krsticevic (2007, p. 35-36) relata que na Assembleia Geral de Quito, em 2004, a Corte IDH e a CIDH tiveram cinco minutos para expor seus temas, e na Assembleia de 2005, em Fort Lauderdale, tiveram dez minutos. Ainda ressalva que apesar de apresentar informação sobre o descumprimento de sentenças por escrito (por meio do Relatório Anual), o Presidente da Corte IDH habitualmente não chama a atenção oralmente ou por escrito sobre as sentenças que não são executadas, nem formula recomendações específicas. Essa situação ocorre até os dias atuais. Na Assembleia Geral de 2017, ocorrida em Cancún, de 19 a 21 de junho, o presidente da Corte IDH pronunciou-se durante seis minutos⁵⁵, estando dentro de uma sessão de duas horas, cuja pauta continha a apresentação de relatórios anuais de mais quatro órgãos e a eleição de membros para cinco comissões da OEA⁵⁶.

Ante o exposto, restou demonstrado que a ausência de uma norma convencional para a implantação do art. 65 da CADH, e a maneira como deveria ser tratado o Relatório Anual da Corte IDH pelos órgãos políticos da OEA, fazem com que as informações sobre o descumprimento de sentenças da Corte IDH não sejam diretamente debatidas pela Assembleia Geral da OEA, assim como pelo Conselho Permanente e sua CAJP.

⁵⁴ Opinião de Manuel Ventura Robles em Beristain (2008, p. 602).

⁵⁵ Esse tempo foi contabilizado visualizando-se a apresentação do Presidente da Corte IDH na reunião da Assembleia Geral de 2017, em vídeo *online* da Terceira Seção Plenária e Seção de Clausura, realizada no dia 21 de junho, entre 17:00 h e 19:00 h, disponível em: <<http://www.oas.org/es/47ag/videos.asp>>.

⁵⁶ Pauta disponível em: <<http://scm.oas.org/Ag/documentos/Documentos/AG07388S03.doc>>.

Fora dos espaços de discussões específicos sobre o cumprimento das sentenças da Corte IDH, os órgãos políticos da OEA também não se mostram preocupados em criar mecanismos para acompanhar a execução das sentenças. O ex-juiz Cançado Trindade, que foi magistrado da Corte IDH entre 1999 e 2008, sendo Presidente entre 1999 e 2004, propôs a criação de um órgão político de supervisão semelhante ao Comitê de Ministros do Conselho da Europa em algumas ocasiões na OEA, e afirma que apesar dos pares reunidos na Assembleia Geral da OEA prestarem atenção a suas propostas, nada ocorreu com elas (TANNER, 2009, p. 994).

Em 2011, a Assembleia Geral da OEA encomendou ao Conselho Permanente a criação de um fórum de discussão sobre o fortalecimento do SIPDH. O grupo de trabalho foi criado na CAJP e intitulado “Diálogo Sobre el Funcionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos entre los Estados Miembros e los Miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de La Corte Interamericana de Derechos Humanos”⁵⁷. Entre os tópicos debatidos nesse espaço, que contava com representantes dos Estados, da CIDH e da Corte IDH, ocorreu uma seção sobre o cumprimento das sentenças da Corte IDH. O relatório desse fórum mostra que não se discutiu sobre a criação de procedimentos para os órgãos da OEA supervisionarem o cumprimento das sentenças da Corte IDH, e que os Estados criticaram a condenação em indenização financeira de altos valores, o que dificultava a execução nos países mais pobres.

Entre as propostas concretas, foi aprovada a elaboração de um guia de referência sobre experiências exitosas e boas práticas que oriente os Estados na criação de mecanismos nacionais que facilitem a execução das sentenças, e a elaboração de uma legislação modelo, de caráter não vinculante, para que os Estados a tenham como parâmetro. A impressão que se tem dessas discussões é que os Estados não têm interesse em criar espaços e procedimentos institucionais no seio da OEA que venham a pressioná-los a executar as sentenças da Corte IDH, e se reclamam dos valores indenizatórios que a o Tribunal os condena, nem se imagina criar e aplicar qualquer tipo de sanção pelo descumprimento das sentenças.

⁵⁷ CAJP do Conselho Permanente da OEA. Documento OEA/Ser.G. CP/CAJP-3047/12, 7 mar. 2012.

4 SISTEMA EUROPEU DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

A partir do fim da Segunda Guerra Mundial, teve início um movimento para criação dos sistemas regionais de direitos humanos. O primeiro deles foi o Sistema Europeu de Proteção dos Direitos Humanos.

A criação do Conselho da Europa teve lugar em 5 de maio de 1949, organização internacional formada inicialmente por dez países (França, Reino Unido, os três países do Benelux, Irlanda, Itália, Dinamarca, Noruega e Suécia). O objetivo era estabelecer uma maior proteção dos direitos fundamentais na Europa e ressaltar os valores democráticos. Em consequência, em 4 de novembro de 1950, os países assinaram a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH), que entrou em vigor em 3 de setembro de 1953. Esse tratado era a norma básica que continha o rol de direitos a serem garantidos e a forma como se daria o funcionamento dos órgãos do sistema: a Secretaria Geral; o Comitê de Ministros, que é o órgão político decisório e que tem entre suas missões a de supervisionar o cumprimento das sentenças; a Assembleia Parlamentar; a Comissão Europeia de Direitos Humanos (Comissão EDH), que funcionava como um órgão quase judicial, recebendo as queixas e direcionando-as ao Tribunal; e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

A instituição desse tribunal permitiu que, após esgotadas as vias judiciais internas dos países membros, os particulares interpusessem uma queixa direcionada à Comissão EDH, que avaliaria se houve ou não violação da CEDH, encaminhando o processo para o TEDH em caso positivo. Após o proferimento da sentença condenatória do Estado membro, é dado aos países um prazo para cumprir as obrigações determinadas, enquanto o Comitê de Ministros inicia um procedimento de supervisão, que envolve pressão política e cooperação (incentivos) para que os Estados executem as medidas ordenadas.

Com o passar dos anos, a CEDH sofreu diversas alterações, sendo a eliminação da Comissão EDH, por meio do Protocolo nº 11, que entrou em vigor em 1º de novembro de 1998, uma das mais importantes, pois permitiu que as pessoas levassem suas queixas diretamente ao TEDH. No entanto, até hoje a jurisprudência dos trabalhos da Comissão EDH tem seu reconhecimento e utilização, ante a relevância dos temas desenvolvidos pelo extinto órgão (AMERASINGHE, 2009, p. 339).

Frise-se que especialistas consideram o TEDH um dos mais efetivos órgãos internacionais de monitoramento e julgamento de violações dos direitos humanos (MANTOUVALOU; VOYATZIS, 2010, p. 329; CHRISTOFFERSEN; MADSEN, 2011, p. 2; DUXBURY, 2011, p. 127). E esse sucesso se deu em parte porque o projeto europeu

relacionou o tema dos direitos humanos com a integração dos países, envolvendo a política e a economia (CHRISTOFFERSEN; MADSEN, 2011, p. 1), ainda que o Conselho da Europa trate especificadamente da proteção dos direitos humanos.

A inovação do SEPDH, em criar um tribunal para julgar violações de direitos humanos adveio da consciência de que o tratado que estipulava o rol de direitos do sistema requeria a autoridade de uma decisão judicial. A experiência do passado mostrou que a publicação de opiniões por meras “comissões” poderia ser ignorada (BATES, 2011, p. 26).

No entanto, ainda que haja uma decisão judicial aos Estados que se comprometeram em cumpri-las ao firmarem a CEDH, sanções pelo não cumprimento das sentenças não podem ser impostas. Mesmo assim, a pressão política e outras implicações que são geradas pelo não cumprimento são importantes meios para persuadir os Estados a obedecerem às decisões do TEDH (MANTOUVALOU; VOYATZIS, 2010, p. 331), ao menos no SEPDH.

Nesse sentido, ainda que muita atenção sobre o SEPDH tenha sido dada ao TEDH ou à CEDH, é importante destacar que existe um conjunto de mecanismos operando no Conselho da Europa aplicando diversas metodologias, como o acompanhamento do cumprimento das sentenças pelo Comitê de Ministros, Assembleia Parlamentar e Secretaria Geral, visitas nos países, pressão diplomática e política, assistência técnica pela Diretoria Geral de Direitos Humanos, aconselhamento de especialistas, entre outras. Essa multiplicidade de dispositivos é indicativa do fato de que uma abordagem multifacetada (combinação de mecanismos legais, políticos e diplomáticos) é necessária para resolver os problemas mais complexos dos direitos humanos experimentada pelo descumprimento das sentenças (LEACH, 2013, p. 407-408).

Essa atuação conjunta se firma principalmente com dois órgãos principais: o Comitê de Ministros e a Assembleia Parlamentária (além da Secretaria Geral). O primeiro tem como missão específica velar pelo cumprimento das sentenças. O Conselho da Europa preferiu dotar o Comitê de Ministros, um órgão político, da missão de acompanhar a execução das sentenças, deixando o TEDH mais livre para apenas trabalhar com a parte judicial. Em complemento, a Assembleia Parlamentar possui, entre outras funções, a de acompanhar a execução das sentenças, ainda que indiretamente. Seu papel nessa área se dá principalmente no questionamento por escrito e oral aos membros do Comitê de Ministros sobre o porquê de uma sentença não estar sendo cumprida, além de poder convocar os representantes diplomáticos dos países condenados para dar explicações sobre os casos (ABDELGAWAD, 2013, p. 263-284).

4.1 COMITÊ DE MINISTROS

O Comitê de Ministros, órgão político do Conselho da Europa, recebeu a missão de supervisionar a execução das sentenças definitivas do TEDH, nos termos do art. 46.2 da CEDH⁵⁸. Esse sistema de controle do cumprimento de decisões se exerce por meio do convite do Estado condenado para que entregue um plano de ação e relatórios de ação sobre a execução das medidas de reparação ordenadas nas sentenças.

No entanto, o papel do Comitê de Ministros é muito maior. Ele é o órgão decisório do Conselho da Europa. O seu papel e funções são descritos no Capítulo IV do Estatuto da Organização⁵⁹. O Comitê de Ministros se reúne em três níveis: (a) ministerial, com a participação dos Ministros das Relações Exteriores de cada Estado membro, com reuniões uma vez ao ano; (b) de Deputados, em que, de acordo com art. 14 do Estatuto do Conselho da Europa, cada Ministro das Relações Exteriores nomeia um Deputado para agir em seu nome, com reuniões três vezes por semana; e (c) de Deputados de Direitos Humanos (também indicados), cujas reuniões são dedicadas exclusivamente à supervisão da execução de sentenças do TEDH e ocorrem pelo menos quatro vezes por ano, tendo uma duração de dois ou três dias cada. Os Deputados são assessorados pelo Gabinete dos Deputados, Relatores e grupos de trabalho e grupos *ad hoc*⁶⁰.

Essa obrigação específica de velar pela execução das sentenças faz com que o Comitê de Ministros assuma uma natureza coletiva, pois ele é composto por representantes de todos os Estados membros do Conselho da Europa (PIRES, 2006, p. 829). A supervisão do Comitê de Ministros ultrapassa a simples verificação do pagamento de uma indenização e entra na questão do mérito da sentença. Nesse sentido, três são os principais pontos que o Comitê de Ministros supervisiona: (a) o pagamento de uma indenização às vítimas (e/ou familiares); (b) outras medidas individuais⁶¹, em que o simples pagamento indenizatório não repara o dano; e

⁵⁸ Art. 46, CEDH: “Força vinculativa e execução das sentenças. 1. As Altas Partes Contratantes obrigam-se a respeitar as sentenças definitivas do Tribunal nos litígios em que forem partes. 2. A sentença definitiva do Tribunal será transmitida ao Comité de Ministros, o qual velará pela sua execução. [...]”. (CONSELHO DA EUROPA, 1950).

⁵⁹ Estatuto do Conselho da Europa, aprovado em 5 maio 1949. Disponível em: <<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680306052>>.

⁶⁰ Os grupos de trabalho são os seguintes: 1 – Educação, cultura, esporte, juventude e meio ambiente; 2 – Democracia; 3 – Relações exteriores; 4 – Direitos humanos; 5 – Cooperação jurídica; 6 – Programa, orçamento e administração; 7 – Questões sociais e de saúde. Para maiores informações, vide o sítio dos grupos, disponível em: <<http://www.coe.int/en/web/cm/subsidiary-groups>>.

⁶¹ Dentro do conceito de outras medidas individuais, pode-se citar: a reabertura de um processo judicial, a ordem para absolvição, o cancelamento de um registro criminal, a liberdade de um preso, entre outros.

(c) medidas gerais⁶², que talvez sejam as mais importantes, pois possuem a missão de prevenir novas violações do mesmo tipo.

Para o exercício de sua missão, o Comitê de Ministros criou um regulamento de aplicação do art. 46.2 da CEDH, que estabelece as linhas gerais para o trabalho de supervisão (CONSELHO DA EUROPA, 2006). Assim, conta com a boa vontade dos Estados na entrega de informações relativas às execuções das sentenças em que foram condenados, que são muitas vezes prestadas por escrito e verbalmente nas reuniões do Comitê. Esse regulamento, além de conduzir a forma das reuniões do Comitê, permite também aos cidadãos e entes terceiros enviar petições sobre o cumprimento das medidas de reparação das sentenças.

Em linhas gerais, o processo de supervisão começa com a entrada da sentença definitiva do TEDH na agenda do Comitê, o que na prática não tarda mais do que seis semanas (SUNDBERG, 2001, p. 568). O Comitê, então, verifica a concretização das medidas de execução das sentenças por meio de pedidos de informações, que quase sempre são respondidos pelos Estados. Caso as informações não sejam suficientes, o processo permanece na agenda do Comitê de Ministros (PIRES, 2006, p. 831).

O Comitê, depois de ter constatado o efetivo cumprimento das medidas de reparação ordenadas na sentença, aprova uma Resolução formal de conclusão em cada caso.

Caso a sentença não seja executada integralmente, o Comitê de Ministros pode emitir uma Resolução Provisória, na qual se toma nota sobre o andamento da execução da sentença e se propõem as medidas necessárias ao cumprimento das sentenças. Somente depois de constatado o cumprimento total é que é proferida a Resolução final que encerra o caso.

O papel do Comitê de Ministros na supervisão das sentenças é essencial. No entanto, carece de um meio jurídico-coercitivo para forçar um Estado membro a executar as sentenças do TEDH. Nesse sentido, pode-se afirmar que a pressão que exerce o Comitê de Ministros em um Estado que descumpra uma sentença é de natureza político-diplomática, e se funda basicamente em dois instrumentos: a adoção de Resoluções Provisórias e a ameaça do uso do art. 8º do Estatuto do Conselho da Europa.

No caso das Resoluções Provisórias, de acordo com o art. 16 do Regulamento do Comitê de Ministros sobre a execução de sentenças, este órgão pode tomar a iniciativa de adotar uma Resolução quando considera que a informação proporcionada por um governo de um Estado não demonstra uma execução satisfatória de uma sentença e que ele deve ser

⁶² Como exemplo de medidas gerais, pode-se citar: criação de uma nova legislação no país condenado, publicação e disseminação do conteúdo das sentenças, instruções dirigidas às autoridades relevantes nacionais, realização de cursos ou treinamento de funcionários públicos.

incentivado a tal ação (CONSELHO DA EUROPA, 2006). A Resolução tanto pode dar-se quando nenhuma medida para a execução da decisão foi adotada por um Estado ou quando o Comitê de Ministros observa um determinado progresso na execução, e o incentiva a adotar futuras medidas para evitar os mesmos danos.

Por sua vez, a utilização do art. 8º do Estatuto do Conselho da Europa⁶³ é uma atitude a ser tomada somente em casos extremos. De acordo com esse dispositivo, um Estado membro pode ser suspenso da organização em caso de violação grave do art. 3º do Estatuto, que faz referência aos objetivos do Conselho da Europa. Assim, caso se negue a cumprir uma sentença do TEDH, pode ter suspenso o direito de representação na organização, e lhe pode ser sugerido retirar-se da Comissão EDH. Caso não o faça, o Comitê de Ministros poderá expulsar o Estado que insiste em descumprir a sentença.

Neste sentido, afirma-se que a execução das sentenças do TEDH está nas mãos da boa vontade dos Estados, ainda que haja uma pressão política, além de uma eventual ameaça de sanção de suspensão e expulsão do Conselho da Europa pelo não cumprimento de uma sentença. Frise-se que a medida mais grave de suspensão e expulsão da organização nunca foi tomada pelo Comitê. Assim, a forma de pressão mais utilizada se dá pela publicização das resoluções do Comitê de Ministros sobre as sentenças em processo de supervisão, que permite às organizações não governamentais (ONGs), instituições nacionais de direitos humanos e o público em geral tomar conhecimento das práticas negativas dos Estados. O resultado é que com a publicização dos fatos, a opinião pública exerça pressão nos órgãos responsáveis nacionais.

Como não existe um meio coercitivo mais eficaz, com sanções mais duras para os Estados que não cumprem as sentenças do TEDH, resta ao Comitê de Ministros utilizar o esforço clássico da diplomacia internacional para tentar gerenciar a supervisão das sentenças e ir pressionando e incentivando os países com os meios que possui. Como será visto adiante, com a introdução de um novo procedimento de supervisão no Comitê de Ministros a partir de 2011, o número de sentenças totalmente executadas (casos concluídos) tem aumentado, fomentado por um perfil cooperativo de supervisão que os países membros quiseram implantar no Conselho da Europa, em detrimento de um processo sancionatório ou inquisitório.

⁶³ Art. 8º do Estatuto do Conselho da Europa: “Any member of the Council of Europe which has seriously violated Article 3 may be suspended from its rights of representation and requested by the Committee of Ministers to withdraw under Article 7. If such member does not comply with this request, the Committee may decide that it has ceased to be a member of the Council as from such date as the Committee may determine”.

4.2 PROCEDIMENTOS DE SUPERVISÃO NO COMITÊ DE MINISTROS

Após o TEDH proferir uma sentença condenatória, esta é transmitida ao Comitê de Ministros para a supervisão do seu cumprimento. Essa transmissão se dá em um prazo médio de seis semanas.

Antes da reforma dos procedimentos de supervisão no Comitê, este órgão recebia os planos de ação dos Estados sobre cada sentença e realizava a supervisão com base em um procedimento único, que incidia em discussão dos casos nas reuniões periódicas dos Deputados responsáveis, ao passo que o Comitê de Ministros seguia proferindo decisões, resoluções e recomendações sobre a execução das medidas reparatórias. Quando os Estados reportavam que executaram todas as medidas ordenadas, o Comitê de Ministros analisava as ações e emitia uma resolução de encerramento do caso. Em geral, os ministros das Relações Exteriores de cada país participavam das reuniões com os Deputados do Comitê de Ministros.

A partir da Alta Conferência Intergovernamental de Interlaken, em 2010⁶⁴, os Estados se comprometeram a criar um novo procedimento de modo a agilizar o processo de supervisão e dar maior transparência aos documentos envolvidos. Assim, criaram dois procedimentos de supervisão: o procedimento padrão (*standard procedure*) e o procedimento intensificado (*enhanced procedure*).

O procedimento intensificado é dedicado ao julgamento de casos que possuem: (a) medidas individuais urgentes; (b) casos pilotos⁶⁵; (c) sentenças que demandam um problema estrutural ou complexo de maior importância; e (d) casos interestatais⁶⁶. Em geral são processos que demandam um maior trabalho político de gerenciamento, e por isso, ficam sob responsabilidade do Comitê de Ministros. Os demais casos são classificados dentro do procedimento padrão.

Quando a sentença condenatória final ingressa no Comitê de Ministros, ela entra na pauta das reuniões para que seja definido sobre qual procedimento ela irá ser supervisionada. A decisão não é permanente, pois, com o passar do tempo, o Comitê de Ministros pode decidir passar um caso do procedimento intensificado para o padrão, e vice-versa. Neste

⁶⁴ Vide Declaração de Interlaken em: <<https://rm.coe.int/1680593073>>.

⁶⁵ Casos pilotos são aqueles nos quais o TEDH detecta que há um problema estrutural no ordenamento jurídico do país que faz com que a CEDH seja constantemente violada. Assim, o Tribunal suspende todos os casos que se repetem durante a supervisão da execução da sentença de um caso piloto identificado. Desse modo, as medidas de caráter geral que o Comitê de Ministros em geral solicita ao país são que sejam criados recursos internos que permitam resolver todos os casos semelhantes, e posteriormente o TEDH envia os processos suspensos de volta à esfera nacional, para que sejam solucionados de acordo com as modificações efetuadas.

⁶⁶ Casos interestatais são processos em que um Estado parte apresenta uma queixa no TEDH contra outro Estado.

sentido, veja-se que o Relatório Anual do Comitê de Ministros de 2016 informa que, em 2016, 18 casos foram transferidos do procedimento intensificado para o padrão, sendo que em 2015 foram 6 casos. Em sentido inverso, em 2016, 24 sentenças foram transferidas para o procedimento padrão, e em 2015 foram 5⁶⁷.

Desde a escolha do procedimento até a resolução final que encerra o caso, o Comitê de Ministros conta com o apoio fundamental do Departamento de Execução de Sentenças do TEDH. Este órgão é vinculado ao Comitê de Ministros e possui como função aconselhar e auxiliar o Comitê em sua missão de supervisão da execução das sentenças do TEDH. Seus principais objetivos é auxiliar o Comitê, por meio de sua experiência independente e imparcial, na avaliação das medidas tomadas ou previstas pelos Estados para as sentenças, aprimorar as ações de supervisão mediante a melhoria dos seus métodos de trabalho, promover o fortalecimento das sinergias com outros atores do Conselho da Europa em suas áreas de competência, apoiar os Estados na identificação e implementação das medidas de execução individuais e/ou gerais necessárias, e garantir a transparência e visibilidade dos resultados do processo de supervisão⁶⁸.

A literatura já reconheceu que o Departamento de Execução de Sentenças é o principal motor do processo de execução (ÇALI; KOCH, 2014; ALCEGA, 2015; ABDELGAWAD, 2016), pois assegura um acompanhamento detalhado e contínuo do progresso da execução de todas as sentenças, independentemente do procedimento de supervisão (padrão ou intensificado).

Entre as ações do Departamento de Execução tomadas frente ao Comitê de Ministros, pode-se citar: a elaboração de propostas e priorizações das ações do Comitê, como a escolha inicial do procedimento de supervisão a ser adotado e a transferência de casos entre os procedimentos, assim como propostas relativas a casos que exigem um apoio específico do Comitê de Ministros em suas reuniões periódicas; auxilia o Comitê de Ministros por meio de análises e avaliações do estado de execução das sentenças; propõe projetos de decisão e de resolução; intervém, se necessário, durante as reuniões do Comitê de Ministros para apresentar análises sobre os casos; coopera com a Secretaria do Comitê de Ministros na sua missão de preparar, organizar as reuniões periódicas, além de assessorar o Presidente durante as reuniões; e mantém contato com as vítimas, instituições nacionais de direitos humanos, ONG's, bem como qualquer outra organização interessada⁶⁹.

⁶⁷ Relatório Anual do Comitê de Ministros de 2016, p. 64. Disponível em: <<https://rm.coe.int/prems-021117-gbr-2001-10e-rapport-annuel-2016-web-16x24/168072800b>>.

⁶⁸ Vide Mandate of the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, disponível em: <<https://rm.coe.int/16805a997c>>.

⁶⁹ Vide Mandate of the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights.

O Departamento de Execução ainda estabelece relações com os Estados membros, mantendo um diálogo bilateral com as autoridades nacionais para promover o processo de execução, em particular por meio de avaliações antecipadas de planos de ação/relatórios de ação, assim como realiza reuniões regulares, além de fornecer consultoria e apoio técnico, promovendo reuniões com todos os atores nacionais envolvidos na execução das sentenças, e prepara atividades de treinamento de pessoal⁷⁰.

Um trabalho excepcional é desenvolvido pelo Departamento de Execução no tocante à transparência e visibilidade dos atos do processo de supervisão. Para tanto, criou um sítio completo e específico⁷¹, com informações detalhadas sobre todos os atos que envolvem a supervisão de sentenças. Para completar esse quesito, elabora ainda o Relatório Anual do Comitê de Ministros, que traz informações qualitativas e quantitativas sobre os casos e os procedimentos de supervisão em geral.

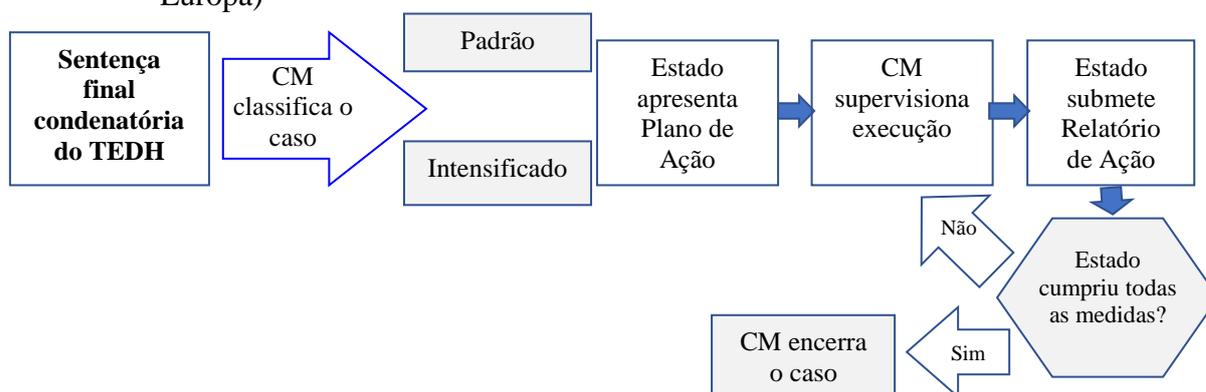
Após a sentença passar pelo crivo do Comitê de Ministros, que com o apoio do Departamento de Execução indica qual o tipo de procedimento de supervisão para cada caso, o Estado condenado apresenta um relatório de ação, documento este que serve para demonstrar ao Comitê de Ministros de que modo será executada a sentença. Em geral esse documento é apresentado num prazo de seis meses após a sentença ingressar no Comitê. Após a análise e concordância do Departamento de Execução, o Estado passa a implementar as medidas de reparação, e periodicamente apresenta um relatório de ação, mostrando as ações que foram executadas. Em caso de execução integral da sentença, o Comitê de Ministros arquiva o processo por meio de uma resolução final. Caso o Estado não tenha implementado todas as medidas necessárias, o Comitê de Ministros poderá emitir resoluções provisórias, decisões ou recomendações, e continua supervisionando a execução.

Os procedimentos padrão e intensificado seguem o plano do fluxograma apresentado na Figura 3. No entanto, alguns detalhes os diferenciam. O procedimento intensificado é dedicado a casos mais complexos e, assim, recebe uma atenção mais especial do Comitê de Ministros e do Departamento de Execução de Sentenças. Nesses processos quase sempre os casos são levados para discussão coletiva nas reuniões periódicas do Comitê, não sem antes passar pelo crivo do Departamento de Execução, que, caso necessário, pode procurar as autoridades nacionais para obter informações sobre as dificuldades na implementação das medidas devidas.

⁷⁰ Vide Mandate of the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, disponível em: <<https://rm.coe.int/16805a997c>>.

⁷¹ Disponível em: <<http://www.coe.int/en/web/execution/home>>.

Figura 3 – Processo de supervisão de sentenças no Comitê de Ministros (Conselho da Europa)



Fonte: elaboração própria.

No caso do procedimento padrão, o Departamento segue a ideia de que casos menos complexos sejam tratados pelas próprias autoridades nacionais sem a assistência do Departamento de Execução, e de acordo com informações prestadas em um formulário padrão escrito. Somente em casos de negação da execução ou problemas na interpretação das medidas de reparação é que o Departamento dialoga com as autoridades nacionais e as partes envolvidas.

Esse método de trabalho resulta na imposição de um diálogo institucionalizado e técnico em nome de um aumento de eficiência. Veja-se que somente alguns casos, ainda que sobre o procedimento intensificado, é que irão entrar na pauta de debates do Comitê de Ministros, sob sugestão dos Estados ou do Departamento de Execução. Nesse sentido, a prática tem demonstrado que somente casos de demora injustificada na execução de sentenças e diferenças de interpretação entre o Departamento de Execução e o Estado condenado sobre as medidas a serem executadas servem de critérios de eleição para entrar na pauta das reuniões do Comitê de Ministros (ABDELGAWAD, 2016, p. 350).

Os Estados membros do Conselho da Europa também têm incentivado no processo de supervisão que o diálogo, quando necessário, seja realizado entre membros do Departamento de Execução e autoridades nacionais diferentes dos agentes do Poder Executivo. Além dessas relações, a organização, desde 2008, tem incentivado os países a criarem um diálogo interno entre as autoridades do Poder Executivo e outros órgãos nacionais que têm relação com a implementação de sentenças do TEDH, como o Poder Judiciário e o Legislativo. Essa expectativa ganhou maior suporte em março de 2015, quando na Alta Conferência Intergovernamental de Bruxelas foi decidido que os Estados devem estabelecer pontos de contato em matéria de direitos humanos e execução das sentenças do TEDH, com autoridades

relevantes do Executivo, Judiciário e Legislativo nacional, criando redes entre eles por meio de encontros, trocas de informações, audiências ou transmissão de relatórios anuais ou temáticos, o que já está sendo experimentado por alguns países (ABDELGAWAD, 2016, p. 355).

4.3 CARACTERÍSTICAS DO CONTROLE DE SUPERVISÃO EUROPEU

O processo de modificação do controle de supervisão do Comitê de Ministros tem destaque com a Conferência Intergovernamental de Interlaken, em 19 de fevereiro de 2010⁷², que daria início à segunda etapa de modificação desse sistema de controle. A primeira teria ocorrido com o Protocolo nº 14, que entrou em vigor em 2010, adicionando recursos de interpretação e incumprimento, que permitem ao Comitê de Ministros levar um caso de volta ao TEDH para o seu pronunciamento⁷³.

Entre os temas de reforma de Interlaken, incluía-se a necessidade da eficácia do controle da execução das sentenças do Tribunal pelo Comitê. No plano de ação de Declaração dessa reunião, ressaltava-se a urgência de que o Comitê de Ministros desenvolvesse os meios que permitissem fazer mais eficaz e transparente seu trabalho de supervisão, realizando as medidas que não necessitavam de alteração da CEDH até o prazo máximo de junho de 2011. Os resultados da Declaração surtiram efeito e em 1º de janeiro de 2011 entrou em vigor os dois tipos de procedimentos (procedimento de duas vias) de supervisão de execução de sentenças no seio do Comitê de Ministros, também chamado de *twin-track approach*. (ALCEGA, 2015, p. 13-16). A continuidade do Processo de Interlaken permaneceu com discussões sobre a reforma do sistema em mais três conferências intergovernamentais: Izmir, em 2011⁷⁴, Brighton⁷⁵, em 2012, e Bruxelas⁷⁶, em 2015.

Alcega (2015, p. 16) aponta que a reforma obedeceu a cinco princípios estruturais expressos e implícitos nos documentos que inspiraram a reforma, que são: (a) hierarquização ou priorização de casos no Comitê de Ministros; (b) tecnificação dos procedimentos; c) enfoque cooperativo da supervisão, em detrimento de uma ferramenta sancionadora; d) simplificação do procedimento de supervisão; e (e) reforço da transparência e visibilidade do procedimento de controle tanto para os atores da organização como para o público em geral.

⁷² Vide Declaração de Interlaken, disponível em: <<https://rm.coe.int/1680593073>>.

⁷³ Essa modificação será tratada no capítulo seguinte.

⁷⁴ Vide Declaração de Izmir, disponível em: <<https://rm.coe.int/1680593074>>.

⁷⁵ Vide Declaração de Brighton, disponível em: <<https://rm.coe.int/1680593071>>.

⁷⁶ Vide Declaração de Bruxelas, disponível em: <<https://rm.coe.int/1680593072>>.

Em respeito à hierarquização, Alcega (2015, p. 16-17) explica que a introdução de critérios de seleção de casos, por meio de dois procedimentos diferentes que permite ao Comitê de Ministros prestar atenção aos casos mais importantes, foi imposta pelo agravamento do problema da sobrecarga de trabalho do órgão.

Como já fora apontado anteriormente, o procedimento intensificado engloba sentenças que implicam medidas individuais urgentes, sentenças piloto, casos que possuem problemas estruturais ou complexos nos países, identificados pelo Tribunal e/ou Comitê, e casos interestatais. O procedimento padrão restaria para os demais casos. Nesse sentido, Alcega (2015) identifica que esse critério de priorização poderia apresentar críticas quanto à seleção de casos que o Comitê de Ministros iria supervisionar com maior ênfase, o que poderia gerar uma relativização para os demais. No entanto, essa crítica foi rechaçada, pois os procedimentos não são fixos: eles caminham paralelamente, e uma sentença pode passar de um procedimento para o outro, a depender da execução das medidas de reparação. Essa mudança de procedimento pode ser efetuada por meio de decisão do Comitê de Ministros, mediante solicitação dos Estados ou do Departamento de Execução de Sentenças.

Para se converter um caso que está no procedimento padrão para o intensificado, exigem-se três critérios: (a) a não apresentação de um plano ou relatório de ação depois de transcorrido seis meses que a sentença se tornou definitiva; (b) o desacordo entre o Estado e o Departamento de Execução de Sentenças sobre o conteúdo do plano ou relatório de ação; e (c) um atraso importante na aplicação das medidas anunciadas no plano de ação. Para o processo inverso, ou seja, a mudança de um caso que estava no processo intensificado para o padrão, basta que o Comitê de Ministros esteja satisfeito com o plano e/ou relatório de ação apresentado pelo Estado, e nos casos em que existem medidas individuais urgentes, que elas tenham sido executadas (ALCEGA, 2015, p. 18).

Quanto ao segundo quesito, a tecnificação, Alcega (2015, p. 19) explica que a introdução desse princípio é consequência de dois fatores: (a) o aumento do volume de trabalho do Comitê de Ministros; e (b) as variáveis presentes na atividade de um órgão fundamentalmente político. A soma de ambos conduzia a um ritmo de solução de casos inferior ao número de entrada e, assim, crescia o número de casos pendentes de supervisão. Dessa forma, ao mudar-se o centro de gravidade do Comitê de Ministros para o Departamento de Execução de Sentenças, este se converteu no gestor cotidiano do processo de supervisão, mediante técnicos especializados. No entanto, apesar de o Comitê de Ministros (em específico, seus Deputados) ter dado um passo atrás no processo de supervisão para ganhar

agilidade⁷⁷, ele não desaparece totalmente, pois nos casos mais complexos com problemas de ordem política, cujo controle por meio de um órgão técnico suscitaria travamentos, com o procedimento intensificado, o Comitê de Ministros atua com maior peso, administrando as arestas que podem existir fora do campo estritamente técnico-jurídico.

Alcega (2015, p. 20) ainda ressalta que os procedimentos de supervisão adquirem mais uma natureza administrativa do que técnica, pois estão a cargo do Departamento de Execução de Sentenças, que está vinculado ao Comitê de Ministros. Ou seja, apesar de o pessoal ser especializado em questões técnicas, sem uma pressão política em seu labor, o trabalho não é realizado por especialistas independentes. Mesmo assim, Abdelgawad (2016, p. 347) e Çalı e Koch (2014, p. 304) afirmam que houve uma verdadeira despolitização do diálogo entre o Departamento de Execução e os Estados condenados.

Quanto à característica cooperativa, traduz-se no fato de que o procedimento de supervisão de sentenças deixa de ter uma natureza sancionatória para ser cooperativa. E esse princípio é resguardado principalmente pelo Departamento de Execução de Sentenças, que procura auxiliar os Estados na identificação e adoção das medidas requeridas para a execução das sentenças. Esse fato não é novo, pois antes já existia um trabalho do Comitê de Ministros semelhante, com o recebimento de planos e relatórios de ação dos Estados, mas ele é reforçado e aprimorado. Assim, o Departamento de Execução não se limita à avaliação simples desses documentos, mas realiza um diálogo permanente, até a adoção de todas as medidas requeridas.

A forma de cooperação pode se dar por meio de assistência do Departamento de Execução na elaboração dos planos ou relatórios de ação dos Estados, o assessoramento com o tipo de medidas reparatórias adequadas, a realização de programas de cooperação bilateral/multilateral⁷⁸, como seminários, mesas redondas, programas de formação de funcionários, entre outros (ALCEGA, 2015, p. 22). Assim, a supervisão é vista como um

⁷⁷ Observe-se que mesmo os casos no procedimento padrão são incluídos formalmente nas reuniões quadrimestrais do Comitê de Ministros, apesar de não fazerem parte dos debates orais, que são relegados aos casos mais complexos. Tal fato ocorre porque a criação dos procedimentos padrão e intensificado se deu por meio de normas do próprio Comitê de Ministros, e não da modificação da CEDH, que atribui ao Comitê de Ministros a supervisão de todas as sentenças, sem fazer distinção. E mesmo no procedimento intensificado, o trabalho do Departamento de Execução de Sentenças é fundamental, posto que dialoga com o Estado de forma auxiliar na implementação das medidas necessárias no Estado. Assim, neste procedimento mais complexo, nem todo caso é levado a um debate sistemático nas reuniões. O Departamento de Execução vai informando ao Comitê das medidas tomadas pelo Estado e sugere quais casos mais graves devem ser debatidos, não havendo para isso critérios fixos de seleção. Ou seja, o Departamento de Execução acaba criando a pauta das reuniões do Comitê de Ministros, que nem sempre atua de forma profunda no procedimento intensificado. (ALCEGA, 2015, p. 19-20).

⁷⁸ Atividades como estas podem ser visualizadas no sítio do Departamento de Execução, disponível em: <<http://www.coe.int/en/web/execution/round-tables-conferences-missions>>.

processo de mútuo respeito entre vários atores, tendo em vista as peculiaridades e dificuldades dos países, sendo um processo cooperativo e não de inquisição (ABDELGAWAD. 2016, p. 343).

Nesse quesito de cooperação, destaca-se como diferencial desde 2008 a criação do Fundo Fiduciário para os Direitos Humanos (*Human Rights Trust Fund*)⁷⁹, projetado pela Noruega, em participação com o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa, tendo como países participantes (e doadores) Alemanha, Holanda, Finlândia, Suíça e Reino Unido. O objetivo do fundo é auxiliar países que encontram dificuldades para modificar suas leis ou práticas nacionais simplesmente em razão de obstáculos financeiros ou estruturais, e que necessitavam de um auxílio com suporte técnico.

Exemplo prático da utilização desse fundo foi a destinação de 1.250.000,00 euros para melhorar a execução dos acórdãos do TEDH na Albânia, Azerbaijão, Bósnia e Herzegovina, Moldávia, Sérvia e Ucrânia, apoiando estes Estados na aplicação (modificação e criação) de normas e procedimentos eficazes para uma melhor execução das decisões em tribunais nacionais⁸⁰.

Em relação à simplificação, essa característica poderia estar inserida no quesito da tecnificação, mas merece um rápido destaque. O ponto tem relação especialmente com a carga burocrática dos procedimentos, que se dá por meio da redução da complexidade dos documentos a serem produzidos nos procedimentos de supervisão. Para tanto, empregam-se diversas técnicas, desde a eliminação de anexos nos documentos até o agrupamento, em uma só resolução, de casos que envolvam medidas de execução semelhantes. Frise-se que os próprios planos e relatórios de ação a serem apresentados pelos Estados condenados se revestem de caráter simples, visando à redução dos tempos de execução, quando se exige seis meses para a sua apresentação desde a data da sentença condenatória. Outro exemplo claro é a elaboração pelo Departamento de Execução de um formulário simples e padronizado para que os Estados apórtiem informações sobre o pagamento de indenizações (ALCEGA, 2015, p. 23).

O último quesito, que é o da transparência e visibilidade, teve seu aprofundamento em dois planos de ação: um interno, relativo à melhora da transparência do controle de supervisão para os atores envolvidos (Estados e Comitê de Ministros); e um externo, com o objetivo de permitir o acesso de informações a outros atores, como organismos internacionais e o público em geral.

⁷⁹ Vide o sítio deste Fundo, disponível em: <<http://www.coe.int/en/web/portal/human-rights-trust-fund>>.

⁸⁰ O nome deste projeto foi: Removing the obstacles to the non-enforcement of domestic court judgments; ensuring an effective implementation of domestic court judgments. Este e outros podem ser encontrados no sítio do fundo, mais especificadamente em: <<http://www.coe.int/en/web/portal/hrtf/projects-examples>>.

Observe-se que toda a documentação do Departamento de Execução que envolve os casos sobre supervisão está disponível no sítio do órgão: os planos e relatórios de ação apresentados pelos Estados condenados, os relatórios das partes envolvidas, informações advindas de organizações não governamentais e instituições nacionais de direitos humanos, além de trocas de correspondências entre os diversos órgãos e atores envolvidos nos casos com o Comitê de Ministros⁸¹. Além desses documentos, as resoluções provisórias e decisões finais também estão disponíveis, bem como relatórios anuais do Comitê de Ministros desde o ano de 2007⁸². A exceção está em casos em que o Comitê de Ministros considera a informação confidencial. Toda essa transparência está determinada pelo Regimento do Comitê de Ministros para a Execução das Sentenças, em especial os arts. 8º e 9º (CONSELHO DA EUROPA, 2006). No entanto, Abdelgawad (2016, p. 343) ressalta que as reuniões (debates) do Comitê de Ministros continuam de portas fechadas, o que denomina de princípio da confidencialidade dos debates, sendo que esse fator não reduz o sucesso do alto nível de transparência adotada pelo órgão.

Quadro 1 – Características do processo de supervisão de sentenças – Conselho da Europa

ANTES DAS REFORMAS	DEPOIS DAS REFORMAS
Procedimento único	Hierarquização (procedimento em duas vias)
Politização	Tecnificação
Cooperação/Pressão Política (misto)	Cooperação
Processo rígido/formal	Simplificação
Confidencialidade	Transparência e visibilidade
Diálogo coletivo	Priorização do diálogo bilateral

Fonte: adaptado de Alcega (2015) e Abdelgawad (2016).

Ainda sobre as características do procedimento de supervisão, Abdelgawad (2016, p. 344) complementa que houve uma progressão do diálogo coletivo, político e confidencial para um diálogo mais bilateral, técnico e público.

4.4 CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES E NOS PROCEDIMENTOS FORMAIS E INFORMAIS

No âmbito do SEPDH, Çalı e Koch (2014) defendem que apesar de a literatura dar uma maior ênfase no sucesso do TEDH, são os órgãos políticos que tratam da supervisão das sentenças que merecem o prêmio pelo trabalho desenvolvido.

⁸¹ Estas informações podem ser encontradas no website do Departamento de Execução de Sentenças do Comitê de Ministros, disponível em: <<http://www.coe.int/en/web/cm/execution-judgments>>.

⁸² Disponível em: <<http://www.coe.int/en/web/execution/annual-reports>>.

Çalı e Koch (2014) afirmam que o SEPDH é tratado muitas vezes como um caso especial de sucesso. Há quem acredite que isso se deve em razão de existir uma cultura de cumprimento dos direitos humanos na Europa. Outros pensam que, por razões históricas, os Estados europeus partilham preferências bastante homogêneas no âmbito dos direitos humanos. E também se alega que a CEDH e os acórdãos do TEDH estão inseridos na cultura judiciária dos Estados.

Para desmistificar essa crença, Çalı e Koch (2014) realizaram uma pesquisa qualitativa por meio de entrevistas com atores que trabalham com o Comitê de Ministros, com o Departamento de Execução de Sentenças do Comitê de Ministros e advogados que laboram diretamente com o Comitê. Elaboraram também uma análise de recomendações e resoluções do Comitê de Ministros e sua agenda de reuniões. A evidência do estudo mostrou que o que faz o mecanismo de supervisão de sentenças do Conselho de Europa mais confiável são as instituições nas quais operam os procedimentos e, assim, seria improvável a confiança se não houvesse uma maneira formal e informal de constranger os Estados que descumprem as sentenças e a possibilidade de barganha entre os membros que compõem os órgãos políticos.

Dessa forma, os autores sustentam que a aceitação formal da jurisdição do TEDH é necessária, mas não uma condição suficiente para a confiança no sistema. O Tribunal faz um papel muito limitado na implementação de seus julgamentos. O nível de delegação formal e informal para um corpo de técnicos especialistas em resolver disputas sobre interpretação das sentenças e estudar cada caso, buscando soluções para a execução das sentenças, são fatores primordiais no cumprimento da missão do Comitê de Ministros. E o sistema de supervisão é ainda auxiliado por uma delegação informal de poderes ao Departamento de Execução, que, segundo os autores, é o principal responsável contra a politização do mecanismo (ÇALI; KOCH, 2014, p. 304).

Nesse sistema de supervisão, o Comitê de Ministros é composto de embaixadores de cada Estado membro do Conselho da Europa, que operam como “deputados” para os Ministérios das Relações Exteriores de seus governos. O Comitê de Ministros reúne-se quatro vezes por ano para monitorar o cumprimento das sentenças do TEDH. Na prática, de acordo com Çalı e Koch (2014, p. 308), nessas reuniões quase sempre quem participa são especialistas jurídicos (peritos e consultores) que compõem as representações permanentes, ou agentes do governo vinculados aos Ministérios da Justiça ou Relações Exteriores. Assim, apesar de apresentar um sistema de revisão por pares (*peer review mechanism*), o Comitê de Ministros não seria uma arena apenas de diplomatas. Abdelgawad (2016, p. 346) ainda recorda que até 2008 ocorriam seis reuniões por ano do Comitê, mas que foram diminuídas

ante a propensão de um diálogo bilateral informal do Departamento de Execução de Sentenças e as autoridades nacionais, diminuindo o número de casos complexos que seriam examinados coletivamente nas reuniões do Comitê.

Outro fator de suporte é a definição clara das funções e poderes do Comitê. Como no SEPDH o TEDH deixam aos Estados um alto nível de discricionariedade sobre a forma de realizar as medidas de reparação às violações de direitos humanos, o papel do Comitê de Ministros tem duas dimensões: (a) realizar a interpretação das sentenças para estabelecer a forma de reparação mais apropriada para cada caso, quando não é especificado; e (b) monitorar a execução das sentenças (ÇALI; KOCH, 2014, p. 308).

No entanto, Çalı e Koch (2014, p. 308) identificaram em sua pesquisa que apesar de o Comitê de Ministros ter formalmente os poderes de decisão final em seu trabalho, é o Departamento de Execução de Sentenças que informalmente dá opinião sobre os casos em supervisão de cumprimento de sentenças, agindo de forma imparcial no trabalho de pressão sobre os países. Neste último, dois fatores são primordiais: (a) o acompanhamento do progresso dos casos na execução das sentenças do TEDH; e (b) o poder de indicar e agendar os casos que serão objeto de acompanhamento, com escritos e debates orais, ou outras formas de pressão. Os autores também identificaram que quase sempre o Comitê de Ministros acompanha as opiniões do Departamento de Execução (ÇALI; KOCH, 2014, p. 316-318).

Abdelgawad (2016, p. 346), por fim, ressalta que os Deputados do Comitê de Ministros sentiram-se dispostos a delegar essa tarefa de supervisão ao Departamento de Execução porque veem a instituição como uma “autoridade especializada” em quem podem confiar.

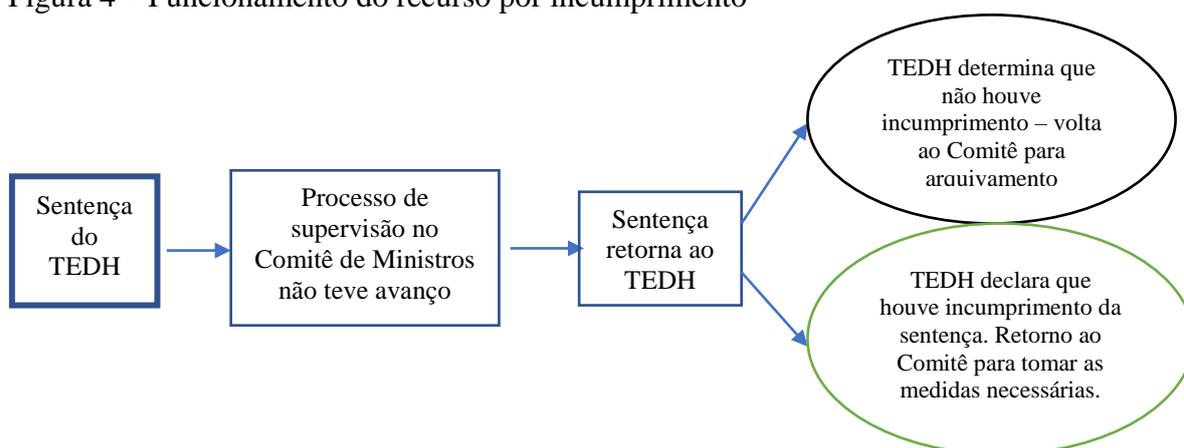
4.5 RECURSO POR INCUMPRIMENTO INSTITUÍDO PELO PROTOCOLO N° 14

Com a entrada em vigor do Protocolo n° 14, as funções do Comitê de Ministros foram melhoradas, e agora o TEDH também passa a fazer parte do processo de supervisão de sentenças.

Por meio desse protocolo, foram adicionados os parágrafos 3º, 4º e 5º ao art. 46 da CEDH. O terceiro permite que quando o Comitê de Ministros considere que a supervisão da execução de uma sentença definitiva resulta obstaculizada por um problema de interpretação, o Comitê de Ministros possa enviar o caso para o Tribunal, para que este se pronuncie sobre a questão em dúvida. A decisão de reenvio ao Tribunal será tomada por maioria de dois terços dos votos dos representantes do Comitê.

Os parágrafos 4º e 5º, por sua vez, regulamentam o que a literatura denomina de recurso por incumprimento (GÓMEZ, 2011; ABDELGAWAD, 2005; RIDRUEJO, 2004; SUDRE, 2008). Esse procedimento pode ser exercido pelo Comitê de Ministros quando um Estado se nega a executar uma sentença. Nesse caso, o Comitê, após esgotamento das vias de diálogo para que se cumpra a decisão do TEDH, pode, por maioria de dois terços de seus membros, remeter o caso para o Tribunal, para que este se pronuncie sobre o descumprimento. Deste procedimento podem surgir duas decisões: (a) a primeira, na qual o Tribunal considera que houve uma violação no dever de cumprir a decisão e remete o caso ao Comitê de Ministros para que este examine as medidas a serem adotadas contra o Estado; e (b) o Tribunal determina que não houve incumprimento, e reenvia o processo para o Comitê, que assim o arquivará.

Figura 4 – Funcionamento do recurso por incumprimento



Fonte: elaboração própria.

A valoração global da criação desse recurso por incumprimento tem sido positiva, pois permite ao TEDH participar do tema da execução de suas sentenças (RIDRUEJO, 2004). No entanto, apesar do pronunciamento do Tribunal, este continua sem poderes para sancionar os países que insistem em não cumprir as sentenças (SUDRE, 2008, p. 737).

Em relação aos aspectos técnicos desse recurso, o Comitê de Ministros será o único sujeito ativo desse procedimento, e, para que o processo seja analisado, deverá ser motivado e estar documentado com a sentença em questão, informações sobre o descumprimento, cópia da notificação do Comitê de Ministros ao Estado, entre outros. Ainda de acordo com o Regulamento do TEDH, o órgão responsável pela análise deste recurso é a Grande Sala⁸³, e

⁸³ A Grande Sala também é chamada de Grande Câmara. Um caso ao chegar no TEDH pode ser julgado pelas seguintes estruturas: (a) um juiz singular; (b) um Comitê de 3 juízes; (c) uma Câmara de 7 juízes; e (d) pela

seu Presidente deverá notificar as partes para que apresentem suas razões, podendo ainda solicitar a realização de uma audiência⁸⁴.

Ainda que não haja menção expressa no art. 46, caso o TEDH decida que houve uma violação do parágrafo 1º do art. 46 da CEDH, ou seja, que ocorreu o descumprimento de uma sentença (obrigação de respeitar as sentenças do Tribunal), esta decisão poderá permitir que o Comitê de Ministros utilize a via do art. 8º do Estatuto do Conselho da Europa, que permite proceder com a suspensão do Estado e, inclusive, propor a sua expulsão da organização (SANCHO, 2010, p. 225-226).

Contudo, por mais que a inovação do Protocolo nº 14 seja válida em seu objetivo de aprimorar a supervisão das sentenças, o mecanismo não é isento de críticas.

Abdelgawad (2011), ao analisar o recurso por incumprimento, demonstra preocupação com a possibilidade de utilização do mecanismo. Sua primeira crítica é direcionada com a restrição para a legitimidade ativa desse procedimento.

Na visão da autora, o monopólio do recurso nas mãos de um único órgão político (Comitê de Ministros) poderá explicar em parte a não utilização desse procedimento, limitando ou paralisando suas potencialidades. Complementa afirmando que é ainda mais difícil compreender a impossibilidade da Assembleia Parlamentária de figurar como ente legitimado para o recurso, pois também possui suas atividades na supervisão do cumprimento das sentenças do TEDH reconhecidas pelo Comitê. Caso o principal argumento para o monopólio seja não tumultuar o Tribunal com muitos recursos desse tipo (caso houvesse a possibilidade de que qualquer das partes e entes pudessem recorrer), era suficiente prever que o recurso seria destinado a uma das câmaras do TEDH, e não à Grande Sala (órgão principal) (ABDELGAWAD, 2011, p. 95-99).

Por outro lado, não se poderá alegar que esse recurso é complexo. Essa modalidade de procedimento não é um exercício novo para o Comitê de Ministros, que está acostumado a tomar decisões e redigir memorandos e outros documentos detalhando as medidas tomadas pelos Estados para a execução das sentenças (ABDELGAWAD, 2011, p. 99).

O que mais poderá fazer com que esse recurso seja limitado são as reticências políticas, pois sancionar um Estado pela violação de um tratado internacional de direitos humanos no seio do Conselho da Europa é algo muito sensível. E tal fato se deve porque provavelmente são os representantes mesmos dos Estados no Comitê de Ministros que devem

Grande Câmara, composta de 17 juízes. Para uma melhor compreensão do tema, vide um organograma simplificado da estrutura do TEDH em: <http://echr.coe.int/Documents/Case_processing_Court_POR.pdf>.

⁸⁴ Vide arts. 94-99, do Regulamento do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, que entrou em vigor em 14 de novembro de 2016. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf>.

tomar a decisão de acionar o procedimento, conscientes de que nenhum país está imune a esse recurso (ABDELGAWAD, 2011, p. 100).

Deve-se ressaltar, também, que caso o TEDH aceite o recurso e determine que houve o descumprimento da sentença, a decisão terá efeitos unicamente declaratórios, deixando-se ao Comitê de Ministros a adoção da medida sancionatória mais correta a ser tomada em cada caso. Dessa forma, o procedimento está coberto de risco, pois: (a) o Comitê de Ministros poderá não tomar as medidas necessária por razões políticas; e (b) o TEDH poderá decidir o contrário ao requerido pelo Comitê, e o caso será arquivado (ABDELGAWAD, 2011, p. 100).

Caso esta última possibilidade ocorra, pode ser uma fonte de dificuldades, e assim teria sido preferível para o Comitê de Ministros que eles pudessem continuar o controle da supervisão do caso, pois não há garantias de que o TEDH seja sensível à complexidade do processo de supervisão realizado pelo Comitê, com todas as questões políticas que envolve (ABDELGAWAD, 2011, p. 93).

Essas questões refletem a particularidade que há nesse recurso, que não deve servir de instrumento nas mãos do Comitê de Ministros para criticar as sentenças do TEDH, mas sim para informar ao Tribunal das dificuldades na execução das sentenças. Neste ponto particular, Abdelgawad (2013, p. 280) também critica o procedimento, pois, ao levar o caso ao TEDH, o Comitê de Ministros está assumindo que não logrou êxito na sua missão de supervisão do cumprimento das sentenças, o que poderá fazer com que ele seja relutante na hora de utilizar esse recurso.

Outra crítica quanto à efetividade do recurso por incumprimento pode ser encontrada em Jiménez (2010), que afirma que caso o TEDH decida que houve uma violação do art. 46.1 da CEDH em uma sentença, em virtude de um recurso por incumprimento, deverá enviar o caso para o Comitê de Ministros, e este poderá utilizar o art. 8º do Estatuto do Conselho da Europa, opção que já foi declarada no Relatório Explicativo do Protocolo nº 14 como “potencialmente contraproducente”. Para a autora, “*en realidad, parece más bien que toda la virtualidad de esta medida está en la repercusión pública que esta vuelta al TEDH pueda generar y en la presión que aquella pueda ejercer sobre el Estado infractor*”. Ou seja, volta-se a confiar no clássico estilo do direito internacional geral, que consiste na pressão da repercussão pública para que se motive um Estado a cumprir uma decisão internacional (JIMÉMEZ, 2010, p. 508-10). Este também é o posicionamento de Gomez (2011, p. 234).

O procedimento, como já foi mostrado, repercutiu na literatura tanto positiva como negativamente. Neste último sentido, Alvarado (2008, p. 105-106) expressa que o recurso por incumprimento não adiciona qualquer tipo de consequência séria para os países declarados

incumpridores, o que ao final somente vai trazer mais carga de trabalho para o TEDH. Alcega (2015, p. 7) também aponta que a alternativa mais dura do recurso – a ameaça de expulsão do Estado do Conselho da Europa, não aporta nada positivo, nem à possível execução da sentença tampouco à melhora do nível de proteção dos direitos humanos no país condenado, o qual, uma vez expulso, fica mais distante dos instrumentos de pressão que podem ser exercidos no seio da Organização.

Todavia, o recurso é válido e pode colaborar no processo de supervisão de cumprimento das sentenças (CAFLISCH, 2005, p. 55-56). O TEDH logicamente pode ver-se com uma carga maior de trabalho, mas quando o Comitê de Ministros elabora seus relatórios, passa a estabelecer com mais detalhes as causas do descumprimento das sentenças e, assim, pode facilitar o trabalho do TEDH (ROCA; ALCALÁ; GISBERT, 2012, p. 73). Ademais, com a sentença proveniente do recurso por incumprimento, o Comitê de Ministros agora tem não apenas razões políticas para sancionar um Estado, também conta com o “peso” de uma decisão judicial do tribunal internacional do sistema. Assim, evitam-se críticas acerca das implicações políticas de uma decisão do Comitê de Ministros (SALVIOLI; ZANGHI, 2013, p. 66).

Por certo, o SEPDH ainda não evoluiu, com o Protocolo nº 14 e modificações posteriores, para a criação de um sistema de sanções fora do campo político, mas ainda assim o recurso por incumprimento pode ajudar a construir o sentimento de constrangimento que os Estados terão ao resistirem em cumprir as decisões do TEDH.

Por fim, deve-se ressaltar que as críticas e considerações sobre esse recurso são as primeiras impressões de uma via de criação recente. Na literatura encontrada e no sítio do Comitê de Ministros e do TEDH não há informações sobre a existência da utilização do procedimento. Assim, somente a prática poderá demonstrar o seu êxito ou fracasso. No entanto, ante a modificação no procedimento de supervisão efetuada desde 2010 com a Conferência de Interlaken, que revestiu a supervisão de um caráter cooperativo e menos sancionatório, vislumbra-se que dificilmente esse recurso será utilizado com frequência.

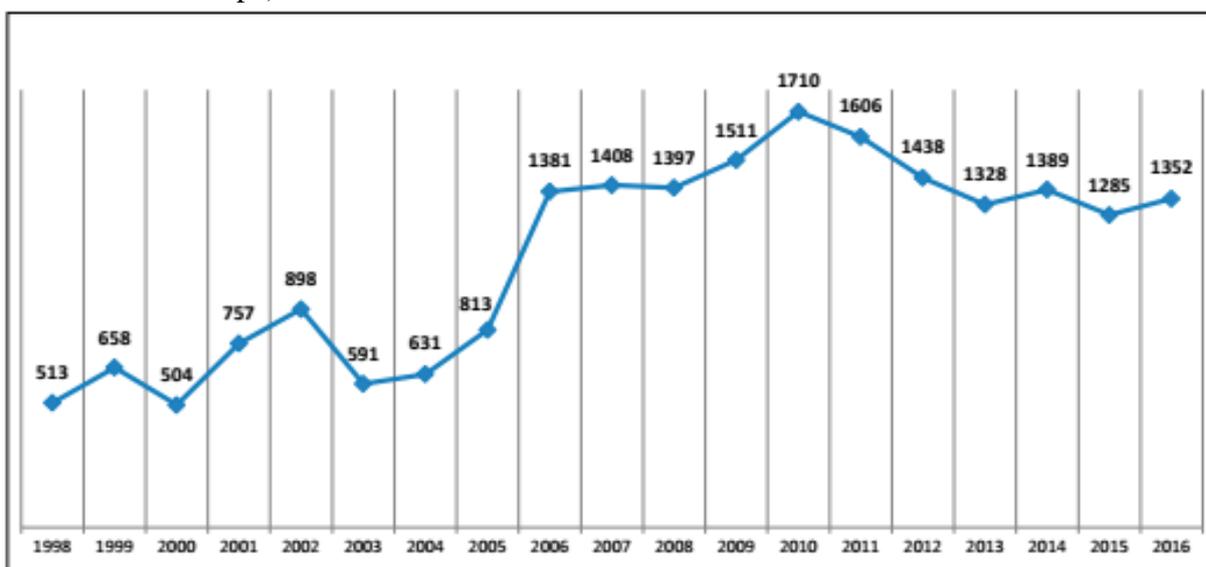
4.6 ESTATÍSTICA SOBRE O CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS DO TEDH

Os dados relativos ao cumprimento de sentenças do TEDH encontram-se disponíveis estatisticamente nos Relatórios Anuais do Comitê de Ministros⁸⁵. Para esta pesquisa, foram coletadas informações no Relatório de 2016.

⁸⁵ Disponível em: <<http://www.coe.int/en/web/execution/annual-reports>>.

O primeiro dado revela o número de sentenças que chegam ao Comitê de Ministros. Ou seja, após o TEDH proferir a decisão, o Gráfico 1 mostra a quantidade de casos que são entregues ao Comitê de Ministros para supervisão das sentenças a cada ano.

Gráfico 1 – Número total de casos transmitidos ao Comitê de Ministros (Conselho da Europa)



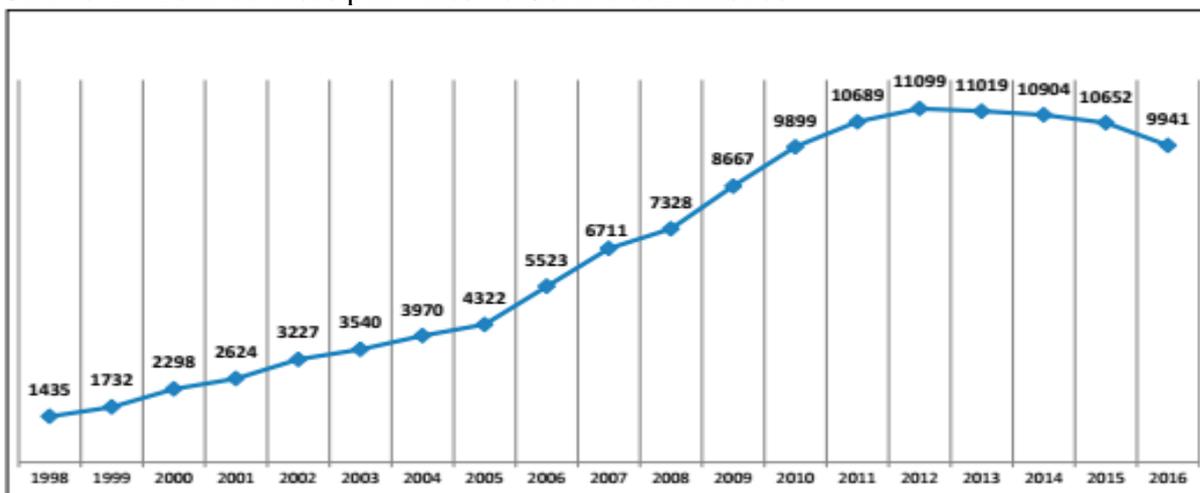
Fonte: Relatório Anual do Comitê de Ministros (2016).

A primeira observação que deve ser feita é que em 1º de novembro de 1998 entrou em vigor o Protocolo nº 11, que permitiu aos cidadãos apresentarem uma queixa diretamente ao TEDH. Antes dessa modificação, a queixa era remetida à Comissão EDH, que após tramitação regular, apresentava o caso ao Tribunal. Assim, é natural que a partir de 1999 o número de sentenças tenha aumentado como consequência do acesso direto dos particulares ao TEDH.

Note-se que entre 1999 e 2002 houve um aumento no número de sentenças no Comitê de Ministros, havendo um rápido período de queda entre 2003 e 2005, seguido de um grande aumento de casos entre 2006 e 2010. A partir de 2011 houve uma leve diminuição do número de novas decisões.

Por sua vez, o Gráfico 2 mostra o número de processos pendentes no Comitê de Ministros. Ou seja, são processos que estão em supervisão de sentenças e não foram concluídos. O Gráfico 2 demonstra que há um aumento vertiginoso no acúmulo de processos em supervisão de sentenças de 1998 até 2012. Em seguida, há uma leve queda no número de casos pendentes.

Gráfico 2 – Total de casos pendentes no Comitê de Ministros

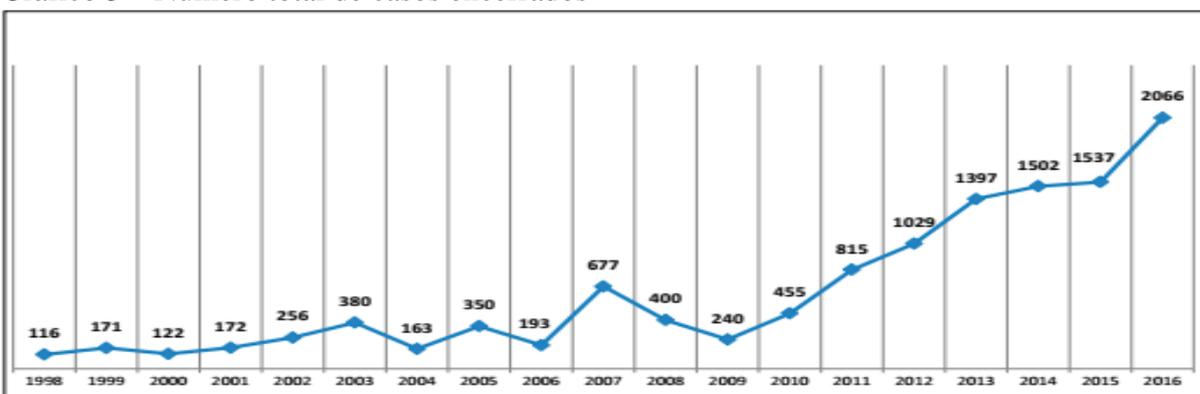


Fonte: Relatório Anual do Comitê de Ministros (2016) – Conselho da Europa.

Sobre esse dado, deve-se recordar que as modificações dos procedimentos de supervisão no Comitê de Ministros tiveram seu início em janeiro de 2011, e assim o Gráfico 2 mostra que as alterações têm obtido êxito, pois até então o número de casos pendentes apenas crescia, e pela primeira vez, a partir de 2012, o número de processos em supervisão tem diminuído.

Prova ainda maior do sucesso do novo procedimento de supervisão é o número de casos que são concluídos, ou seja, quando o Comitê de Ministros considera que o Estado condenado executou todas as medidas de reparação das sentenças. No Gráfico 3 pode-se verificar que a partir de 2009 houve um aumento sem quedas no número de casos encerrados.

Gráfico 3 – Número total de casos encerrados



Fonte: Relatório Anual do Comitê de Ministros (2016) – Conselho da Europa.

Observe-se que em 2010, quando não existia o novo procedimento de supervisão, 455 sentenças foram totalmente executadas e encerradas. Antes desse ano, somente em 2007 houve um número maior de casos, com 677 processos concluídos.

Na Tabela 3, pode-se identificar dados interessantes. Em 2010 houve o maior número de novas sentenças que chegaram ao Comitê de Ministros (1.710), no entanto, somente 455 casos foram encerrados.

Tabela 3 – Resumo dos processos em supervisão no Comitê de Ministros

Ano	Novas sentenças (processos) no Comitê de Ministros	Sentenças pendentes (em processo de supervisão)	Sentenças totalmente executadas (concluídas)
2010	1.710	9.899	455
2011	1.606	10.689	815
2012	1.438	11.099	1.029
2013	1.328	11.019	1.397
2014	1.389	10.904	1.502
2015	1.285	10.652	1.537
2016	1.352	9.941	2.066

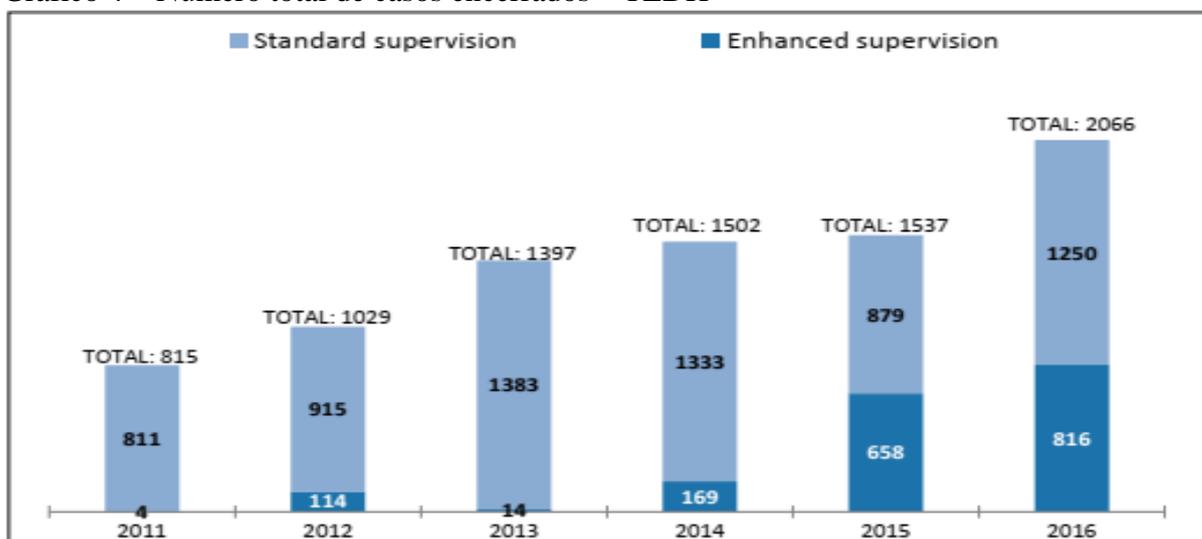
Fonte: elaboração própria, com base no Relatório Anual do Comitê de Ministros (2016) – Conselho da Europa.

Por outro lado, a partir de 2011 houve uma pequena queda no número de novos casos e um aumento sem precedentes do número de sentenças executadas. Veja-se que em 2011, primeiro ano de criação do procedimento duplo de supervisão, 1.606 novos processos entraram no Comitê de Ministros para supervisão, e 815 foram encerrados, ou seja, quase o dobro em relação ao ano de 2010.

Se comparado com 2016, vê-se que essa escala vem se mantendo, com a diminuição razoável do número de novos casos (1.352), e um aumento muito maior de casos encerrados (2.066), que é quase três vezes mais o número de casos encerrados em relação a 2011.

Como a partir do novo procedimento de supervisão criado em 2011 houve um aumento do número de casos encerrados, interessante é mostrar a quantidade de cada tipo sentença executada por tipo de procedimento.

Gráfico 4 – Número total de casos encerrados – TEDH



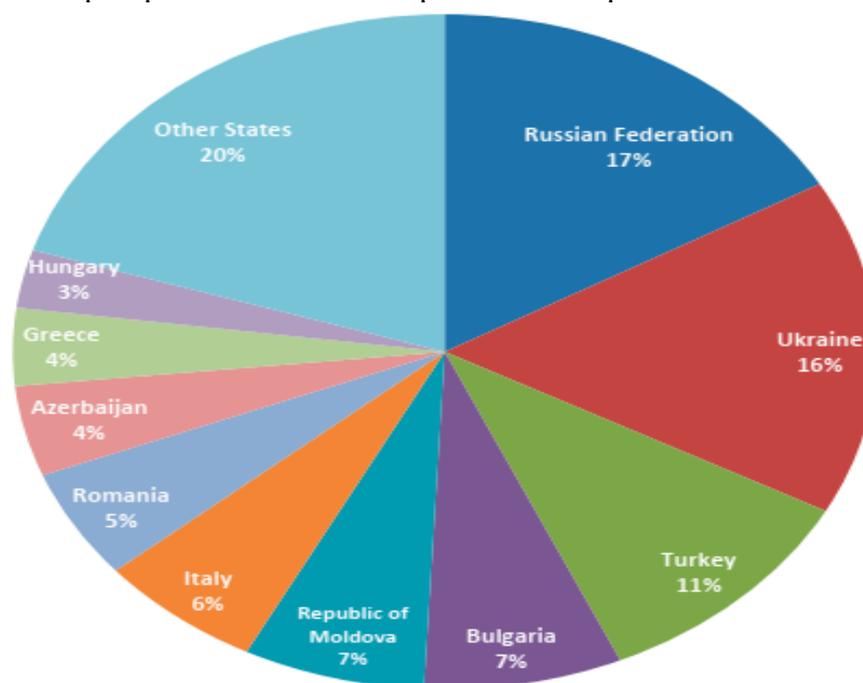
Fonte: Relatório Anual do Comitê de Ministros (2016) – Conselho da Europa

Neste sentido, o Gráfico 4 mostra que somente em 2011 e 2013 o número de casos encerrados provenientes do procedimento intensificado (*enhanced supervision*), que envolve processos mais complexos, foi baixo. Por sua vez, observe-se que em 2015 e 2016 o número de casos complexos encerrados aumentou consideravelmente (658 e 816, respectivamente).

Esse dado revela que o aumento do número total de casos encerrados não tem relação apenas com os casos mais simples, que foram supervisionados pelo procedimento padrão. Pelo contrário, mostra que o Comitê de Ministros tem atuado também de forma eficiente nas sentenças mais complexas, realizando uma gestão cooperativa com os países.

Por fim, é interessante notar quais são os países que mais possuem sentenças em processo de supervisão. Esse dado é interessante, pois o Conselho da Europa possui hoje 47 países membros que podem ser julgados pelo TEDH e, assim, fazem parte da organização não apenas Estados da Europa Ocidental, mas países como Rússia, Turquia e Azerbaijão⁸⁶.

Gráfico 5 – Principais países com casos em processo de supervisão



Fonte: Relatório Anual do Comitê de Ministros (2016) – Conselho da Europa.

Neste sentido, o Gráfico 5 demonstra que a maior parte das sentenças em processo de supervisão é proveniente da Rússia, Ucrânia, Turquia e países da Europa Oriental, cujo passado estava sob a égide do regime comunista da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

⁸⁶ Uma lista dos países membros do Conselho da Europa pode ser encontrada em: <<http://www.coe.int/en/web/portal/47-members-states>>.

Muitos desses países até pouco tempo possuíam (ou ainda possuem) altos índices de violações de direitos humanos, sendo que seus sistemas jurídicos se diferenciavam do estilo europeu ocidental. Atualmente há uma tentativa de adequação da legislação e prática desses países mediante o monitoramento do próprio Conselho da Europa, bem como iniciativas do próprio Comitê de Ministros, como, por exemplo, a realização de projetos de cooperação e utilização do Fundo Fiduciário para os Direitos Humanos (*Human Rights Trust Fund*).

Esse fato não implica afirmar que todos os países da Europa Ocidental cumprem integralmente as sentenças nas quais são condenados. Por certo ainda há países que são reticentes em executar as sentenças do TEDH, principalmente as medidas de reparação que devem passar pelo crivo das Cortes Supremas Nacionais, que muitas vezes não aceitam a imposição automática das decisões do TEDH.

Para discutir essa relação, Silva (2010) analisou o comportamento do Tribunal Constitucional Alemão em duas decisões: *Caroline de Mônaco II*⁸⁷, de 1999, e uma decisão sobre filhos fora do matrimônio, de 2004⁸⁸.

Nesta última decisão, o Tribunal Alemão decidiu que as decisões do TEDH não vinculam os tribunais nacionais. Contudo, por mais que não exista uma vinculação, a Corte Alemã considerou que não levar em consideração as decisões do TEDH seria incompatível com a proteção dos direitos fundamentais e o estado de direito. Dessa forma, o valor das decisões do TEDH seria argumentativo, e seus efeitos vinculariam unicamente as partes na demanda. Por outro lado, a jurisprudência do TEDH deve ser levada em consideração pelos tribunais nacionais na medida do metodologicamente sustentável, e se por acaso o TEDH considerar que a Alemanha violou a CEDH, os órgãos nacionais devem respeitar a decisão europeia de forma explícita. Em caso contrário, se os tribunais nacionais entenderem que os parâmetros e decisões nacionais são os mais justos que a decisão do TEDH, devem fundamentar de forma consistente, mostrando por que não seguem a interpretação internacional (SILVA, 2010, p. 108-109).

Esse é apenas um exemplo de conflito que pode existir na execução das sentenças do TEDH nos países da Europa Ocidental. Por mais incongruente que possa parecer, é justamente o Poder Judiciário nacional (incluindo os Tribunais Superiores) que em algumas ocasiões não aceita automaticamente rever suas decisões após uma decisão do TEDH.

Por fim, é interessante mostrar quantitativamente o trabalho do Comitê de Ministros. Como somente os casos mais complexos são debatidos nas reuniões periódicas do órgão, na

⁸⁷ BVerfGE 101, 361.

⁸⁸ BVerfGE 111, 307.

Tabela 4 demonstra-se a quantidade de sentenças debatidas coletivamente, além do número de decisões e resoluções adotadas nos encontros.

Tabela 4 – Ações nas reuniões do Comitê de Ministros por sessão

Sessão da Reunião	Quantidade de sentenças debatidas	Decisões	Resoluções
Junho 2017	40	2	36
Março 2017	38	2	24
Dezembro 2016	40	50	27
Setembro 2016	34	47	41
Junho 2016	39	46	36
Março 2016	32	42	19

Fonte: elaboração própria, com base nas reuniões do Comitê de Ministros⁸⁹.

Como aqui o objetivo é apenas exemplificar a sistemática numérica dos trabalhos do Comitê de Ministros, escolheu-se por mostrar apenas os dados a partir de 2016. Assim, revela-se que nas reuniões que duram em média de 2 a 3 dias em cada sessão, são debatidos entre 30 a 40 casos complexos. No entanto, além desses casos discutidos, são também adotadas decisões e resoluções sobre outras sentenças complexas, que previamente foram supervisionadas e sugeridas pelo Departamento de Execução de Sentenças.

Por mais que esses dados sejam a prova de que o Comitê de Ministros de fato atua discutindo a supervisão da execução de cada sentença do TEDH, o mérito do trabalho encontra-se no Departamento de Execução de Sentenças, que age não apenas nos casos complexos, mas também no procedimento padrão, com processos mais simples, mas que nem por isso deixam de ter atenção e ocupar espaço em sua agenda de trabalho.

⁸⁹ Dados disponíveis em: <<http://www.coe.int/en/web/execution/committee-of-ministers-human-rights-meetings>>.

5 COMPARAÇÃO ENTRE MECANISMOS DE SUPERVISÃO DE SENTENÇAS DO SISTEMA EUROPEU E INTERAMERICANO

5.1 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

O objetivo deste capítulo é estabelecer comparações entre os procedimentos de supervisão do cumprimento de sentenças do SEPDH e SIPDH, e identificar se a hipótese de que as deficiências do mecanismo de supervisão do SIPDH possuem influência no baixo índice de cumprimento das decisões da Corte IDH.

Será abordado inicialmente de que forma os mecanismos foram criados e como se deu o desenvolvimento posterior. Em seguida, será dada ênfase em como o SIPDH tem enfrentado as situações de resistências ao cumprimento de sentenças da Corte IDH.

Serão expostas também teorias que tentam explicar o cumprimento do direito internacional e que podem ser aplicadas ao caso dos tribunais internacionais de direitos humanos. Será notado que as teorias liberal de Moravcsik (1995) e da escolha racional são as que melhor apresentam subsídios para explicar as deficiências do mecanismo de supervisão da Corte IDH.

Essas considerações serão tomadas com base em uma abordagem comparativa. Neste sentido, utilizar-se-ão *insights* da ciência política que trabalham com a comparação de países, adaptando-os ao ambiente das organizações regionais de direitos humanos.

Nesse contexto, Landman (2011, p. 28) explica que a atividade de comparar países se centra em quatro grandes objetivos, que se reforçam mutuamente em qualquer estudo comparado sistemático, ainda que alguns recebam mais atenção que outros em função dos objetivos do pesquisador.

O primeiro, a descrição contextual, permite saber como são outros países. No caso, essa parte já foi realizada nos capítulos anteriores, quando se descreveu o funcionamento da supervisão de sentenças no SIPDH e no SEPDH.

Em seguida, Landman (2011) aponta para a construção de classificações e tipologias, que reduz a complexidade do mundo político, identificando as características que são compartilhadas pelos países e as que não. No caso deste trabalho, investigam-se tribunais internacionais que fazem parte de organizações internacionais. Esses tribunais fazem parte de um sistema ou regime de direitos humanos, classificado por Krasner (2012) como um tipo de instituição internacional formado por um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões adotados e estabelecidos pelos Estados para regular ou moldar sua interação em torno de uma área temática.

A terceira etapa é a verificação de hipóteses, que permite descartar explicações alternativas de eventos, atores, estruturas etc., com o objetivo de construir teorias mais gerais. Essa análise será elaborada após serem apresentadas as formas de resistências às sentenças da Corte IDH e a apresentação de teorias que tentam clarificar os motivos pelos quais os Estados cumprem (ou não) as decisões de tribunais internacionais de direitos humanos.

Por último, o objetivo final e mais difícil da política comparada é formular predições sobre o que ocorre, ou que pode ocorrer no futuro, em outros países, baseado nas generalizações a partir da comparação inicial.

Landman (2005, p. 565-566) também ressalta que a pesquisa dos direitos humanos na ciência política pode se beneficiar de novos estudos comparativos usando comparações regionais e de pequeno porte, utilizando-se de projetos com sistemas muito diferentes, em que as comparações entre regiões devem identificar diferentes países que tiveram resultados semelhantes ou passaram por processos semelhantes, e auxiliem a explicar como as sociedades alcançaram uma maior proteção dos direitos humanos. Para esse objetivo, as abordagens histórico-comparativas podem explicar a variação na proteção dos direitos humanos em diferentes países e regiões. Esta é também a opinião de Mahoney (2007, p. 126), que afirma que a pesquisa qualitativa é um dos principais locais de criação de hipóteses político-comparativas, porque facilita o estudo de dados ao longo do tempo.

Estudos comparativos como o proposto, de acordo com Engstrom (2017, p. 12), fornecem uma compreensão mais sutil do impacto relativo das instituições internacionais de direitos humanos de forma mais geral, tendo como ênfase o caráter evolutivo das organizações regionais, uma vez que cada uma passou por reformas desde sua criação e fortaleceu as obrigações de direitos humanos dos Estados membros (ou não).

Ao final da análise comparativa, serão expostas proposições que a literatura já apontou para melhorar a forma como o sistema interamericano supervisiona o cumprimento das sentenças da Corte IDH.

5.2 ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DOS SISTEMAS EUROPEU E INTERAMERICANO: OBJETIVOS IGUAIS, CAMINHOS DIVERGENTES

A análise comparativa entre o SIPDH e o SEPDH, no tocante a seus mecanismos de fiscalização do cumprimento da execução das sentenças de seus tribunais, deve partir da origem, dos trabalhos preparatórios dos respectivos tratados constitutivos. O modo como foram desenvolvidos os dispositivos legais que regulamentam a supervisão de sentenças e

seus desdobramentos pode revelar como os representantes dos Estados queriam a estrutura de funcionamento do sistema.

Nesse sentido, interessante notar que a redação original do art. 46.2 da CEDH, que determina que “a sentença definitiva do Tribunal será transmitida ao Comitê de Ministros, o qual velará pela sua execução”, demorou mais de um ano em discussão, após dezenas de proposições⁹⁰. Desde a primeira versão, o dispositivo determinava que em caso de descumprimento das sentenças, o caso deveria ser levado ao Conselho da Europa para tomar as medidas cabíveis. No entanto, decidiram criar um órgão político próprio para cuidar desta missão.

De acordo com Schabas (2015, p. 871), a visão inicial da Assembleia Consultiva que preparou a CEDH elaborou um tratado com uma abordagem essencialmente moral, apoiando-se mais na pressão política da sociedade civil dentro dos Estados partes para fazer cumprir as decisões do TEDH. Após as reuniões dos trabalhos preparatórios é que se decidiu por enviar as sentenças ao Comitê de Ministros, permitindo, assim, uma pressão política nos Estados por meio de um órgão colegiado dos Estados membros.

Cientes de que estavam estabelecendo um tribunal no qual as decisões eram obrigatórias para os Estados, mas sem um órgão que forçasse a execução das sentenças no âmbito interno dos países, os representantes diplomáticos declaravam que as sentenças deveriam ser executadas de boa-fé, tendo em vista que todos os países eram democracias respeitadoras dos direitos humanos e que os governantes não iriam deixar de cumprir decisões sob pena de criar uma má reputação e sofrer pressão da opinião pública e da sociedade civil⁹¹. Assim, não viram a necessidade de criar sanções diretas, mas deixaram um campo de diálogo político aberto para os países que insistissem na não execução das sentenças.

Neste sentido, Winston Churchill, representante do Reino Unido, assim afirmou:

Uma corte como aqui planejada, claro, não deverá ter sanções e dependerá, para forçar o cumprimento de suas sentenças, de decisões individuais dos Estados agora reunidos neste Conselho da Europa. [...] E eu não tenho dúvida que o grande corpo da opinião pública nestes países irá pressionar por ação de acordo com a sentença livremente proferida (tradução nossa)⁹².

⁹⁰ O relatório dos trabalhos preparatórios do art. 46.2, da CEDH, mostram que as discussões sobre a redação do artigo foram realizadas entre julho de 1949 e agosto de 1950. Neste sentido, vide o relatório elaborado em língua francesa e inglesa, disponível em: <[https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/Travaux/ECHRTravaux-ART53+54-CDH\(72\)27-BIL2888506.pdf](https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/Travaux/ECHRTravaux-ART53+54-CDH(72)27-BIL2888506.pdf)>.

⁹¹ Vide trabalhos preparatórios do art. 46.2, da CEDH, p. 2, disponível em: <[https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/Travaux/ECHRTravaux-ART53+54-CDH\(72\)27-BIL2888506.pdf](https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/Travaux/ECHRTravaux-ART53+54-CDH(72)27-BIL2888506.pdf)>.

⁹² Declaração de Winston Churchill na Assembleia Constitutiva da CEDH em 17 ago. 1949, p. 4. Disponível em: <[https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/Travaux/ECHRTravaux-ART53+54-CDH\(72\)27-BIL2888506.pdf](https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/Travaux/ECHRTravaux-ART53+54-CDH(72)27-BIL2888506.pdf)>.

Em sentido semelhante, Mr. Fayat, representante da Bélgica, também se pronunciou:

A questão dos meios de forçar o cumprimento das sentenças aparece de importância subsidiária. Nós não somos estados de direito? E pode-se supor que estados existentes sob o estado de direito irão falhar em submeter-se à autoridade de uma Corte Europeia de Justiça cuja jurisdição foi deliberadamente reconhecida e aceita? (tradução nossa)⁹³.

O representante da Irlanda chamou a atenção sobre o fato de que o Conselho da Europa deveria “criar uma Corte internacional com o poder e autoridade para compelir, por pressão moral, a nação afiliada para respeitar a Convenção que foi subscrita” (tradução nossa)⁹⁴, e o representante da França destacou que “se o Estado falha em cumprir uma sentença, o Conselho da Europa deve tomar as ações que considere apropriadas” (tradução nossa)⁹⁵.

As discussões nos trabalhos preparatórios da CEDH também giraram em torno de que medida poderia ser tomada quando uma sentença não fosse cumprida. Há o registro de que um dos relatores dos trabalhos, Mr. Teitgen, questiona à comissão que elaborava o dispositivo em comento, que “se uma decisão da Corte não é cumprida, pode a Corte apelar ao Conselho da Europa para tomar as medidas que achar necessárias?” (tradução nossa)⁹⁶. Ao passo em que um dos representantes do Reino Unido responde que eles não têm jurisdição para “ir em um país específico e retificar qualquer injustiça que foi feita. O recurso que nós temos em última instância é meramente excluir do Conselho da Europa um Estado violador” (tradução nossa)⁹⁷.

O que se pode notar dessa estrutura inicial do Conselho da Europa é que os representantes estavam cientes das limitações da época, e estavam instituindo um tribunal nos moldes do direito internacional clássico, em que a boa-fé dos Estados basta para o cumprimento das obrigações internacionais, além de confiarem na condição democrática dos países. Dessa forma, não foram criadas diversas espécies de sanções para os Estados que descumprissem as sentenças, mas foi prevista a suspensão e a expulsão do país, como medida extrema. Ademais, foi determinado um órgão político com a missão especificar de velar pela supervisão do cumprimento das sentenças, dialogando com os Estados sobre cada decisão judicial que entrava no rol de fiscalização.

⁹³ Declaração de Mr. Fayat, representante da Bélgica na Assembleia Constitutiva da CEDH, p. 4.

⁹⁴ Declaração de Mr. Norton, representante da Irlanda na Assembleia Constitutiva da CEDH, p. 5.

⁹⁵ Declaração de Mr. Jaquet, representante da França na Assembleia Constitutiva da CEDH, p. 5.

⁹⁶ Questionamento feito no Relatório da Assembleia Constitutiva da CEDH em 22 ago. de 1949, p. 5.

⁹⁷ Declaração de Mr. Ungoed-Thomas, representante do Reino Unido na Assembleia Constitutiva da CEDH, p. 7.

Outra consideração e diferenciação em relação ao SIPDH é que o TEDH foi criado no mesmo momento em que se criou o Conselho da Europa, prevendo-se assim uma estrutura mínima de suporte para as ações da sua Corte. Ou seja, criou-se um tribunal para julgar as violações da Convenção Europeia, e ao mesmo tempo previu-se que quando os países descumprissem as sentenças, essa questão seria política, e não jurídica, dotando-se assim o Comitê de Ministros de poderes para supervisionar as sentenças.

No caso do SIPDH, a OEA já existia antes da Corte IDH, assim como já estava em funcionamento a CIDH, que realizava ações de fiscalização de violações de direitos humanos nos países. No entanto, esse fato não impediria de se criar um órgão com a função específica de supervisionar o cumprimento das sentenças. Nesse ponto é acertado o registro de Robles (2006, p. 24) e Scheneider (2012, p. 199), quando afirmam que apesar de tomarem como referência o SEPDH, os representantes que criaram a CADH não previram um órgão semelhante ao Comitê de Ministros do Conselho da Europa, pois dentro da estrutura da OEA não existia algo parecido.

Sem embargo, esse aspecto parece ter sido intencional. Prova desse fato é que não houve discussão ou partes contrárias à redação do art. 65 da CADH. Os Estados preferiram descrever que:

A Corte submeterá à consideração da Assembleia Geral da Organização, em cada período ordinário de sessões, um relatório sobre suas atividades no ano anterior. De maneira especial, e com as recomendações pertinentes, indicará os casos em que um Estado não tenha dado cumprimento a suas sentenças (OEA, 1969).

Assim, não fizeram menção do que deveria ser feito em caso de descumprimento das sentenças. Não há também qualquer menção à supervisão específica das decisões ou o papel da Assembleia Geral da OEA nesse quesito. Os representantes seguramente eram cientes do papel do Comitê de Ministros do Conselho da Europa, mas não quiseram criar um órgão que pressionasse os seus países, ainda mais quando grande parte dos Estados latino-americanos vivia regimes ditatoriais.

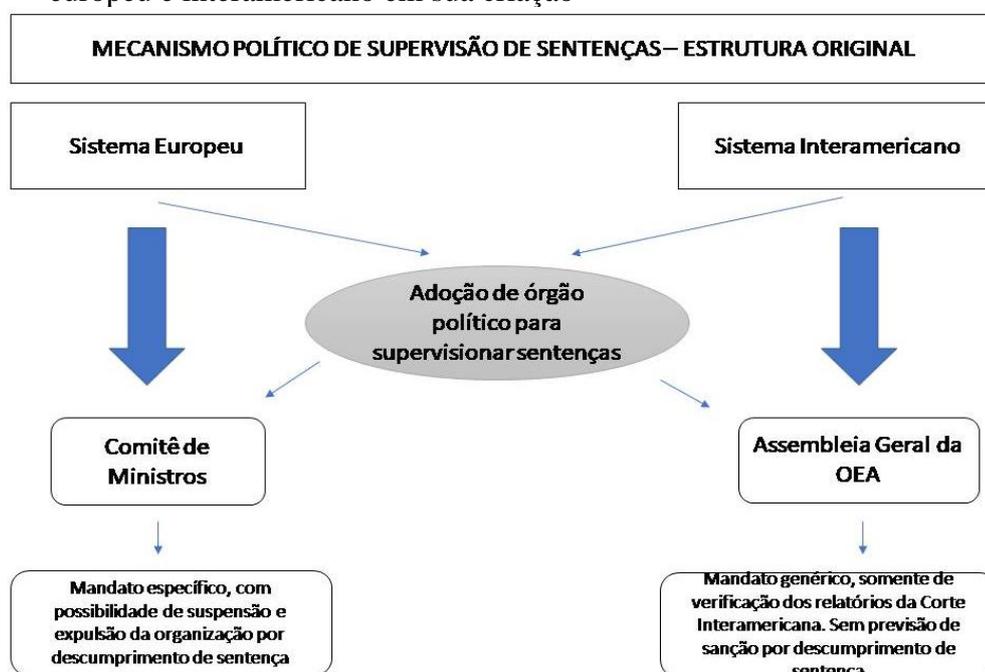
Este último aspecto histórico certamente deve ser tomado em consideração ao analisar-se a criação e evolução do SIPDH. Conforme aponta Ramirez (2015), o SEPDH enviou “sinais orientadores” para as demais regiões, mas o caminhar do continente americano mostrou-se mais lento. A paisagem latino-americana após a metade do século XX mostrava um amplo conjunto de regimes autoritários, reticentes quanto ao avanço da democracia e da observação dos direitos humanos. Proliferavam as ditaduras civis ou militares, que atuavam

de maneira diferente dos tratados de direitos humanos que assinavam. O aspecto formal dos direitos humanos diferenciava-se da proteção real. Este é um aspecto diferenciador em relação aos países da Europa, que se organizaram e criaram um sistema próprio partindo de estruturas estatais que já eram respeitadoras dos direitos humanos.

Em 1969 foi aprovada a CADH, que somente entrou em vigor em julho de 1978, quase uma década depois (a primeira sessão da Corte IDH foi em 1979). Apesar desse marco, o sistema previu a possibilidade da jurisdição facultativa da Corte IDH, ou seja, o Estado poderia ratificar a CADH mas não aceitar a submissão à Corte IDH. Esse fato fez com que a maior parte da população do continente somente tivesse acesso à jurisdição da Corte IDH quase 30 anos depois da aprovação da CADH, após o México e o Brasil, que eram os países mais populosos, aceitarem a jurisdição da Corte IDH em 1998.

Neste contexto, Ramirez (2015) registra que desde sua origem o SIPDH foi assediado por forças centrípetas e centrífugas, tensões e disputas entre ideologias políticas (monroísmo, bolivarianismo, entre outros), e que houve propostas de ampliação dos termos da CADH para acentuar os deveres estatais, mas que não tiveram êxito.

Figura 5 – Comparativo das estruturas do desenho institucional de supervisão nos sistemas europeu e interamericano em sua criação



Fonte: elaboração própria.

Mesmo assim, analisando-se as estruturas originais do SEPDH e do SIPDH, observa-se que ambas tratam o problema do descumprimento das sentenças como um fato político,

indicando órgãos políticos (e não tribunais) para a supervisão das sentenças, cada um do seu modo. Acertadamente, o não cumprimento de sentenças internacionais como a dos tribunais de direitos humanos gera um problema político, posto que as organizações internacionais não possuem a competência para sancionar um Estado se um determinado órgão interno deixou de seguir sua decisão, deixando aos Estados a liberdade de como cumprir as medidas de reparação. A condenação judicial internacional é para o Estado, e não para os órgãos nacionais responsáveis.

Desse modo, pode-se determinar que o modelo de supervisão do cumprimento de sentenças de ambos os sistemas foi originalmente político.

Após a entrada em funcionamento da Corte IDH, o próprio tribunal passou a notar que nem a Assembleia Geral ou qualquer órgão político da OEA realizava um trabalho de supervisão das sentenças. Desse modo, começou, por meio de sua própria iniciativa (construção jurisprudencial), a realizar a supervisão do cumprimento das decisões, mesmo sem uma previsão expressa na CADH. Esse fato foi contestado inicialmente por alguns países, mas depois a prática foi sendo aceita pacificamente.

Esse trabalho de supervisão consiste em receber escritos das partes envolvidas e terceiros, sobre cada sentença, convocando audiências e emitindo resoluções de supervisão. Nessas resoluções, há uma análise da evolução do cumprimento das medidas de reparação e, ao final, a Corte IDH exorta os Estados condenados a cumprirem as medidas. Nada mais do que isso. Não há uma exposição, constrangimento ou sequer uma sanção moral ou diplomática.

A pressão, no caso do SIPDH, acaba sendo realizada pelos atores nacionais, como órgãos estatais que tratam dos direitos humanos, ONGs, ativistas etc. A simples publicação da resolução de supervisão pela Corte IDH não gera uma repercussão no ambiente diplomático da OEA. E como não há uma reação dos órgãos políticos da organização, esse mecanismo político acaba nulo. Na prática, atualmente pode-se afirmar que no SIPDH o mecanismo de supervisão do cumprimento de sentenças limita-se à atuação da Corte IDH, que acaba realizando um papel de dialogar com os representantes dos países condenados.

Esse fato não esconde que o problema do não cumprimento das sentenças é uma questão de falta de compromisso com a democracia e de conexão política. De acordo com Antkowiak e Gonza (2017, p. 313-315), parece haver dois fatores-chave para entender o descumprimento das sentenças da Corte IDH: gestão e políticas domésticas. Quando as reparações de fácil administração não são cumpridas, seria de se esperar que a política interna assumisse a culpa. Além disso, como as reparações exigem por vezes uma ação estatal

impopular ou complexa, os atrasos com a execução geralmente se seguem. Dessa forma, o papel do órgão de supervisão seria estabelecer um diálogo com os representantes dos países de modo a estudar formas de facilitar ou incentivar o cumprimento das reparações ou, em último caso, aplicar sanções.

Ao se estabelecer um tribunal internacional com a função de intermediador ou construtor de caminhos para o cumprimento com as partes envolvidas, dois fatores problemáticos emergem: o primeiro, que é a politização do tribunal, que passa atuar com função diplomática e não jurídica, ainda que no direito internacional as questões possam envolver fatores políticos.

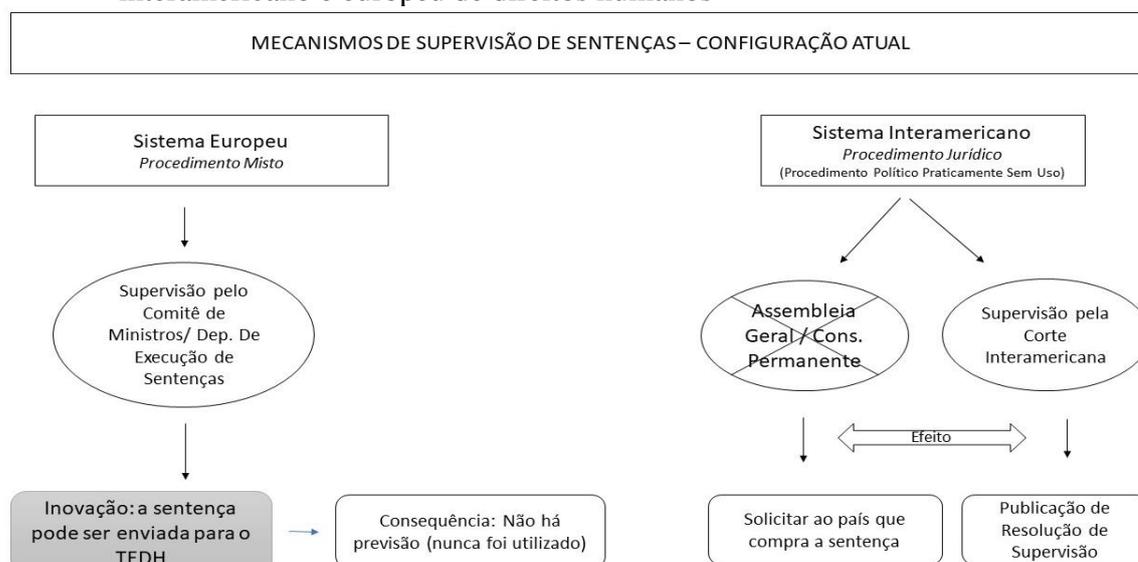
A segunda é uma questão prática, pois o tribunal despende muito tempo na função de supervisionar, realizando audiências, analisando escritos e elaborando resoluções, quando poderia estar mais envolvida em sua função primordial, que é a de julgar as violações cometidas pelos Estados membros do sistema. Essa questão já foi inclusive reconhecida pela própria Corte IDH, que no seu Relatório Anual de 2015 declarou que esse trabalho tem sido uma das atividades com maior demanda, pois a cada ano há um considerável aumento de número de sentenças que não estão sendo cumpridas⁹⁸.

Coincidentemente, o SEPDH também passou a estabelecer um mecanismo jurídico de supervisão. A partir de 2010, com a criação de novos procedimentos de fiscalização no Comitê de Ministros e no Departamento de Execução de Sentenças, foi estabelecido o recurso por incumprimento.

Essa opção foi estabelecida para que quando uma sentença não for cumprida pelos Estados e serem esgotadas todas as vias de negociação, o Comitê de Ministros possa deliberar sobre o caso e enviar para o TEDH, de modo que este se pronuncie sobre o descumprimento da sentença. Dessa maneira, o SEPDH, que já contava com um forte aparato político-diplomático de diálogo com os Estados, além da possibilidade de suspender e expulsar um país do Conselho da Europa, passa a contar com mais um mecanismo de pressão, agora de cunho jurídico. Assim, o mecanismo de supervisão de sentenças do SEPDH passou a ter natureza mista, envolvendo uma parte primordialmente política, com a possibilidade última de uma avaliação judicial do descumprimento.

⁹⁸ Relatório Anual da Corte Interamericana de 2015, p. 55. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/ENG/eng_2015.pdf>.

Figura 6 – Comparativo atual dos procedimentos de supervisão de sentenças do sistema interamericano e europeu de direitos humanos



Fonte: elaboração própria.

Muito embora esse recurso por incumprimento seja uma ferramenta a mais na luta pelo respeito às sentenças do TEDH, o instrumento nunca foi utilizado. A literatura já apontou os pontos positivos e negativos do recurso, discutidos no capítulo próprio, havendo posicionamentos a favor e contra. Londras e Dzehtsiarou (2017, p. 468) inclusive chegam a denominar o recurso de uma solução inadequada por razões de praticidade, futilidade e de potencial *backlash* do sistema. Na visão dos autores, a não execução de uma sentença é um problema complexo e policêntrico, de cunho político, capaz de resistir a soluções “simples”.

O instrumento traz um quórum de dois terços dos representantes para ser aprovado, que obtém dificuldades para se alcançar, pois a gravidade da não execução da sentença deve chegar ao limite da exaustão dialógica política. Por outro lado, para que o Comitê de Ministros cogite a sua utilização, estará implicitamente aceitando que a política falhou, e instituições internacionais não costumam manifestar suas falhas prontamente. Por sua vez, o potencial *backlash* do sistema estaria no fato de que em alguns Estados membros existe um profundo e popular ceticismo quanto ao papel do TEDH, e envolver esta corte no último procedimento de execução, exercendo um papel político, poderia colocar combustível no fogo do discurso da ilegitimidade do tribunal (LONDRAS; DZEHTSIAROU, 2017, p. 483-486).

Nos termos como regulamentado, o recurso por incumprimento é percebido mais como uma punição pela não execução de sentença do que uma ferramenta discursiva criada para encontrar uma solução para o problema. Essa punição seria ainda “sem dentes” (*toothless*), posto que o TEDH não tem competência para impor qualquer sanção pelo descumprimento de seu julgamento (LONDRAS; DZEHTSIAROU, 2017, p. 485).

Embora exista essa visão negativa, não se pode negar que o SEPDH evoluiu enormemente, estabelecendo procedimentos claros de supervisão, em um ambiente em que cada sentença que não é cumprida prontamente passa por um processo de supervisão política.

Neste sentido, Keller e Marti (2016, p. 849-850) apontam que esse novo recurso por incumprimento até agora tem apenas natureza simbólica e permaneceu letra morta. No entanto, uma constatação judicial sobre o descumprimento de uma sentença pode exercer pressão adicional sobre o Estado em questão para garantir a execução do julgamento. Dessa forma, o sistema de supervisão política, que tem se notabilizado útil para facilitar o cumprimento por meio do diálogo diplomático e pressão dos pares, seria complementado por um esquema de responsabilidade jurídica, que interviria se a primeira opção falhasse.

Em contraste, no SIPDH a situação é inversa: procedimentos não previstos na CADH foram sendo criados pela própria Corte IDH, que trouxe para si um papel político.

Embora as sentenças que não são cumpridas também sejam avaliadas, ainda que sem prazo definido, o resultado é que o processo de supervisão desenvolvido pela Corte IDH, digno de aplauso por um esforço dialógico, carece de um suporte da OEA em enfatizar os resultados obtidos com as audiências e resoluções de supervisão. O trabalho da Corte IDH acaba em muitos casos sendo em vão, encontrando resistências declaradas nos órgãos e representantes nacionais, sem maiores consequências, pois não existem custos pelos enfrentamentos. O risco desse panorama é a perda de credibilidade do sistema.

5.3 RESISTÊNCIAS ÀS DECISÕES DA CORTE IDH E CUSTOS DO ENFRENTAMENTO

Nos últimos anos, o SIPDH tem presenciado algumas situações de enfrentamento às decisões da Corte IDH. Essas atitudes vão desde o não cumprimento estatal declarado e intencional do julgamento de um caso particular, podendo culminar com o abandono do país do sistema (situação mais extrema).

Essas tensões têm se mostrado principalmente a partir de reações do Poder Executivo e das Cortes Supremas dos Estados. Os retardos do Poder Legislativo nacionais em modificar leis a partir de ordens da Corte IDH já são de se esperar, tendo em vista o moroso processo legislativo nos parlamentos⁹⁹. Assim, o Executivo e o Poder Judiciário têm surgido como as principais peças de atrito da “engrenagem” do SIPDH.

⁹⁹ No estudo do cumprimento de sentenças da Corte IDH elaborado por Zaverucha e Leite (2016), evidenciou-se que das 96 sentenças que não foram totalmente cumpridas, em 35% delas houve a condenação para os países

Para evitar essas tensões, a Corte IDH criou o que denominou de Controle de Convencionalidade, que é uma tentativa do tribunal de determinar que é uma obrigação vinculante dos Estados cumprir as sentenças da Corte IDH, assim como sua jurisprudência.

O primeiro momento em que se suscitou expressamente esse tipo de controle¹⁰⁰ como uma obrigação foi no caso *Almonacid Arellano e outros vs. Chile*, de 26 de setembro de 2006. Nessa demanda, a Corte IDH deixou claro que é uma obrigação do Poder Judiciário dos países exercer uma espécie de “controle de convencionalidade” entre as normas jurídicas internas que se aplicam nos casos concretos e a CADH:

La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana¹⁰¹.

Neste sentido, o controle de convencionalidade é um tipo de controle de legalidade que se efetua no plano internacional com o objetivo de avaliar o grau de cumprimento das obrigações convencionais a partir da consonância entre a conduta do Estado e normas internacionais (LÁZARO, 2010, p. 797). Esse controle deve também ser exercido por todos os órgãos públicos dos países.

Assim, a CADH, os tratados e protocolos adicionais do SIPDH, bem como o *corpus* jurisprudencial *lato sensu* da Corte IDH (sentenças e opiniões consultivas) determinam o que se denominou de “bloco de convencionalidade”, que serve de paradigma e referencial para os juízes e tribunais nacionais na aplicação e supervisão da compatibilidade das normas internas com este espectro legal interamericano (MAZZUOLI, 2011, p. 93-94).

A Corte IDH inclusive determinou dois tipos de controles de convencionalidade: o que deve ser exercido por todos os juízes de tribunais nacionais (inclusive *ex officio*) e o controle

mudarem alguma legislação no sentido de se adequar à CADH. No entanto, somente 11,8% desta medida de reparação foi cumprida totalmente.

¹⁰⁰ Em 2003, em um voto concorrente, o Juiz Sérgio García Ramírez, da Corte IDH, chega a referir-se ao termo “controle de convencionalidade”, porém de forma genérica. Neste sentido, vide Caso *Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*: mérito, reparações e custas. Sentença de 25 nov. 2003, par. 27.

¹⁰¹ Caso *Almonacid Arellano e outros Vs. Chile*: exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 26 set. 2006, par. 124.

que a própria Corte IDH pode realizar, seja nos casos contenciosos ou nas demandas de opinião consultiva.

Em verdade, o controle de convencionalidade é um esforço a mais na luta para a efetividade das normas do SIPDH e de seus “frutos”, ou seja, a jurisprudência de seu órgão principal. Assim, almeja-se que a atuação do Estado esteja sempre pautada pelos parâmetros estabelecidos nas normas do sistema regional, assim como pela interpretação que faz a Corte IDH das disposições que possui competência para tratar.

Em termos práticos, a partir do modelo instituído pelo controle de convencionalidade, o juiz nacional (de qualquer instância) atuará fundamentalmente como aplicador dos parâmetros estabelecidos pela jurisprudência da Corte IDH. Em sua missão de julgar processos, analisará, antes mesmo de verificar as questões jurídicas nacionais, se no caso existe alguma questão ou norma que está violando o bloco de convencionalidade. Em caso positivo, as inconveniências devem ser reconhecidas e declaradas sem efeito, ainda que estejam conforme as leis nacionais (SAGÜÉS, 2011, p. 385). O mesmo raciocínio deve ser feito por qualquer órgão estatal, seja o Poder Executivo, Legislativo, Ministério Público, forças policiais etc.

A ideia da criação do controle de convencionalidade visa a dar ao SIPDH uma roupagem de verdadeiro “sistema”, determinando que todo e qualquer agente público nacional, ao exercer suas atividades, deverá antes de qualquer ação ou julgamento verificar se as normas e decisões que está tomando não violam as regras e precedentes do sistema. É uma tentativa de trazer responsabilidade para o ator nacional, que deve se sentir como parte integrante de um mecanismo maior de proteção dos direitos humanos.

Em algumas ocasiões esse mecanismo de controle tem surtido efeito. No caso do Brasil, por exemplo, o STF já adotou os parâmetros do bloco de convencionalidade para pautar as suas decisões, seja utilizando-se de citações de jurisprudência da Corte IDH, opiniões consultivas, ou mesmo citando expressamente artigos da CADH e/ou protocolos adicionais.

Nesse sentido, observem-se as decisões do STF envolvendo a prisão de civil por autoridade militar¹⁰², o reconhecimento do instituto da união homoafetiva¹⁰³, a exigência de diploma de curso superior para a profissão de jornalista¹⁰⁴ e a revogação da lei de imprensa¹⁰⁵. Nesses casos, ainda que a decisão tomada não tenha como peça fundamental de sustentação

¹⁰² STF. HC 109544 MC / BA. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgamento: 09/08/2011.

¹⁰³ STF. ADPF 132 / RJ. Relator: Ministro Ayres Britto. Julgamento: 05/05/2011.

¹⁰⁴ STF. RE 511961 / SP. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento: 17/06/2009.

¹⁰⁵ STF. ADPF 130 / DF. Relator: Ministro Carlos Britto. Julgamento: 30/04/2009.

algum dos elementos do bloco de convencionalidade, houve a citação de jurisprudência da Corte IDH e tratados do SIPDH para o reforço das teses levantadas.

Apesar da instituição do controle de convencionalidade traduzir-se em uma ideia quase perfeita para a regulação do sistema, a prática distancia-se da teoria. Há inúmeros casos de descumprimentos de sentenças, exteriorizado por meio de declarações de não concordância com os julgamentos da Corte IDH. Essas resistências, em sua maioria criadas pelos Poderes Executivo e Judiciário, notabilizaram-se por trazerem atritos entre os atores do sistema. E como este não conta com um mecanismo de punição ou constrangimento político para os Estados que desrespeitam suas normas e sentenças, as ações negativas acabam ficando sem consequências.

Sobre esse tema, Soley e Steininger (2018, p. 5) classificaram as formas de atuação crítica e resistência às decisões da Corte IDH que já ocorreram. Ao observarem a teoria aplicada às reações críticas efetuadas pelos Estados às instituições internacionais em geral, propõem uma definição de quatro tipos de atitudes dos Estados, que diferem em sua gravidade e no objeto da crítica. Essas atitudes seriam: objeção, contestação, resistência e ruptura (*backlash*). A objeção e contestação seriam práticas comuns de crítica, enquanto a resistência e ruptura não. Enquanto a objeção e a contestação concentram-se em um julgamento particular ou em uma norma aplicada, a resistência e a ruptura desafiam a instituição em si.

A primeira atitude, a objeção, é uma categoria geral que apresenta todos os tipos de reações negativas em relação a um julgamento em particular. Os critérios decisivos nesse grupo são que a crítica permanece retórica, não tem consequências iminentes sobre a estrutura e funcionamento do tribunal internacional e se relaciona com uma decisão particular. Em geral, limita-se aos Estados envolvidos no processo judicial (SOLEY; STEININGER, 2018, p. 6).

A atitude de contestação é definida como um engajamento crítico voltado para as normas que estão sendo discutidas em uma decisão, incluindo-se no conceito de norma os princípios da organização e procedimentos padronizados. Essa atitude pode transparecer em uma crítica sobre a interpretação e aplicação de uma norma pelos juízes de um tribunal internacional, como o questionamento se uma norma é válida ou não (SOLEY; STEININGER, 2018, p. 6).

A terceira atitude é a resistência, que visa não mais a uma norma ou julgamento em particular, mas à instituição como tal. No entanto, o Estado ainda faz parte da instituição e procura reformá-la. A não cooperação e o descumprimento de sentenças seriam formas perenes de resistência aos tribunais internacionais (SOLEY; STEININGER, 2018, p. 6).

A figura mais grave de crítica é a ruptura (*backlash*). Essa atitude é caracterizada quando um Estado age ou ameaça de cessar completamente a cooperação ou cumprimento para com as decisões de um tribunal, quando restringe a sua jurisdição ou limita o acesso à Corte IDH, quando se retira do tribunal ou denuncia o seu tratado, podendo ainda extinguir o órgão judicial. Neste sentido, Soley e Steininger (2018, p. 5) definem o *backlash* como: (a) uma reação contra os tribunais internacionais de forma crítica, sistemática e consistente; bem como (b) exemplos graves de descumprimento de sentenças. O objetivo da ruptura não é desfazer uma decisão em particular ou modificar uma norma, mas enfraquecer a instituição, anulando suas competências ou criando uma instituição paralela.

Soley e Steininger (2018) também apresentam, a partir da literatura do direito internacional e da ciência política, três fatores que aumentam a probabilidade de ruptura de um Estado, no caso do sistema interamericano: o custo de associação ao sistema, o sistema político do Estado e o impacto do julgamento no âmbito nacional. Os autores também argumentam que a ruptura depende da configuração da instituição.

Os custos de associação ao sistema surgem quando os julgamentos de um tribunal internacional comprometem a legitimidade ou enfraquece de alguma forma um governo nacional específico. Custos de adaptação ocorrem quando um Estado deve tomar ações domésticas politicamente dispendiosas – legislativas, judiciais, executivas ou administrativas – em resposta a decisões judiciais internacionais. Medidas domésticas politicamente caras incluem aquelas que exigem políticas ou mudanças legais que são impopulares com o público (SOLEY; STEININGER, 2018, p. 7).

O segundo fator – o sistema político do Estado – pugna que orientações particulares do sistema político nacional facilitam o surgimento de reações contrárias aos tribunais internacionais. Nesse sentido, os regimes autocratas seriam mais propensos do que democracias consolidadas a rejeitar instituições contrárias quando se enfrentam com matérias que geram consequências negativas para o país. A confirmação dessa hipótese estaria no caso da Venezuela, que além de retirar-se do SIPDH, após deixar de cumprir sistematicamente as sentenças da Corte IDH, optou por abandonar a própria OEA (SOLEY; STEININGER, 2018, p. 7).

O terceiro fator seria o impacto doméstico dos julgamentos. Defende-se que a ruptura dos Estados com sistemas de direitos humanos é mais provável quando estão em julgamento decisões relativas a questões de política interna muito sensível, como, por exemplo, o casamento entre pessoas do mesmo sexo ou o aborto (SOLEY; STEININGER, 2018, p. 8).

O SIPDH já apresentou as quatro formas de resistência mencionadas acima. Para ilustrar como se efetuaram, serão apresentados alguns casos específicos e, em seguida, comentários sobre eles.

5.3.1 Caso do Brasil

Um caso de atuação crítica do Brasil frente à jurisprudência do SIPDH se deu com o julgamento da ADPF nº 153 pelo STF, em 28 de abril de 2010, que considerou válida a interpretação dada à Lei de Anistia para compreender também os agentes públicos que haviam cometido todos os tipos de crimes em nome da defesa do Estado. O STF entendeu que a lei havia sido fruto de um acordo político entre a sociedade e o governo da época, e que por isso a autoanistia praticada era válida. O STF também considerou que não lhe era permitido modificar ou dar nova redação à lei, mas unicamente determinar a compatibilidade do texto da lei com a Constituição Federal. Por fim, considerou que a revisão da lei seria uma tarefa do Poder Legislativo.

Por sua vez, em 24 de novembro de 2010, a Corte IDH proferiu a sentença no caso *Gomes Lund e outros Vs. Brasil*, também conhecido como *Guerrilha do Araguaia*. Esse caso envolvia ainda a validade da Lei de Anistia brasileira. Em uma atitude “estranha” (porém voluntária), o STF, no julgamento da ADPF nº 153, proferida seis meses antes, não fez qualquer referência a esse caso da Corte IDH. No momento da decisão do tribunal brasileiro, a demanda já havia sido proposta e aceita pela Corte IDH, todavia estava sem uma decisão final.

De acordo com Ramos (2011, p. 182), esse fato é relevante, pois os ministros do STF poderiam haver suspenso o julgamento e adiado a decisão final para que pudessem verificar o conteúdo da sentença da Corte IDH. Contudo, atuando dessa maneira, os ministros assumiram um risco: adotar uma decisão que poucos meses depois poderia ser contrária à decisão da Corte IDH e de sua jurisprudência pacífica sobre a matéria.

Ao decidir o caso, a Corte IDH seguiu sua jurisprudência sobre as leis de anistia (casos *Barrios Altos*¹⁰⁶, *Almonacid Arrelano*¹⁰⁷, *Masacre de las Dos Erres*¹⁰⁸, entre outros) e declarou que a Lei de Anistia brasileira era incompatível com o direito internacional e a CADH. Dessa

¹⁰⁶ Caso *Barrios Altos Vs. Perú*: mérito. Sentença de 14 mar. 2001.

¹⁰⁷ Caso *Almonacid Arellano e outros vs. Chile*: exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 26 set. 2006.

¹⁰⁸ Caso *Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala*: exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 24 nov. 2009.

forma, estabeleceu que o Brasil violou o direito à justiça, pois deixou de investigar, processar e sancionar os crimes graves contra a humanidade perpetrados no período da ditadura militar em virtude da interpretação atual da Lei de Anistia¹⁰⁹, que teve sua validade declarada pelo STF.

Em consequência, a decisão da Corte IDH determinou que o Brasil deve conduzir a investigação penal dos fatos do caso Gomes Lund e outros, determinar as correspondentes responsabilidades penais e aplicar efetivamente as sanções previstas em lei¹¹⁰. Para alcançar esse objetivo, afirmou que o Estado não poderá aplicar a Lei de Anistia em benefício dos autores de crimes, assim como qualquer outra disposição análoga, prescrição, irretroatividade da lei penal, coisa julgada ou qualquer outra excludente similar de responsabilidade para escusar-se dessa obrigação¹¹¹.

A decisão do STF na ADPF nº 153 mostrou uma desobediência à jurisprudência do SIPDH e pode, em tese, acarretar responsabilidades ao Brasil. Some-se a isso o fato de que a decisão do Brasil foi totalmente diferente dos diversos países do continente que passaram pelos mesmos períodos de ditadura militar e que atualmente passam a investigar e punir os responsáveis pelas torturas e crimes praticados em nome do Estado.

Nesse contexto, as controvérsias sobre a atuação do Brasil no caso Gomes Lund e outros tem como origem a decisão do STF na ADPF nº 153.

É interessante ressaltar que em nenhum dos votos dos ministros do STF que foram favoráveis à manutenção da interpretação da Lei de Anistia brasileira foi citada a CADH ou mesmo a jurisprudência da Corte IDH em casos de leis de anistia. Isso porque em todas as vezes que a Corte IDH teve a oportunidade de decidir sobre essa questão, ela tem sido totalmente contrária à vigência desse tipo de lei.

Ademais, como bem ressaltado na decisão da Corte IDH, diversos países membros da OEA, por meio de seus tribunais constitucionais, declararam sem efeito as leis de anistia, atuando de boa-fé e em respeito aos tratados internacionais subscritos. Exemplo destes são Argentina, Chile, Peru e Uruguai¹¹².

Ao proferir a sentença do caso Gomes Lund e outros, a Corte IDH deixou muito claro que o Poder Judiciário não somente tem a obrigação de levar em conta a CADH, mas também

¹⁰⁹ Caso Gomes Lund e outros Vs. Brasil: exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 24 nov. 2010, par. 172, 174.

¹¹⁰ Idem, par. 256.

¹¹¹ Idem, par. 256, b.

¹¹² Para maiores detalhes sobre os pronunciamentos das cortes constitucionais destes países, vide caso Gomes Lund e outros Vs. Brasil: exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 24 nov. 2010, par. 163-167.

a interpretação que a Corte IDH faz dela, pois seu papel é atuar como intérprete de última instância da CADH. Ou seja, o Poder Judiciário, sejam os juízes da primeira instância ou da mais alta corte do país, devem levar em consideração (também) a jurisprudência da Corte IDH. Assim, a Corte IDH considerou que a o STF não realizou o devido controle de convencionalidade.

Os ministros do STF, à época do julgamento, não se arrependeram da decisão e demonstraram que a jurisprudência da Corte IDH não tinha poder para modificar o entendimento definido sobre a questão. O então presidente do STF (agora aposentado), Ministro César Peluso, em entrevista após a condenação do Brasil pela Corte IDH no caso *Guerrilha do Araguaia*, afirmou que a decisão do STF era soberana, e que a decisão da “Corte [Interamericana] só gera efeitos no campo da Convenção Americana de Direitos Humanos [...] caso as pessoas anistiadas sejam processadas, é só recorrer ao STF. O Supremo vai conceder *habeas corpus* na hora”. Já o Ministro Marco Aurélio sustentou que o governo brasileiro “está submetido ao julgamento do STF e não pode afrontá-lo para seguir a Corte da OEA. É uma decisão que pode surtir efeito ao leigo no campo moral, mas não implica cassação de decisão do STF [...]. Na prática [a decisão da Corte IDH] não terá efeito nenhum”¹¹³.

Após a decisão da Corte IDH, o Ministério Público Federal impetrou uma série de ações perante a Justiça Federal para que agentes públicos fossem indiciados por crimes ocorridos no período da ditadura militar brasileira. No entanto, o Poder Judiciário brasileiro ainda tem sido mais respeitador ao STF do que à Corte IDH.

Em abril de 2017 o Ministério Público Federal apresentou uma publicação¹¹⁴ relatando o andamento de 26 ações impetradas desde 2012, buscando a condenação criminal de agentes públicos por crimes cometidos na ditadura. Das 26 ações, 24 denúncias ajuizadas foram rejeitadas, trancadas ou suspensas, e duas aguardam decisão do juiz de primeira instância. A maioria dos Tribunais Regionais Federais e o próprio STF têm proferido decisões mantendo a orientação tomada no acórdão da ADPF nº 153, que determinou que a anistia é válida para todos.

O que se observa é que os tribunais brasileiros (em sua maioria) simplesmente ignoram a decisão da Corte IDH no caso da *Guerrilha do Araguaia*, e afirmam que a decisão válida para o caso é a do STF. Dessa forma, acabam agindo como uma forma de contestação,

¹¹³ Vide os comentários no jornal *Folha de São Paulo*, 16.12.2010, p. A12 e A15.

¹¹⁴ Crimes da ditadura militar. Relatório sobre as atividades de persecução penal desenvolvidas pelo MPF em matéria de graves violações a DH cometidas por agentes do Estado durante o regime de exceção. Publicação da 2ª Câmara De Coordenação E Revisão - Matéria Criminal, do Ministério Público Federal. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes/roteiro-atuacoes/005_17_crimes_da_ditadura_militar_digital_paginas_unicas.pdf>.

na classificação de Soley e Steininger (2018), pois o que está em jogo é a validade de uma norma brasileira, e não a sentença como um todo, ou mesmo o SIPDH em geral.

5.3.2 Caso da Argentina

Um caso interessante também aconteceu na Argentina, país onde existia uma forte tradição de cumprimento das sentenças da Corte IDH.

A Direção de Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores solicitou à Corte Suprema de Justiça da Nação, órgão judicial máxima, que como consequência da sentença *Fontevicchia e outros contra Argentina*¹¹⁵, proferida pela Corte IDH em 29 de novembro de 2011, deixasse sem efeito um acórdão transitado em julgado do ano de 2001, no qual a Corte Suprema Argentina confirmou uma condenação de indenização por danos e prejuízos contra dois jornalistas que violaram a vida privada de Carlos Menem, em virtude de uma publicação em uma revista na qual informava a respeito de um filho não reconhecido do ex-presidente argentino.

Na decisão da Corte IDH, foi declarado que a Argentina violou o direito de liberdade de expressão dos jornalistas, determinando, entre outras medidas, que fosse deixada sem efeito (revogada) a sentença condenatória civil da Corte Suprema e todas as suas consequências.

A Corte Suprema de Justiça Argentina, então, decidiu indeferir o pedido de revogação de sua própria sentença, não dando cumprimento à decisão da Corte IDH. Nessa decisão¹¹⁶, os juízes argentinos afirmaram que as sentenças da Corte IDH são, a princípio, de cumprimento obrigatório para o país¹¹⁷, desde que as medidas de reparação ordenadas estejam dentro de sua competência.

No entanto, consideram que a Corte IDH não é uma “quarta instância” que revise ou anule decisões judiciais estatais¹¹⁸. Neste sentido, afirmaram que quando a Corte IDH ordenou deixar sem efeito uma sentença transitada em julgado da Corte Suprema Argentina, ela utilizou-se de uma medida de reparação não prevista na CADH, e que tal revogação é juridicamente impossível à luz dos princípios de direito público argentino¹¹⁹. Nas palavras da

¹¹⁵ Caso *Fontevicchia y D'Amico Vs. Argentina: mérito, reparaciones e costas*. Sentença de 29 nov. 2011.

¹¹⁶ Corte Suprema de Justicia de La Nación, Argentina, decisão n. CSJ 368/1998 (34-M)/CS1 - Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto s/ informe. Sentença Proferida no caso '*Fontevicchia y D'Amico vs. Argentina*' por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 14 de fevereiro de 2017.

¹¹⁷ *Idem*, par. 6º.

¹¹⁸ *Idem*, par. 8º.

¹¹⁹ *Idem*, par. 12º.

Corte Suprema Argentina, “revogar uma decisão transitada em julgado deste tribunal implica privá-lo de ser caráter de órgão supremo do Poder Judiciário argentino e substituí-lo por um tribunal internacional”¹²⁰.

Sobre essa decisão, De Antoni (2017, p. 388-389) explica que a Corte Suprema Argentina marca uma tendência resultado de uma nova composição desse tribunal: a imposição do direito público nacional sobre o direito interno e um claro freio a uma tendência de “abertura” do direito internacional dos direitos humanos que foi perfilada pela antiga composição da corte.

Na visão de Hitters (2017, p. 491), essa problemática poderia ser resolvida com uma harmonização do direito interno com o regional, por meio de um diálogo de fontes jurídicas, e não com uma decisão com a imposição do direito nacional.

Por sua vez, Trucco (2017) explica que o caso remete a uma tensão entre ambas as cortes. Afirma que a decisão da Corte Suprema pontuou um retrocesso em relação ao histórico de cumprimento das sentenças da Corte IDH no país, que havia sido considerado um Estado cooperador e receptivo do SIPDH.

No entanto, há vozes contrárias a essa ideia de crise entre as jurisdições. Fernández (2017) defende que a ordem da Corte IDH, nesse caso, está exigindo que a Argentina viole sua Constituição, o que poderia ser entendido como uma sentença “aberrante” ou de cumprimento impossível. Reflete também que ao exigir a um tribunal de maior hierarquia do Poder Judiciário de um Estado democrático que deixe sem efeito suas próprias decisões, não demonstra um tratamento de respeito, mas sim uma desconfiança em sua capacidade de respeitar e fazer cumprir os direitos da CADH, realizando ingerências na estrutura interna dos poderes do Estado.

Segundo o autor, esse mandamento poderia se justificar frente a países com democracias débeis, como o Peru na época de Fujimori, mas resulta questionável frente a Estados com democracias e instituições mais consolidadas. Por fim, considera que a sentença da Corte Suprema Argentina não tem um efeito catastrófico, pois não é o primeiro caso no mundo em que uma corte nacional tenha desafiado um tribunal internacional, havendo exemplos na América e na Europa que demonstram que o debate ajudou a enriquecer a definir os alcances e interpretações dos direitos e instituições atuantes.

¹²⁰ Corte Suprema de Justicia de La Nación, Argentina, decisão n. CSJ 368/1998 (34-M)/CS1 - Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto s/ informe. Sentença Proferida no caso 'Fontevicchia y D'Amico vs. Argentina' por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 14 de fevereiro de 2017, par. 17º (tradução nossa).

O caso da Argentina poderia ser caracterizado plenamente como uma objeção, posto que não busca minar a competência da Corte IDH, nem alguma norma em particular, mas sim contesta a forma como foi realizada o julgamento na Corte IDH.

5.3.3 Caso da República Dominicana

O caso da República Dominicana de relevo ocorreu após 22 de outubro de 2014, quando a Corte IDH emitiu uma sentença sobre o caso das Pessoas Dominicanas e Haitianas expulsas Vs. República Dominicana¹²¹. Nessa decisão, a Corte IDH declarou a responsabilidade do Estado pelas violações dos direitos humanos de 23 pessoas, como resultado de práticas discriminatórias, expulsões em massa, políticas de desnacionalização e o descumprimento do dever de prevenir a apatridia.

Nesse caso, foi duramente questionado o fundamento pelo qual o Tribunal Constitucional da República Dominicana, na sentença TC/0168/13, havia permitido a possibilidade de converter em apátridas cerca de 200 mil pessoas nascidas no país a partir de 1929, principalmente filhos de haitianos. A Corte IDH foi taxativa e declarou que a decisão do Tribunal Constitucional e qualquer lei nesse sentido não deveria ser aplicada.

Um dia após a publicação da sentença da Corte IDH, em 23 de outubro de 2014, o governo da República Dominicana emitiu uma nota oficial impressa e em cadeia de televisão, informando que não irá cumprir a decisão da Corte IDH, pois interpretações divergentes não podem afetar a soberania dominicana nem o poder do Estado para definir, por suas normas internas, o regime de nacionalidade¹²².

Em tom de suporte ao governo dominicano, o Tribunal Constitucional do país emitiu a sentença TC/0256/14, de 4 de novembro de 2014, em que declarou a inconstitucionalidade do instrumento de aceitação da competência da jurisdição da Corte IDH, subscrito pelo então Presidente da República, Leonel Fernández Reyna, em 19 de fevereiro de 1999. De acordo com o Tribunal, a inconstitucionalidade reside porque o instrumento nunca foi ratificado pelo Congresso Nacional. E como não se cumpriram os requisitos legais e constitucionais para aderir-se à Corte IDH, a justiça dominicana determinou que as sentenças da Corte IDH não têm efeito vinculante sobre o Estado.

¹²¹ Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana: exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 28 ago. 2014.

¹²² Disponível em: <<https://presidencia.gob.do/noticias/el-gobierno-dominicano-rechaza-la-sentencia-de-la-corte-interamericana-de-derechos-humanos>>.

Deixando de lado as discussões jurídicas sobre a validade ou não dessa decisão perante o direito internacional, é interessante notar que o governo dominicano não apresentou um instrumento de denúncia para retirar-se do SIPDH ou deixar de submeter-se oficialmente à Corte IDH.

Enquanto nada foi feito, o país segue sem cumprir as decisões da Corte IDH e sem apresentar informações sobre os casos em supervisão. Por sua vez, a Corte IDH fecha os olhos para o fato e continua considerando o país em sua normalidade, dando andamento nos processos contra ele.

Sobre esse caso, Soley e Steininger (2018, p. 15) o classifica como um *backlash*, pois apesar de estar centrado em um julgamento particular, a discussão não se desenvolveu sobre o tratamento de imigrantes, mas sim nos poderes da Corte IDH. Embora não tenha havido um abandono formal do país, a relação peculiar está em vigor e o processo de reação está longe de terminar, podendo ainda gerar resultados inesperados.

5.3.4 Caso de Trindade e Tobago

O caso de Trindade e Tobago de relevância sobre o contexto de resistência às decisões da Corte IDH já foi referido no capítulo sobre o mecanismo de supervisão do SIPDH. No entanto, para fins de classificação, citar-se-á brevemente.

A discussão girou em torno da sentença Hilaire, Constantine, Benjamim e outros¹²³, que envolvia a aplicação da condenação à pena de morte de cidadãos de Trindade e Tobago. Após a Corte IDH proferir uma medida cautelar para que as vítimas não fossem executadas, em 1998 o país parou de dar informações sobre os casos de pena de morte e denunciou a CADH, solicitando assim sua exclusão do SIPDH, tendo aplicado a pena capital a algumas pessoas. Houve, no caso, uma ruptura do país com o sistema por conta de casos envolvendo pena de morte.

Embora tenha ocorrido a saída do país do SIPDH, Soley e Steininger (2018, p. 12) consideram o conflito entre Trindade e Tobago e a Corte IDH, na sua essência, como um caso de contestação de normas. A disputa não se centrou na existência da Corte IDH nem em sua jurisprudência geral, mas apenas na questão específica da pena de morte. Esta tese é apoiada pelo fato de que Trindade e Tobago também denunciou o protocolo adicional ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos sobre a Abolição da Pena de Morte.

¹²³ Caso Hilaire, Constantine e Benjamin e outros Vs. Trindade e Tobago: mérito, reparações e custas. Sentença de 21 jun. 2002.

5.3.5 Caso da Venezuela

O caso da Venezuela é o mais grave de ação crítica de um Estado frente ao SIPDH. O histórico do processo de saída do país já foi explanado no capítulo sobre a supervisão de sentenças, mas será recordado para fins de classificação.

O primeiro registro que deve ser feito com relação à Venezuela é que o país simplesmente não cumpria as sentenças da Corte IDH e se negava a dar informações sobre a execução das sentenças. Nesse compasso, a Sentença n° 1.942¹²⁴ do TSJ Venezuelano realizou em 2003 um marco (negativo) no sistema, posto que determinou que as decisões da Corte IDH estariam sujeitas à análise do TSJ, criando assim uma espécie de controle de constitucionalidade de sentenças internacionais.

A aplicação desse controle ocorreu pela primeira vez na Decisão n° 1.939, da Sala Constitucional do TSJ¹²⁵. Nessa sentença declarou-se inexecutável uma decisão da Corte Interamericana que havia condenado a Venezuela, e o TSJ ainda recomendou ao Poder Executivo Nacional que denunciasse a CADH, para que o país fosse excluído do SIPDH¹²⁶.

A segunda decisão adveio de uma ação do Ministério Público Venezuelano contra a execução da sentença condenatória da Corte IDH no caso López Mendoza, de 1° de setembro de 2011¹²⁷. Nesse caso, o Ministério Público impetrou uma ação perante a Sala Constitucional do TSJ, que em 17 de outubro de 2011 declarou inexecutável esta sentença da Corte IDH¹²⁸. Um ano mais tarde Hugo Chávez apresentou a denúncia à CADH, solicitando a retirada do país do SIPDH, contando com o apoio do TSJ do país, que passou a emitir declarações de natureza política em suas sentenças contra a Corte IDH¹²⁹. Em abril de 2017, Nicolás Maduro

¹²⁴ TSJ de Venezuela, Sentencia n. 1.942, de 15 de Julio de 2003, SC/TSJ.

¹²⁵ Sentença n. 1.939, publicada em 12 de janeiro de 2009, pela Sala Constitucional do TSJ. Disponível em: <<http://www.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/1939-181208-2008-08-1572.html>>.

¹²⁶ Vide o texto desta grave determinação na Sentença n. 1.939: “*Igualmente, con base en el mismo principio y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 78 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se solicita al Ejecutivo Nacional proceda a denunciar esta Convención, ante la evidente usurpación de funciones en que ha incurrido la Corte Interamericana de los Derechos Humanos con el fallo objeto de la presente decisión; y el hecho de que tal actuación se fundamenta institucional y competencialmente en el aludido Tratado. Así se decide*”.

¹²⁷ Caso López Mendoza Vs. Venezuela: mérito, reparações e custas. Sentença de 1 set. 2011.

¹²⁸ Vide TSJ de Venezuela, Sentença n. 11 da Sala Constitucional, de 17 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://www.tsj.gob.ve/decisiones/scon/Octubre/1547-171011-2011-11-1130.html>>.

¹²⁹ Vide, por exemplo, a declaração em tom político da Sala Constitucional do TSJ Venezuelano contra a Corte Interamericana: “*la Corte Interamericana de Derechos Humanos persiste en desviar la teleología de la Convención Americana y sus propias competencias, emitiendo órdenes directas a órganos del Poder Público venezolano (Asamblea Nacional y Consejo Nacional Electoral), usurpando funciones cual si fuera una potencia colonial y pretendiendo imponer a un país soberano e independiente criterios políticos e ideológicos absolutamente incompatibles con nuestro sistema constitucional*”.

completou o ciclo de resistência, ao apresentar uma carta solicitando o abandono da OEA, fato este bem mais grave do que sair do SIPDH.

O caso da Venezuela é um exemplo clássico de ruptura (*backlash*) contra o SIPDH. Embora a Venezuela tenha participado do processo de tentativa de reforma dos órgãos interamericanos de direitos humanos, também se envolveu em críticas sistemáticas e consistentes à Corte IDH e à CIDH, recusando-se a cumprir vários julgamentos da Corte IDH. Além disso, seu objetivo de enfraquecer o sistema é evidenciado por sua estratégia de estabelecer instituições paralelas para substituir a OEA, como é o caso da Constituição da União das Nações Sul Americanas (Unasul). Os órgãos de direitos humanos da OEA eram os principais alvos da reação venezuelana, pois condenavam continuamente a transformação autoritária do Estado venezuelano (SOLEY; STEININGER, 2018, p. 7). Todo esse revanchismo acabou ganhando suporte da sua corte suprema.

5.4 CUSTOS DAS RESISTÊNCIAS E RUPTURAS E SURGIMENTO DE UM NOVO ATOR NESTE CENÁRIO: CORTES SUPREMAS ESTATAIS

O cumprimento pacífico das condenações da Corte IDH ainda é um objetivo não alcançado no sistema. Muitos Estados membros ainda argumentam a favor da supremacia dos padrões nacionais e concebem as condenações da Corte IDH como ofensas.

De acordo com Ragone (2016, p. 468) as tensões podem se tornar evidentes de três diferentes maneiras. A primeira é a que denomina de “saída estratégica” (*exit strategy*), que ocorre quando os Estados denunciam a CADH e retiram-se do SIPDH, como Trindade e Tobago fez em 1998 e a Venezuela em 2012.

Mas existem tipos mais sutis de conflitos, como resultado da “estratégia de tensão”. Esses conflitos não resultam na saída do Estado do SIPDH, mas criam colisões envolvendo o Poder Executivo, por meio de repetidas ameaças de abandonar o sistema, como já ocorreu com o Peru, Bolívia, Equador e Brasil¹³⁰.

Há também uma terceira estratégia adotada pela República Dominicana, em que após o governo ter afirmado que não aceitara a condenação, o Tribunal Constitucional declarou a

¹³⁰ Como exemplo deste tipo de tensão, tem-se o caso do Brasil, que em 2011, após a CIDH conceder uma medida cautelar para suspender a obra da Usina de Belo Monte, a ex-Presidente Dilma Rousseff suspendeu um repasse para o órgão de 800 mil dólares, cancelou a indicação de um representante para ser escolhido para a CIDH e convocou o embaixador do Brasil na OEA. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me3004201117.htm>>.

inconstitucionalidade da lei mediante a qual o Estado aceitou a jurisdição da Corte IDH. Essa estratégia configura-se como a ação do Poder Judiciário em suporte do Poder Executivo.

No caso da República Dominicana, ocorreu o que Huneus e Urueña (2018, p. 4) denominaram de uma “saída do tratado liderada pelos tribunais” (*a court-led treaty exit*). Ou pelo menos uma tentativa de fazê-lo. Por ora, o SIPDH está ignorando a decisão da Corte Constitucional da República Dominicana e está sendo ignorado por este Estado. Mas a Venezuela levou o conselho da Corte Constitucional até as últimas consequências.

Nos casos da República Dominicana e da Venezuela, as duas intervenções judiciais nacionais compartilham características importantes. Primeiro, a Corte IDH emitiu uma sentença contra o Estado em um assunto altamente delicado que inflamou o sentimento nacionalista. Em segundo lugar, o Executivo procurou fugir do cumprimento da decisão. Por fim, um tribunal constitucional veio em socorro, fornecendo ao Executivo uma rota de fuga por meio do direito constitucional nacional (HUNEEUS; URUEÑA, 2018, p. 5).

Esses exemplos mostraram que tribunais nacionais usaram de um procedimento de revisão judicial para proteger suas posições frente a uma jurisdição internacional. Em cada caso, a Corte IDH emitiu uma sentença que diretamente reprimiu um tribunal nacional (Venezuela) ou prejudicaram o sentimento nacionalista (por exemplo, limitando o poder de controlar suas fronteiras – República Dominicana). Dessa forma, Huneus e Urueña (2018, p. 5) refletem que as cortes constitucionais colaboraram com o Executivo não (ou ao menos, não apenas) por conta da pressão do Poder Executivo, mas porque também possuíam suas próprias razões institucionais para desafiar a Corte IDH.

Dessa forma, as autoras constataam que há um novo ator no domínio das relações internacionais e de importância para as resistências às ordens do SIPDH, na região latino-americana: as cortes constitucionais, armadas com procedimentos de revisão judicial e um direito constitucional em rápida evolução. Esses casos mostram também que as cortes nacionais estão sendo usadas para apoiar agendas políticas nacionalistas hostis às instituições internacionais.

Esse fenômeno não encontra caso semelhante no SEPDH. E se ocorresse, seguramente passaria por um procedimento de diálogo, constrangimento ou punição do país (suspensão ou expulsão) no Conselho da Europa, que possui procedimentos próprios para tanto. Além desses fatores, o respeito às normas do Conselho da Europa é essencial para os países que fazem parte da União Europeia. Embora não seja obrigatório um membro da União Europeia estar submetido ao TEDH (são organizações internacionais diferentes), os mecanismos de fiscalização da União Europeia, como o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia, são

espaços em que países que por ventura passem a descumprir sistematicamente as sentenças do TEDH sofreriam questionamentos sobre o comportamento de violação dos direitos humanos.

O caso das resistências do Brasil e da Argentina aqui demonstradas são mais “suaves”, pois as Cortes Supremas emitiram posicionamentos contrários a uma sentença da Corte IDH em casos particulares. O caso da Argentina, que aparentemente não possui conotação política, embora envolva o ex-presidente Carlos Menem, parece estar mais relacionado com a chegada de novos integrantes na Corte Suprema (DE ANTONI, 2017), que revertem uma posição anterior firme, de cumprimento pleno das sentenças da Corte IDH, para defender uma posição mais publicista nacional.

Por sua vez, o caso do Brasil (Guerrilha do Araguaia) mostra uma peculiaridade: reveste-se de um caso extremamente delicado em termos políticos, em que um governo de esquerda (Partido dos Trabalhadores), que era a favor da criminalização de agentes estatais da época da ditadura, assiste ao STF decidir contrário a uma jurisprudência pacífica da Corte IDH e posteriormente manter essa decisão quando o Ministério Público tenta impetrar denúncias criminais em desfavor de supostos torturadores. Aqui está se falando de uma corte constitucional que à época julgou um tema contrário aos anseios do governo federal. Um tema quiçá mais político do que jurídico, e que mostra que as cortes constitucionais são atores relevantes no cenário nacional e internacional, e que podem também atuar de forma independente dos governos.

Em relação aos custos das resistências, estes praticamente não existem. Fazer parte do SIPDH não tem sido uma condição para ser membro da OEA ou mesmo de outra organização da região. Da mesma forma, o não cumprimento das sentenças da Corte IDH parece preocupar mais as organizações não governamentais, que acabam por emitir declarações e campanhas tentando alertar a população das ações contrárias do governo, mas a transmissão ainda alcança um baixo nível populacional. Uma prova é que no Brasil, quase não se vê campanhas para que o STF mude seu posicionamento sobre a Lei de Anistia. O que se observa ainda é um movimento restrito ao mundo acadêmico e ao Ministério Público Federal, principal interessado nessa reversão.

Quando uma corte constitucional profere uma decisão contrária a uma sentença da Corte IDH, o que geralmente ocorre é uma declaração da CIDH e da Corte IDH mostrando preocupação. Contudo, não há uma reunião do Conselho Permanente ou da Assembleia Geral da OEA para decidir casos mais graves como o da República Dominicana, e muito menos casos de resistência mais suaves, como o caso do Brasil e da Argentina. Como as sentenças da Corte IDH nesses casos não foram cumpridas totalmente, a Corte IDH segue mantendo as

sentenças em aberto, em processo de supervisão, sem prazo definido, na esperança que um dia o tribunal nacional que deu causa ao problema modifique seu ponto de vista.

Por outro lado, quando o ator que causa o descumprimento é o Chefe do Poder Executivo, a atitude se repete. Não houve reunião da Assembleia Geral ou do Conselho Permanente para discutir o pronunciamento do Presidente da República Dominicana.

No caso da Venezuela, ocorreram diversas reuniões para discutir a situação política do país, mas que não tiveram como fundamento o descumprimento das sentenças da Corte IDH. A grave crise humanitária e a repressão política chegaram ao ponto de a OEA preparar reuniões e relatórios sobre esses fatos, encaminhando inclusive em fevereiro de 2018 um relatório para o Tribunal Penal Internacional avaliar se deveria abrir ou não uma investigação contra o Presidente Nicolás Maduro, por crimes contra a humanidade¹³¹. Talvez essa seja a atitude mais severa tomada pela OEA nos últimos tempos, mas que ocorreu já depois da saída da Venezuela do SIPDH e posteriormente da própria OEA. Ou seja, não teve relação direta com o descumprimento sistemático das sentenças da Corte IDH.

5.5 ANÁLISE COMPARATIVA DOS SISTEMAS INTERAMERICANO E EUROPEU A PARTIR DAS TEORIAS LIBERAL E DA ESCOLHA RACIONAL

O cumprimento de sentenças de tribunais internacionais é caracterizado como uma obrigação proveniente de tratados previamente ratificados. As convenções que criaram os três tribunais regionais de direitos humanos existentes (o europeu, o interamericano e o africano) determinam que os países se comprometem a executar as decisões das cortes respectivas. No entanto, por que muitos Estados não cumprem? Por que aderiram a tratados e desrespeitam suas regras sem se preocupar com as consequências, como observado no SIPDH?

A literatura muito tem se dedicado a pesquisar sobre o cumprimento dos tratados internacionais. Diversos estudos empíricos foram realizados tentando identificar as razões para o cumprimento das obrigações internacionais, e que serão objeto de análise em capítulo próprio. Aliado aos trabalhos empíricos, teorias da ciência política, relações internacionais e do direito internacional são utilizadas para explicar o sucesso (ou não) de tribunais internacionais.

Neste sentido, serão aqui expostas algumas dessas teorias, no sentido de se encontrar elementos que expliquem por que no SIPDH ocorrem fenômenos de resistências à execução das decisões da Corte IDH. Para tanto, será realizada uma abordagem comparativa com o SEP DH.

¹³¹ Vide: <<https://nacoesunidas.org/tribunal-penal-internacional-inicia-analise-preliminar-sobre-situacao-na-venezuela-e-nas-filipinas/>>.

Uma das teorias sobre o cumprimento do direito internacional é a *Managerial School*. De acordo com essa escola, elaborada por Abram e Antonia Chayes, existe uma tendência dos Estados em cumprir com o direito internacional. No entanto, o cumprimento dos tratados é atribuído a fatores externos complexos, como a ambiguidade dos tratados, a capacidade administrativa ou financeira dos países para implementar os acordos que aderiram e o lapso de tempo entre a entrada em vigor da norma e seu impacto no âmbito nacional. Os autores dessa teoria são contrários ao uso de meios coercitivos contra os Estados, e defendem que em caso de descumprimento das obrigações internacionais, devem ser tomadas medidas positivas de incentivo para os países, como a transferência de tecnologias ou oferecimento de subsídios (DOWNS; TRENTO, 2004, p. 29-30).

Por sua vez, a teoria realista identifica que o direito internacional tem um impacto normativo reduzido, pois os Estados irão cumprir as normas internacionais se isso representa seus interesses, se há benefícios para o país, ou então se é coagido a cumprir por Estados poderosos. Neste caso, a estrutura de poder dos sistemas internacionais tem um papel fundamental, pois se os países poderosos consideram que o descumprimento de países menos poderosos é problemático, eles irão exercer algum tipo de pressão para o cumprimento (DOWNS; TRENTO, 2004, p. 27). Os teóricos dessa escola, assim, consideram o direito internacional e as instituições que promulgam essas normas como um epifenômeno da política internacional (HATHAWAY, 2002, p. 1945).

A teoria institucionalista estima que os Estados podem se unir para criar instituições com poder de criar normas que podem afetar o comportamento dos países. Essas normas, contudo, não influenciam os Estados porque são regras a serem obedecidas, mas porque elas fazem parte de um regime como um todo, incluindo as instituições que criam e implementam tais regras. As instituições, por sua vez, podem alterar os incentivos para os países cumprirem ou não (BURGSTALLER, 2005, p. 99). Neste caso, os países cumprem suas obrigações sem que se sintam forçados, pois fazem parte de um âmbito cooperativo em que existe um grande benefício ao participar da instituição, e, assim, cumprir seus mandamentos é algo benéfico para o Estado.

Sem embargo, Hathaway (2002, p. 1951) ressalta que a aplicação da teoria institucionalista para o cumprimento das normas internacionais de direitos humanos não é adequada. Na visão dessa escola, o cumprimento dos tratados de direitos humanos deve se explicar como o resultado de um comportamento racional de auto interesse do Estado, resultado de uma ponderação racional dos custos e benefícios de modos alternativos de ação. O que ocorre é que os benefícios do cumprimento de tratados de direitos humanos em geral

são mínimos, enquanto que os custos quase sempre são maiores. Observe-se que grande parte dos tratados de direitos humanos requerem modificações administrativas e legislativas custosas para os países, e assim se questiona: por que os países estariam dispostos a cumprir esses tipos de normas?

De acordo com o modelo institucional, os Estados o fazem devido à ameaça de sanções diretas ou dano à reputação. Sanções diretas na forma de direitos econômicos ou militares por represália a violações de tratados de direitos humanos são tão raras, que é pouco provável que os países baseiem as sanções a um tratado unicamente por essa causa. E a ameaça de represália por descumprimento do tratado não tem o poder que tem em outros contextos, como o comércio ou acordos de armas. Dessa forma, para a teoria institucional, os Estados cumprem os tratados de direitos humanos para obterem ou manterem uma reputação de bom comportamento (HATHAWAY, 2002, p. 1951-1952).

Por outro lado, a teoria do processo jurídico transnacional, desenvolvida por Harold Koh, sustenta que a melhor coerção para o direito internacional não é o cumprimento forçado, mas sim a obediência voluntária. Para formular sua teoria, Koh (2006) define que o direito internacional é um produto de um processo construtivo, dinâmico, não estatal e altamente participativo, que requer uma análise interdisciplinar. Nesse sentido, as normas de direito internacional seriam internalizadas nos Estados como resultado de uma rede transnacional de advocacia conectada com atores domésticos que produzem informação sobre o país que não cumpre as normas internacionais. Uma vez alertada, essa rede transnacional se relaciona com regimes internacionais, pressionam o Estado violador e mobiliza organizações internacionais e outros países a aplicarem as pressões devidas. Esse seria o processo transnacional.

Na visão de Koh (2006, p. 746), os “agentes de internalização” são peças-chave nesse processo. Nele estão incluídos indivíduos, organizações internacionais, ONGs, ou governos que provocam interações e diálogos objetivando induzir os Estados a cumprirem o direito internacional.

Koh (2006) sustenta que o objetivo do processo transnacional não é o cumprimento, mas sim a obediência da norma. Nesse caso, define cumprimento quando uma pessoa está consciente da norma e conscientemente aceita sua influência, mas o faz para ganhar um prêmio específico ou evitar algumas sanções. Por sua vez, obediência ocorre quando uma pessoa ou organização adota (obedece) uma norma indutora de comportamento porque a parte internalizou a regra e a incorporou em seu próprio sistema de valores internos.

Para o autor, existem três formas de internalização: (a) social, quando a norma adquire tanta legitimidade pública que sua aderência é difundida como regra geral; (b) política,

quando as elites políticas aceitam uma norma internacional e lutam para sua adoção como uma política de governo; e (c) jurídica, quando uma norma internacional é incorporada no ordenamento jurídico interno, devendo ser obedecida pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (KOH, 1997, p. 2656).

Ao analisar a teoria desenvolvida por Koh, Hathaway (2002, p. 1961) ressalta que o processo jurídico transnacional apresenta uma coerente explicação para o cumprimento de normas de regimes de direitos humanos. Em sua opinião, como na área dos direitos humanos os governos nacionais estão quase sempre indispostos a pressionar os países que violam os tratados, essa teoria oferece meios para combater essa apatia. Para incentivar a interação, diversos atores, incluindo intergovernamentais, ONGs e partes privadas, quase sempre são encorajadas a participar nesse processo. E para criar interpretações corretas de normas internacionais, foros devem ser criados ou adaptados em instituições existentes.

Contudo, por mais que essa teoria seja válida, não há comprovações empíricas que atestem a efetividade desse processo jurídico transnacional em regimes de proteção dos direitos humanos, como o SIPDH.

Ainda assim, não se pode deixar de notar que na América Latina houve um crescimento, desde a década de 1990, do número de organizações que lutam pelos direitos humanos.

Deve-se constatar que existe no continente americano uma dimensão transnacional de alianças e redes formadas por ONGs, atores de movimentos sociais e organizações de base comprometidas com o ativismo de direitos humanos, que acentuam um movimento que inclui uma variedade de esforços jurídicos, sociais e políticos, denominado por Santos (2007, p. 14) de um “ativismo transnacional legal”.

Ao justificar o êxito desse ativismo, Santos (2007, p. 41) estima que as organizações não governamentais são responsáveis por 90% dos casos apresentados ante a CIDH, e que a maioria das denúncias contra o Brasil foram firmadas por ONGs internacionais associadas com ONGs locais, pelas vítimas, suas famílias, por ONGs de base ou por atores de movimentos sociais. É importante também ressaltar que o trabalho dessas organizações não busca unicamente a solução do caso individual, mas sim lutam “para criar precedentes que produzam um impacto sobre a política, o direito e a sociedade do Brasil. A estratégia é converter o caso em um exemplo para a mudança social” (SANTOS, 2007, p. 42).

As teorias anteriormente abordadas descrevem algumas situações que ocorrem em ambos os sistemas (SIPDH e SEPDH). No entanto, carecem de elementos mais sustentos que permitam alcançar o objetivo deste estudo, que é identificar quais são os instrumentos

institucionais que faltam à OEA para fazer com que suas sentenças sejam totalmente cumpridas. Mais especificadamente, que estruturas e formas de supervisão do cumprimento de sentenças podem ser aprimoradas para que os Estados se sintam incentivados ou pressionados a cumprirem com as sentenças. E, para tanto, será realizada uma comparação com o SEPDH, que alcançou um nível mais avançado de organização nesse tocante.

Para esse objetivo, consideram-se mais adequadas para a análise as teorias liberal de Moravcsik (1995) e da escolha racional, expostas por Goldsmith e Posner (2005) e Guzman (2008) e explicadas no primeiro capítulo. Observando-se os preceitos teóricos de ambas, pode-se fazer um paralelo com a realidade do SIPDH. E, para tanto, a descrição do histórico do desenvolvimento institucional dos mecanismos de supervisão de sentenças e a demonstração das resistências e rupturas foi essencial, pois mostra a forma como os Estados agem em algumas situações e a ausência de custos e constrangimentos.

A seguir, estão resumidas as características das duas teorias, e posteriormente será traçado um paralelo comparativo entre o SIPDH e o SEPDH.

Quadro 2 – Características das teorias liberal e da escolha racional

Teoria da escolha racional	Teoria liberal – Moravcsik (específico sobre o sistema europeu)
Ausência de <i>enforcement</i> – problema central dos tribunais internacionais.	SEPDH funciona não com sanções externas ou reciprocidade, mas por “constranger” (<i>shaming</i>) os Estados e seus atores e cooptar atores nacionais.
Se as sentenças são cumpridas, é por outras razões.	O cumprimento das normas dos sistemas regionais depende de fatores socioeconômicos e políticos dos Estados, mais notadamente de uma elite ou consenso popular em favor dos direitos humanos.
Tribunais internacionais – papel de disseminador de informação.	Instituições internacionais efetivas quase sempre pressupõem uma ordem jurídica e política bem estabelecida e uma robusta sociedade civil.
Não há custos pela violação de tratados de direitos humanos.	Os regimes de direitos humanos harmonizam melhor entre nações que já efetivamente garantem os direitos básicos, em vez de introduzir novos direitos
A ratificação de tratados não gera consequências adversas.	O êxito europeu não está na transformação de países antidemocráticos, mas na melhoria dos democráticos.
A mudança de comportamento dos Estados se dá em razão de leis nacionais e culturas, e não dos tratados de direitos humanos.	
O sucesso do SEPDH é parte de uma cooperação política e econômica entre Estados. Por isso que os outros sistemas não possuem tanto êxito.	

Fonte: elaboração própria, com base nos autores da escolha racional e Moravcsik (1995).

Uma das questões principais que os dois sistemas possuem é a ausência do *enforcement*, ou seja, mecanismos coercitivos para o cumprimento das sentenças, nos moldes dos tribunais nacionais. Embora Moravcsik (1995) aponte que não há comprovação de que o

uso de sanções e de pressão diplomática sejam a causa do sucesso do SEPDH, sua teoria foi elaborada em 1995, ou seja, 15 anos antes da criação dos novos procedimentos de supervisão do Comitê de Ministros, e que tem alcançado êxito na diminuição de sentenças em processo de supervisão, conforme apresentado em estatística no capítulo sobre o SEPDH.

Além desse fator, em 1995 não existiam tantos países das ex-repúblicas socialistas no Conselho da Europa como atualmente, a exemplo da Rússia, Azerbaijão e países como Turquia, Bósnia, que possuem sistemas jurídicos com tradições distintas dos europeus ocidentais, e que apresentam ainda registros de violações de direitos humanos maiores que os países tradicionais da Europa (além de dificuldades para o cumprimento de sentenças do TEDH em alguns casos). Para tanto, os procedimentos de supervisão do Comitê de Ministros têm se notabilizado como uma ótima ferramenta de auxílio e diálogo com os países.

Por outro lado, embora não existam sanções mais duras previstas no SEPDH, a simples possibilidade de constrangimentos perante os parlamentos do Conselho da Europa e da União Europeia (para os que fazem parte desta), e a possibilidade de suspensão e expulsão do SEPDH, exercem algum tipo de pressão nos Estados, mas que ainda não foi mensurado em estudos.

No plano oposto, a partir do momento em que os países do SIPDH observam que não existem custos para o descumprimento de sentenças, o enfrentamento se torna uma possibilidade viável. A prova disso é que se encontra todo tipo de resistência às decisões da Corte IDH, desde as mais leves até ameaças graves de saída do sistema e sua concretização. E os constrangimentos pelos pares e sanções são inexistentes. O que existe é uma publicação das resoluções de supervisão da Corte IDH que não encontram um prisma de difusão nos países que enseje uma pressão nos governos e órgãos responsáveis.

Essas resistências são efetuadas principalmente em razão de temas sensíveis no âmbito nacional, por razões de ideologias dos partidos governantes e pelos custos em implantar as mudanças determinadas pela Corte IDH. Mas o mais interessante é que as Cortes Supremas ou Constitucionais dos países é que têm se destacado como o pivô das ações, algumas vezes por razões próprias e outras em suporte da vontade do Poder Executivo, o que não encontra paralelo no SEPDH.

Fazer parte de um projeto de cooperação política e econômica também foi apontado como um fator de sucesso europeu. O Conselho da Europa é uma organização internacional voltada para a proteção e promoção dos direitos humanos, mas ela faz parte um projeto de integração europeu maior, nascido após a Segunda Guerra Mundial e que gerou também a União Europeia. Apesar de ambas serem entes diferentes, ter uma boa reputação perante o

Conselho da Europa sem dúvida é um fator de relevo para a União Europeia, que pode colocar em evidência os países que por acaso insistam em descumprimentos graves e sistemáticos das sentenças do TEDH.

Infelizmente o SIPDH não faz parte de uma agenda maior de cooperação política ou econômica. Os próprios órgãos políticos da OEA não se interessam em analisar e supervisionar o descumprimento das sentenças da Corte IDH. Neste sentido, o estudo de Leite (2017) mostrou que em mais de 10 anos de atividades da Corte IDH, a Assembleia Geral da OEA pressionou os países a cumprirem as sentenças da Corte IDH em apenas um caso¹³². Outras organizações internacionais do continente também não utilizam a reputação de respeito às sentenças da Corte IDH como condição de participação¹³³, além de o Tribunal enfrentar problemas financeiros para poder cobrir a demanda de petições e julgamentos pendentes¹³⁴. Dessa forma, a Corte IDH vai seguindo de forma isolada no seu papel de julgador, observando suas sentenças serem descumpridas, estando de mãos atadas e sem parceiros para pressionar os Estados.

Uma das questões fundamentais defendidas por Moravcsik (1995) é que o sucesso europeu se efetuou porque os países que faziam parte do Conselho da Europa possuíam uma ordem jurídica e política bem estabelecida, Estados com uma democracia consolidada e padrão socioeconômico elevado, além de já garantirem uma proteção aos direitos humanos. Assim, o SEPDH veio para aperfeiçoar algo que já funcionava, e na visão de Moravcsik (1995), se estas condições não ocorrerem, o êxito dos sistemas regionais tardará gerações para que alcancem um grau de maturidade.

De fato, o que se observou no SIPDH foi totalmente o oposto. Na época da fundação (décadas de 1960 e 1970), boa parte dos Estados da América Latina passavam por regimes ditatoriais, com um nível de desenvolvimento econômico e social muito abaixo dos países

¹³² Os casos foram casos Aloeboetoe e outros e Gangaram Panday, ambos contra Suriname.

¹³³ Como por exemplo, o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações.

¹³⁴ O Relatório Anual da Corte IDH de 2016 aponta que a receita geral da Corte IDH é da ordem de 5 milhões de dólares, sendo que somente 55% deste valor provem da OEA. O restante é fornecido voluntariamente por países e instituições nacionais e internacionais, o que faz com que o orçamento do Tribunal não seja previsível. Veja-se que no final de 2015, a Noruega e a Dinamarca anunciaram um corte de repasse de verbas, que somavam quase 500 mil dólares, ressaltando a Corte naquele momento que o Tribunal adotasse uma “política de austeridade que permitiu economizar recursos, reduzindo gastos e buscando formas mais eficientes de continuar realizando o seu trabalho”. Desde então, os juízes têm procurado demonstrar a OEA a importância de se ter um orçamento maior e fixo da Organização, para que existam “bases definitivas para dotar o continente americano de uma Corte com juízes de dedicação exclusiva, uma secretaria devidamente estruturada”. Vide Relatório Anual (CORTE IDH, 2017, p. 153-163). Para o ano de 2018, a OEA destinou cerca de 3,6 milhões de dólares para a Corte IDH, aumentando assim em 33% o valor repassado em relação ao ano de 2017. Vide Orçamento Geral da OEA 2018, p. 76, disponível em: <<http://www.oas.org/budget/2018/Presupuesto Aprobado 2018.pdf>>. Esta cifra ainda se demonstra insuficiente para os anseios de um tribunal que deseja ser permanente. Neste sentido, Piovesan (2014, p. 153) resalta que em 2014, o TEDH recebeu 41 milhões de euros, correspondendo a 20% do orçamento do Conselho da Europa, “enquanto que o orçamento conjunto da Comissão e da Corte Interamericana corresponde aproximadamente a 5% do orçamento da OEA”.

européus, e com elevado nível de violações de direitos humanos. Por certo que atualmente o nível de democracia nesses países tem evoluído (ainda em desenvolvimento), mas em grande parte o nível socioeconômico e o índice de violações de direitos humanos ainda permanecem elevados.

Moravcsik (1995) também destaca que um dos fatores de sucesso é cooptação de atores nacionais como parceiros do sistema, e os teóricos da escolha racional defendem que a mudança de comportamento dos Estados se dá não por força dos tratados, mas pela cultura e leis nacionais. Por certo, razão existe para ambas as assertivas. O que se observa no SIPDH são países com altos índices de violações de direitos humanos que não respeitam os tratados firmados. Ademais, os representantes dos poderes nacionais e autoridades diretamente envolvidas com o processo de execução das sentenças não são convidados a participarem dos procedimentos de supervisão perante a Corte IDH, o que dificulta um maior estreitamento entre a esfera nacional e internacional.

Quadro 3 – Quadro comparativo das características e realidades dos sistemas interamericano e europeu

Sistema europeu	Sistema interamericano
Criação: países com padrões socioeconômicos desenvolvidos, democracias consolidadas e proteção dos direitos humanos.	Países com padrões socioeconômico baixos, regimes ditatoriais e violações de direitos humanos.
Evolução: Ainda conta com democracias sólidas, mas houve o ingresso de países com regimes políticos instáveis, como Turquia. Possui ainda países com índices de violações de direitos humanos, como Rússia, Azerbaijão, Bósnia.	O nível de democracia dos países da região evoluiu, mas ainda contam com índices altos de violações de direitos humanos. O nível socioeconômico dos países também não se compara aos níveis europeus.
Faz parte de um projeto de cooperação política e integração econômica. O descumprimento de sentenças pode gerar constrangimentos nos foros políticos.	Não faz parte de um projeto de cooperação política e o cumprimento das sentenças da Corte Interamericana não é condição para participação em outras organizações.
Não possui sanções graves, mas possui um mecanismo de pressão diplomático e jurídico, com procedimentos previstos e constrangimentos. A sanção mais grave é a suspensão e expulsão do Conselho da Europa.	Não possui sanções graves. O mecanismo de supervisão é eminentemente jurídico. Os órgãos políticos da OEA são silentes quanto ao descumprimento das sentenças. Não há previsão de suspensão ou expulsão para casos de não execução das sentenças.
No processo de supervisão de sentenças dialoga com as autoridades nacionais responsáveis pela execução das sentenças.	No processo de supervisão, somente o órgão de representação judicial do Estado condenado participa, em conjunto com as vítimas e a Comissão Interamericana.

Fonte: elaboração própria

Todas essas questões são refletidas no trabalho final da Corte IDH: o cumprimento da sentença. As etapas de pré-julgamento e julgamento da Corte e do Tribunal Europeu seguem um mesmo ritmo, com oitiva das partes, interventores, questões processuais etc. Mas o que difere ambos os sistemas é justamente o acompanhamento da execução das sentenças. É aqui o “tendão de Aquiles” do sistema.

Como o trabalho da supervisão das sentenças é realizado apenas pela Corte IDH, que não possui poderes coercitivos nem apoio político da OEA, a vítima das deficiências do sistema é a população que o utiliza.

Ao tomar em consideração esse panorama sistêmico, a impressão que se tem é de um sistema falido. No entanto, conforme demonstrado em estudos empíricos, a sentença da Corte IDH não é uma peça monolítica. Ela se divide em diversas medidas de reparação. Algumas medidas são cumpridas prontamente, porque não demandam maiores custos políticos para o governante. No entanto, modificar uma legislação já exige um esforço colaborativo do Poder Legislativo, retardando o cumprimento dessa ordem. E quando se trata da medida para se investigar, julgar e condenar os culpados de violações, aí sim o panorama aqui apresentado se mostra presente.

É justamente esse tipo de condenação que os países do SIPDH não cumprem, e que será objeto de análise empírica adiante. E ao se analisar o perfil dessa condenação, ela demanda um esforço de vários atores nacionais, como polícias, Ministério Público e Poder Judiciário.

Neste sentido, talvez seja utópico imaginar que algum dia os Estados membros do SIPDH modifiquem a atual estrutura para criar procedimentos de supervisão das sentenças da Corte IDH, seja dotando a o Tribunal de novos poderes ou regulamentando a ação dos órgãos da OEA para pressionarem seus pares. Mas o estreitamento da relação entre as autoridades nacionais responsáveis pela execução das sentenças e a Corte IDH quiçá seja algo plausível de ser realizado, até mesmo por uma construção jurisprudencial ou costumeira do Tribunal, sem necessidade de modificações nos tratados constitutivos. Tal relacionamento poderia facilitar o cumprimento das ordens em nível nacional, pois são estes atores nacionais os responsáveis diretos por cumprirem as sentenças.

Por fim, sustentar a hipótese de que as sentenças da Corte IDH não são cumpridas em razão das deficiências do mecanismo de supervisão de sentenças não é correto. Em verdade, são elementos nacionais que colaboram para a não execução das sentenças. Esses fatores são as próprias estruturas políticas, sociais e econômicas dos países. Em resumo, o desenho institucional da supervisão (elemento sistêmico), aliado a fatores domésticos dos países (fator nacional) contribuem para o quadro de não execução das decisões da Corte IDH. A OEA poderia oferecer alguma influência nos países persuadindo-os ao cumprimento, mas não o faz. Dessa maneira, o mecanismo de supervisão de sentenças acaba exercendo uma influência reversa, permitindo que países condenados não cumpram as sentenças, tendo em vista a omissão na fiscalização.

5.6 MECANISMO DE SUPERVISÃO DE SENTENÇAS DO SISTEMA INTERAMERICANO: NECESSIDADE DE APRIMORAMENTOS

O SIPDH possui deficiências estruturais que já foram identificadas pela literatura. Há críticas desde como indivíduo pode levar um caso ao Tribunal até a efetividade das sentenças. Como se está a tratar da questão da supervisão de sentenças, etapa final do processo na Corte IDH, abordar-se-ão as opiniões sobre como melhorar o atual mecanismo de fiscalização do cumprimento das decisões.

Um dos primeiros que criticaram a forma como se supervisiona as sentenças na Corte IDH foi Cançado Trindade, que exerceu o cargo de Juiz Presidente do Tribunal por dois mandatos.

Cançado Trindade (2011, p. 32) desde 2001 insiste na criação de um órgão político (Grupo de Trabalho) de supervisão de sentenças da Corte IDH, no âmbito do Conselho Permanente da OEA, para suprimir essa lacuna. O autor afirma que devido à ausência de um órgão específico, a Corte IDH vem exercendo a supervisão da execução de suas próprias sentenças, mas em verdade essa missão (o exercício da garantia coletiva da fiel execução das decisões da Corte IDH) deveria recair sobre o conjunto dos Estados membros que fazem parte do SIPDH (CANÇADO TRINDADE, 2011, p. 32).

Robles (2007, p. 23-24) também compartilha essa proposição. Em sua visão, o art. 65 da CADH possui uma lacuna que deve ser sanada, porque ao mesmo tempo em que estabelece uma obrigação para a Corte IDH informar à OEA dos descumprimentos de sentenças, não se definiu qualquer procedimento institucional dentro da OEA para tanto. Assim, o Grupo de Trabalho proposto por Cançado Trindade deveria considerar os relatórios de descumprimentos emitidos pela Corte IDH, sendo que os membros desse grupo receberiam também relatórios escritos e verbais da Corte IDH, da Comissão, dos Estados e representantes das vítimas, para só então emitir as recomendações pertinentes à CAJP do Conselho Permanente, ao próprio Conselho e à Assembleia Geral.

Sobre a ideia de um modelo de controle eminentemente político para o SIPDH, nos moldes do SEPDH, a literatura já refletiu sobre o tema. Garcés (2008, p. 57-59), ao estabelecer comparações entre os dois sistemas, quando o modelo europeu ainda era exclusivamente político (nas mãos do Comitê de Ministros), de forma muito direta afirmava que, no caso interamericano, supor que um órgão *“político conformado por representantes de esos mismos Estados sería riguroso y exigente a la hora de evaluar si ha cumplido o no con las órdenes del órgano jurisdiccional sería una ingenuidad”*. O autor ressalta o fato de que o

SEPDH demonstra confiança nos Estados membros que fazem parte do Conselho da Europa e, assim, não é absurda a opção de desjudicializar a supervisão das sentenças do TEDH. Situação diferente seria no caso interamericano, em que os países parecem não se importar com as violações de direitos humanos de seus pares.

Representantes de alguns Estados da OEA também já se pronunciaram contrário à ideia de um órgão político de supervisão, dando a entender que para melhorar o nível de cumprimento das sentenças, o procedimento de supervisão da Corte IDH deveria incluir os órgãos dos poderes nacionais em contato com a Corte IDH, de forma a manter um diálogo direto com os entes estatais responsáveis por executar as sentenças:

[...] Con respecto a la posibilidad de establecer un mecanismo de seguimiento político al cumplimiento de las sentencias de la Corte (y de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) algunas Delegaciones se mostraron preocupadas por las posibles implicaciones negativas que ello generaría, pues en su opinión no es oportuno crear un sistema de premios o amonestaciones, debido a que hay muchas circunstancias que dificultan el cumplimiento de las decisiones, y que en ningún momento dicho incumplimiento es voluntario. Agregaron que debe evitarse incomodar a un Estado en particular, especialmente si se pretende que más Estados Miembros reconozcan la competencia de la Corte¹³⁵. [...] Insistieron en la necesidad de que la Organización se mantenga al margen de hacer cualquier seguimiento político al cumplimiento de las decisiones. Mencionaron que para el debido cumplimiento de las sentencias y medidas dictadas por la Corte al interior Estados Miembros, sería interesante que la Corte promoviera el diálogo entre los diferentes poderes públicos para asegurar mejor coordinación sobre este aspecto¹³⁶.

Por mais que se aponte a ideia de deixar todo o trabalho de supervisão das sentenças da Corte IDH nas mãos do próprio Tribunal, não se pode deixar de ressaltar que se corre o risco de politizá-lo demasiadamente. Em alguns momentos as questões jurídicas e políticas estarão juntas, e tanto a Corte IDH como um possível órgão político de supervisão de sentenças poderão tratar de uma ou de outra questão, tendo em vista a linha tênue que separa os aspectos jurídicos e políticos das sentenças de tribunais internacionais. Além desse fato, ao colocar grande parte do trabalho de supervisão nas mãos de um órgão político, a Corte IDH poderia ficar livre para atuar mais diretamente no julgamento dos casos.

¹³⁵ Consejo Permanente De La Oea/Ser.G – Organización De Los Estados Americanos Cp/Cajp- 142/04 Rev.1 - 17 Mayo 2004 – Comisión De Asuntos Jurídicos Y Políticos. Original: Español Informe De La Presidencia De La Comisión De Asuntos Jurídicos Y Políticos Con Relación A Las “Observaciones Y Recomendaciones De Los Estados Miembros Al Informe Anual De La Corte Interamericana De Derechos Humanos”.

¹³⁶ Consejo Permanente De La Oea/Ser.G - Organización De Los Estados Americanos Cp/Cajp-2301/05, 26 Mayo 2005 – Comisión De Asuntos Jurídicos Y Políticos Original: Español. “Observaciones Y Recomendaciones Del Consejo Permanente Al Informe Anual De La Corte Interamericana De Derechos Humanos”.

Sobre o tipo de fiscalização do cumprimento de sentenças que deveria ser realizando (se política ou jurídica), Seminara (2009, p. 299-300) defende uma atuação mista (política e jurídica) na supervisão de sentenças da Corte IDH. E essa atuação dupla se fundamentaria tanto por razões práticas como de oportunidade. Isso porque determinadas medidas podem ser mais bem analisadas pela Corte IDH (a exemplo de questões jurídicas mais complexas), e outras podem ser melhor discutidas – para que se chegue a um acordo para o cumprimento – em um foro político. Assim, em sua visão, o mecanismo jurídico de supervisão seria necessário, mas não suficiente.

De acordo com Seminara (2009, p. 322), não se pode exigir que a Corte IDH exerça funções puramente políticas e, assim, é necessário um papel ativo dos órgãos políticos da OEA para que supervisionem as sentenças, evitando uma excessiva politização do controle judicial (supervisão) das sentenças realizado pela Corte IDH. Essa mesma proposição é defendida por Muñoz (2009, p. 79), para quem o fortalecimento do SIPDH passa necessariamente por fortalecer a competência política da OEA no tema do cumprimento de sentenças emitidas pela Corte IDH.

Outro aspecto de importância nesta seara é a participação de atores nacionais no processo de supervisão. Há quem defenda que se deve romper com a questão de que o Estado deve atuar nos organismos internacionais por meio unicamente de seus órgãos de representação judicial (no Brasil, por exemplo, a Advocacia Geral da União) que nada tem relação com a execução das sentenças. Assim, para os atos de supervisão, deveriam ser convidados a participar das audiências e relatórios os órgãos nacionais que diretamente possam ser responsáveis por cumprir as medidas ordenadas pelas sentenças da Corte IDH.

Questão fundamental nesse processo de supervisão seria uma maior aproximação da Corte IDH com os tribunais nacionais, para que estes pudessem se sentir parte integrante do sistema. Dessa forma, no processo de supervisão da Corte IDH, o diálogo direto entre os juízes daquele Tribunal e os magistrados nacionais poderia facilitar a execução das sentenças nacionalmente. Veja-se que em uma pesquisa elaborada por Greer (2006, p. 282) com atores que trabalham com o TEDH, identificou-se que muitos consideram que no próprio SEPDPH, o cumprimento nacional das sentenças poderia ser aperfeiçoado por uma melhor difusão das decisões judiciais nas línguas nacionais, por uma formação mais completa dos advogados e juízes nos Estados com registros de baixo cumprimento, e uma maior colaboração dos juízes nacionais.

Essa peculiaridade do Poder Judiciário com os Estados no SIPDH também foi ressaltada por Huneeus (2011), para quem se deve ter cautela com os tribunais nacionais por

quatro razões: (a) os tribunais não conduzem as relações exteriores do país e, assim, caso se veja confrontado, não se importará com as consequências internacionais; (b) os juízes nacionais não comparecem perante a Corte IDH e esta não convida os magistrados a comparecerem a sua sede; (c) em muitos Estados não há uma claridade sobre o *status* que ocupa a jurisprudência da Corte IDH no ordenamento interno, fazendo com que o mandamento para cumprir as decisões e precedentes seja fraco; (d) os juízes podem sentir-se mais ameaçados com uma sentença da Corte IDH do que de outros órgãos nacionais, pois a decisão internacional é uma incursão direta em seu terreno legal, principalmente tratando-se de casos onde a Corte IDH exige a reabertura de processos criminais (HUNEEUS, 2011, p. 514).

Por essas razões, Huneeus (2011, p. 518-520) afirma que a vontade política dos atores do ordenamento jurídico nacional (não apenas os tribunais) é altamente relevante para o cumprimento das sentenças da Corte IDH. Assim, ao se relacionar com os sistemas nacionais de justiça, a Corte IDH poderia aumentar sua influência, logrando o cumprimento de determinadas medidas que atualmente possuem obstáculos nacionalmente. Para criar essas “associações de cumprimento”, a Corte deveria ser capaz de fazer-se mais atrativa aos atores locais, fomentando uma postura “pró-Sistema Interamericano”, indo mais além do Poder Executivo. Essa política ajudaria os juízes e membros das polícias e Ministério Público a aprenderem sobre o SIPDH e sua jurisprudência, e sentirem-se mais diretamente responsáveis pelo cumprimento, começando a identificarem-se como partes do diálogo judicial transnacional em matéria de direitos humanos.

Huneeus (2011, p. 521) sustenta que a política de fomento de uma aliança entre a Corte IDH e os órgãos da justiça nacional dos países sob sua jurisdição deveria ser composta de quatro elementos: (a) a Corte IDH deve envolver diretamente os atores nacionais do sistema de justiça em cada etapa da reparação das violações até a supervisão final da sentença; (b) a Corte IDH deve ser mais respeitosa em relação aos tribunais nacionais em certas ocasiões, a fim de não “alienar” potenciais “sócios de cumprimento”; (c) a Corte IDH deve fomentar um diálogo judicial regional, incluindo em suas resoluções e sentenças, argumentos que aclarem a situações jurídicas das decisões da Corte IDH no ordenamento jurídico nacional, generosamente citando jurisprudência dos tribunais nacionais em apoio da fundamentação das razões da Corte IDH; (d) a Corte IDH deve fomentar os contatos pessoais entre seus agentes judiciais e os atores do sistema de justiça nacional.

Não se pode deixar de notar que a Corte IDH em algumas ocasiões tem realizado suas sessões fora da sede do tribunal, em San José da Costa Rica, e partindo para outros Estados,

ocupando simbolicamente salas de audiências de vários tribunais durante suas sessões itinerantes (HENNEBEL, 2011, p. 71). No entanto, para uma melhor aliança com os órgãos do sistema de justiça nacional, é necessário um maior estreitamento.

Essa ideia é compartilhada por Ramos (2009, p. 849), que defende um “diálogo entre as Cortes”, fazendo referência ao STF do Brasil e a Corte IDH. Em sua opinião, deveria ser criado um foro ou uma secretaria permanente, incluindo atores da Corte IDH e os poderes nacionais dos Estados, como o Legislativo, Executivo, Judiciário, membros do Ministério Público, órgãos de representação da advocacia, órgãos de fiscalização do Ministério Público e da Justiça, de modo a incentivar os responsáveis pelo cumprimento das obrigações derivadas das sentenças.

Muito embora essas ideias sejam pertinentes, a prática nos países da América Latina parece fugir da teoria. Em 2012 o Tribunal Constitucional da República Dominicana firmou um convênio de colaboração com a Corte IDH¹³⁷. No entanto, dois anos depois, declarou que o ato de adesão do país à jurisdição da Corte IDH era inconstitucional.

Em outra ocasião, a Corte IDH realizou sessões de julgamento no STF em novembro de 2013, abrindo a jornada de audiências itinerantes em uma sessão conjunta com Ministros do STF e juízes da Corte IDH. O objetivo da sessão era ressaltar a “importância do sistema interamericano de direitos humanos”. O então ministro Presidente do STF, Joaquim Barbosa, declarou que “o presente encontro, além de fortalecer os laços, também realça a importância atribuída pelo Poder Judiciário brasileiro à atuação da Corte IDH”¹³⁸. Contudo, até o momento a Corte Constitucional brasileira não reviu seu posicionamento sobre a Lei de Anistia, conforme foi ordenado pela Corte IDH no caso da Guerrilha do Araguaia. Dessa forma, embora convênios de colaboração sejam firmados entre as Cortes Supremas dos países e a Corte IDH, não há garantias que os tribunais nacionais executem as sentenças da Corte IDH.

¹³⁷ Informação disponível em: <<https://tribunalconstitucional.gob.do/sala-de-prensa/noticias/tribunal-constitucional-de-la-republica-dominicana-y-corte-interamericana-de-derechos-humanos-firman-acuerdo-marco-de-colaboración/>>.

¹³⁸ Informação disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=253184>>.

6 ESTUDOS EMPÍRICOS SOBRE O CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS DO TEDH E DA CORTE IDH

A elaboração deste capítulo tem como objetivo fornecer uma revisão bibliográfica dos estudos empíricos sobre o cumprimento das sentenças de tribunais de direitos humanos. O objetivo é fornecer suporte para a elaboração de uma análise com sentenças da Corte IDH que versem sobre a impunidade de agentes estatais de casos julgados pela Corte IDH, mediante coleta de dados própria realizada para esta tese.

Neste sentido, serão apresentados os estudos realizados sobre o cumprimento de sentenças do TEDH, da Corte IDH, e ao final, de trabalhos comparativos com os dois tribunais.

Esta revisão bibliográfica seguirá uma ordem cronológica dos trabalhos, tendo em vista que alguns fazem referência a trabalhos prévios publicados.

6.1 ESTUDOS SOBRE O TEDH

Grewal e Voeten (2012) elaboraram um estudo para tentar compreender porque algumas sentenças do TEDH são cumpridas rapidamente e outras não. Para tanto, utilizaram um modelo que integra argumentos da *managerial school*, que destaca que o cumprimento das sentenças varia em razão da capacidade do poder judiciário e das burocracias internas, e as ideias das teorias do *enforcement*, que enfatiza que o cumprimento ocorre em razão das estruturas de incentivo que podem obrigar líderes políticos a tomar ações que prefeririam evitar, como o monitoramento, o uso de sanções e constrangimentos nacionais e internacionais. No entanto, a integração destes dois argumentos não deve conduzir simplesmente a adicionar variáveis destas duas teorias, que poderia levar a subestimar o impacto de ambos os conjuntos de argumentos. Assim, para os autores, o efeito destas variáveis depende do tipo de trabalho que deve ser efetuado para se implementar uma sentença.

Desta forma, Grewal e Voeten (2012, p. 14-16) explicam que a forma de se analisar esta questão é estimar os efeitos da interação explícita entre o julgamento e as características do país, pois nem sempre é fácil identificar objetivamente as características dos julgamentos que provavelmente gerarão oposição política de alto nível e aqueles que não. No entanto, existem alguns critérios objetivos que tornam essa oposição mais provável, como nos casos de

crimes contra a vida, tortura e tratamento desumano. Tais casos são quase sempre politicamente controversos, inclusive quando são cometidos em democracias estáveis.

A hipótese dos autores (GREWAL e VOETEN, 2012, p. 14-15) então, de acordo com as teorias da *managerial e enforcement school*, é a de que países com um burocracia e judiciário mais eficientes irão executar os casos mais rápidos, mas este efeito irá diminuir de acordo com a quantidade de tempo em que o caso está pendente. Os autores também estimam que estados mais poderosos¹³⁹ são mais hábeis em resistir a pressões internacionais. Além disso, os casos que ficam em supervisão de execução por muito tempo são menos prováveis de serem cumpridos pelos países poderosos. Por outro lado, os constrangimentos políticos nacionais poderão inicialmente diminuir o cumprimento de acordo com o aumento do número de veto players. A dispersão do poder nacionalmente pode fazer com que seja menos provável que um executivo possa persistir em resistir ao cumprimento de uma sentença. E por fim, democracias mais recentes devem cumprir mais rapidamente as medidas de reparação menos controversas, mas podem demorar mais tempo em cumprir as medidas mais controversas, que envolvem poderes nacionais diferentes.

Para analisar estas questões, Grewal e Voeten (2012, p. 16-19) coletaram dados desde a primeira sentença do TEDH, em 1960, até casos julgados em 31 de dezembro de 2006, considerando apenas decisões condenatórias (excluindo as absolutórias)¹⁴⁰. O estudo foi limitado também por *leading cases*, que são sentenças que revelam um novo problema estrutural nos países, e que, portanto, exigem medidas de caráter geral para evitar novas violações¹⁴¹. Como o TEDH classifica os casos também por importância, em uma escala tricotômica de alta, média e baixa importância¹⁴², os autores escolheram casos de alta e média.

Esta limitação gerou 982 sentenças. Para cada um destes casos, foram registradas informações como o título do caso, o estado condenado, se o caso foi cumprido ou estava em

¹³⁹ Os autores não especificam a que tipo de poder (militar, econômico ou outro) se referem.

¹⁴⁰ Sentenças absolutórias são as decisões que não consideram que o Estado cometeu alguma violação de direitos humanos, absolvendo assim o país da acusação.

¹⁴¹ *Leading cases*, de acordo com Braga e Vieira (2018, p. 312), “consistem no procedimento de escolha de uma demanda dentre várias que trazem uma mesma causa, de tal modo que esta sirva como referência na resolução de um elevado número de casos idênticos, que derivem de um mesmo problema sistêmico ou estrutural”. Um exemplo é o caso Aksoy contra Turquia, um caso principal com 273 outros processos semelhantes, que diz respeito a violações da CEDH por forças de segurança turcas por tortura, duração excessiva de detenção, e a falta de um recurso efetivo para a tortura. Vide: Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, caso Aksoy v. Turkey, no. 21987/93, 1996-VI.

¹⁴² A base de dados HUDOC, do TEDH, classifica as sentenças do Tribunal em três níveis de importância. O nível 1 (alta importância), são aquelas decisões no qual a Corte considera que fez uma contribuição significativa para o desenvolvimento, clarificação ou modificação de sua jurisprudência, em termos gerais ou relativo a um Estado particular; nível 2 (média) são as decisões que não fazem uma contribuição significativa para a jurisprudência mas não se limitam meramente a aplicá-la; nível 3 (baixa), que refere-se a sentenças com pouco interesse legal, que aplicam a jurisprudência e acordos. Vide Grewal e Voeten (2012, p. 17).

supervisão em 8 de junho de 2011, a data da resolução final do Comitê de Ministros (se o caso foi encerrado), o grau de importância do caso, a data do julgamento, o número de resoluções de supervisão do Comitê de Ministros para cada caso, e o tipo de direito violado.

O panorama geral do cumprimento revelou que 77% dos 982 casos foram totalmente cumpridos até 8 de junho de 2011. A duração média do julgamento até a resolução final (ou até a data final do estudo, se o caso ainda estivesse pendente) foi de 1608 dias, com uma duração mínima de 48 dias e um máximo de 5318 dias (GREWAL; VOETEN, 2012, p. 19).

Em relação ao método de análise, Grewal e Voeten (2012, p. 22) utilizaram modelos de regressão múltiplos que controlam as características específicas do país e das sentenças. Especificadamente, foi empregado um modelo semiparamétrico de risco de Cox, que modela explicitamente a relação entre a duração desde a data de julgamento e a propensão para o julgamento a ser resolvido.

Em relação às variáveis, ressalta-se que todas as independentes específicas dos países foram medidas de acordo com o ano de julgamento de cada caso. Em relação às variáveis para testar a teoria do *enforcement*, a primeira é a capacidade (poder), estimada pelo *Composite Index of National Capability* (CINC), do *Correlates of War* (COW) Project, Versão 4.0. Este índice é computado por meio de seis indicadores: população total, população urbana, pessoal militar, gastos militares, consumo primário de energia e produção de ferro e aço. A ideia dos autores é que nos casos que não foram cumpridos e estão pendentes, países com grandes capacidades militares são mais prováveis de resistir à pressão internacional. Foi incluída também uma medida para o constrangimento do executivo, estimada pelo Polcon III, que mede a viabilidade da mudança de políticas. Foi criada também uma variável *dummy* para identificar se o país é uma democracia recente, com dados do Polity IV. A quarta variável é identificar se o cumprimento tem relação com o fato de o país pertencer à União Europeia (GREWAL; VOETEN, 2012, p. 24-25).

A principal característica da *managerial school* é a capacidade da burocracia e do poder judiciário do país. São variáveis separadas, mas que foram combinadas pelos autores em uma variável de capacidade de governança. A capacidade burocrática foi medida pela variável da qualidade burocrática do *Inter-Country Risk Guide* (ICRG), que mede a autonomia da burocracia em relação à pressão política e se tem um mecanismo de recrutamento e treinamento. A capacidade judiciária é estimada pela variável do ICRG de lei e ordem (GREWAL; VOETEN, 2012, p. 25).

Para controlar as características específicas do conjunto de dados, foram criadas três características das sentenças que importam para a análise do cumprimento. A primeira delas

envolve fatores dos próprios julgamentos, pois se a sentença foi apelada para a Grande Sala do TEDH, possivelmente terá maior resistência no país, e se o caso teve uma importância alta¹⁴³, tem possibilidade de ter maior resistência dependendo das características do governo¹⁴⁴, pelas mudanças a serem efetuadas. O segundo fator é em relação a extensão das reformas, pois as medidas de reparação individual costumam ser mais rapidamente cumpridas, enquanto que as medidas gerais, que envolve mudanças legislativas, reabertura de julgamentos, e a mudança de práticas administrativas em órgãos distintos do executivo, por exemplo, costumam demorar mais em razão da necessidade de cooperação entre poderes diferentes. Por fim, o tipo de violação foi também analisado, pois a depender do direito violado, o caso poderá trazer uma maior sensibilidade política. Neste sentido, o mais controvertido julgamento envolve a violação dos direitos à vida e o direito de não ser torturado, pois muitas vezes envolve questões políticas que trazem resistência contra o poder executivo. Outro direito violado que traz controvérsia é o art. 13 da CEDH, que permite a reparação por violações da Convenção Europeia mesmo nos casos de ações de agentes estatais, permitindo assim que oficiais do estado sejam investigados e julgados. Todas as estas variáveis tiveram seus dados categorizados e sumarizados pelos autores (GREWAL; VOETEN, 2012, p. 26-28).

Os resultados da análise mostraram que as variáveis sugeridas pela literatura da *managerial school* são mais importantes para alguns tipos de julgamentos do que as variáveis abordadas pela teoria do *enforcement*. Os autores encontraram que a importância da capacidade burocrática diminui forte e significativamente em razão do longo tempo em que o caso fica pendente em processo de supervisão e em razão da oposição política. Por outro lado, os constrangimentos políticos diminuem inicialmente o cumprimento das decisões. Quanto mais um julgamento perdura sem cumprimento, executivos com alto nível de constrangimento legislativo e judicial são menos hábeis a resistir a pressões para cumprir as sentenças. Por sua vez, enquanto as novas democracias cumprem alguns casos mais rapidamente, os casos mais problemáticos que demoram mais são menos prováveis de serem resolvidos pelas novas democracias ou por países não democráticos, do que uma democracia estável. Em todas as análises, os fatores relacionados com a pressão internacional, como pertencer à União Europeia e a capacidade (poder/militar) não tiveram resultados significativos (GREWAL; VOETEN, 2012, p. 33-35).

¹⁴³ Nos termos da classificação tricotômica de importância das sentenças efetuadas pelo TEDH e já referidas anteriormente.

¹⁴⁴ Grewal e Voeten (2012, p. 31) estimam que democracias mais “jovens” e países com melhores registros de direitos humanos executam as sentenças com menos dificuldade.

Grewal e Voeten (2012, p. 36) então cautelosamente sugerem que os fatores da *managerial school* importam mais para os casos que são relativamente fáceis de serem executados, enquanto que as variáveis da teoria do *enforcement* importam mais para os casos que criam dificuldades políticas.

Em outro estudo, Voeten (2012) elaborou um trabalho para verificar se as sentenças do TEDH que são proferidas por juízes nacionais de carreira, que foram indicados para a Corte Europeia, são mais suscetíveis de provocar o cumprimento das decisões. Explica o autor que alguns juízes do TEDH são experientes magistrados nacionais, enquanto outros são oriundos da academia, outros foram políticos, diplomatas e profissionais liberais. Desta forma, a hipótese do autor é de que os julgamentos proferidos por painéis (órgãos de julgamento) com maior proporção de juízes de carreira são mais propensos a serem implementados mais rapidamente.

O autor, porém, ressalta que não defende que os juízes profissionais necessariamente escrevem melhores julgamentos, mas sim que eles são mais propensos a redigir decisões com uma melhor fundamentação e raciocínio jurídico que facilitam o trabalho das autoridades que implementam as decisões em nível nacional. Deste modo, a principal contribuição prática deste trabalho é fornecer evidências científicas rigorosas sobre como a qualidade de uma instituição internacional pode ser melhorada. Os resultados mostram que há consequências negativas para a eficácia dos tribunais internacionais se os governos usam compromissos judiciais internacionais como recompensa para políticos ou diplomatas que se mostraram leais (VOETEN, 2012, p. 2-5).

Voeten (2012, p. 5-6) apresenta a hipótese fazendo relação principalmente com o poder judiciário nacional. Explica que quando os juízes nacionais têm algum poder discricionário na hora de cumprir uma decisão do TEDH, é plausível que os julgamentos mais persuasivos conduzam a uma implementação mais rápida do que julgamentos menos fundamentados. Apesar da persuasão ser um conceito subjetivo e complexo, o autor explica que a reinvidicação da hipótese não tem ligação com a profissão de quem redige a sentença, ou que os juízes sempre concordam uns com os outros. Mas que os juízes profissionais compartilham certas práticas, normas e modos de raciocínio que são expostos nas sentenças, e assim, são importantes para um julgador nacional aceitar ou rejeitar um julgamento internacional que potencialmente invade as práticas nacionais. Além deste fator, Voeten (2012, p. 9) ressalta que estas habilidades são melhores desenvolvidas com a experiência exercida no tribunal internacional ao longo do exercício dos mandatos na Corte, o que pode ter influência também na hipótese apresentada.

Para analisar esta questão, foram coletadas 888 sentenças do TEDH entre julgamentos proferidos entre 1968 e 2006, e que foram totalmente cumpridos. A certificação deste cumprimento é uma resolução final do Comitê de Ministros do Conselho da Europa concluindo o caso. Assim, a variável dependente é o tempo entre um julgamento do TEDH e a adoção da resolução final pelo Comitê de Ministros, medida em dias (VOETEN, 2012, p. 9-10).

A variável independente chave, para cada sentença, é a proporção de juízes de carreira nos painéis de julgamento do TEDH. Como as decisões do TEDH não identificam quem redigiu a sentença, apenas constam nominalmente os votos dissidentes, assumiu-se a hipótese de que a influência seja proporcional ao número de juízes de carreira no Tribunal (VOETEN, 2012, p. 12).

Sobre a forma de julgamento no TEDH, a maioria dos casos é decidida por um painel de sete juízes. Uma Grande Câmara de dezessete juízes decide processos considerados importantes pelo Tribunal ou quando o governo condenado solicita que uma sentença de uma câmara ordinária seja revisada.

Na variável sobre a proporção de juízes de carreira, se o indivíduo não fosse um juiz, codificava-a como um profissional acadêmico, liberal, político ou diplomata. Em média, 34% dos painéis são de juízes de carreira. As outras duas categorias mais proeminentes são acadêmicas (25%) e diplomatas (23%). Os políticos constituem cerca de 11% de todos os juízes do TEDH e os restantes 7% eram profissionais liberais (VOETEN, 2012, p. 13).

Como método de estimação, o autor utilizou o modelo semiparamétrico de risco proporcional de Cox. A análise do resultado estabeleceu que existe uma relação estatisticamente significativa e substancialmente importante entre a proporção de juízes profissionais que escrevem os julgamentos do TEDH e a velocidade com que esses julgamentos são implementados. Dado que a proporção de juízes profissionais é plausivelmente exógena à implementação, isso pode ser interpretado como um efeito causal (VOETEN, 2012, p. 21).

Desta forma, Voeten (2012, p. 32) arguiu que a interpretação mais plausível é que quanto mais juízes de carreira em um painel, maior a probabilidade que se profira uma sentença que mostre padrões de raciocínio jurídico que importam para os profissionais da área jurídica encarregados do cumprimento das decisões. Em consequência, quanto mais juízes de carreira nas câmaras de julgamento do TEDH, mais rápido são cumpridas as sentenças.

Em outro estudo, Anagnostou e Mungiu-Pippidi (2014) procuraram explorar os padrões de variação no cumprimento das sentenças do TEDH. Pesquisaram quais os fatores

que influenciavam a rapidez com que os Estados implementavam os julgamentos relevantes do TEDH.

Os autores relatam que por várias razões, o governo ou outros atores podem não estar dispostos, ambivalentes, ou incapazes de tomar medidas para iniciar reformas para corrigir violações de direitos humanos. O cumprimento das sentenças do TEDH assim torna-se um processo prolongado, em que os representantes do estado condenado tentam convencer o Conselho de Ministros do Conselho da Europa de que suas autoridades nacionais tomaram as medidas corretivas adequadas. O Comitê, por sua vez, continua monitorando e pressionando as autoridades nacionais para avançar no cumprimento. Assim, o longo tempo para se cumprir uma sentença, aliado ao número total de casos pendentes, geralmente são sintomas de resistência doméstica por parte de pelo menos alguns atores nacionais envolvidos na execução das decisões, ou de outros tipos de obstáculos. Estes fatos podem impedir o caminho ao encerramento do caso, mesmo quando existe a aceitação do governo e do poder judiciário, permitindo novas violações e possíveis petições repetitivas, sobrecarregando o funcionamento do Tribunal e minando sua credibilidade.

Desta forma, apesar das limitações como indicador, o tempo de cumprimento das sentenças, analisado em conjunto com a porcentagem de casos que foram totalmente cumpridos, constitui um parâmetro central, e, em geral, um indicador para o grau de compromisso, disposição e capacidade de um estado em cumprir as sentenças do TEDH. Neste sentido, a pergunta que os autores tentam responder é: que fatores levam as autoridades nacionais de alguns países a executarem mais rapidamente as decisões do TEDH, enquanto que outros procrastinam ou negligenciam intencionalmente o cumprimento? A hipótese dos autores é de que a capacidade da infraestrutura jurídica e a eficácia do governo de um estado possui relação direta com o sucesso da execução de sentenças (ANAGNOSTOU; MUNGIU-PIPPIDI, 2014, p. 213-14).

Para analisar e avaliar a variabilidade do tempo de execução, foi criado um banco de dados com 754 sentenças proferidas pelo TEDH. Deste total, 422 foram totalmente cumpridas até 31 de maio de 2008. Para evitar um viés de seleção, os autores utilizaram apenas julgamentos relacionados aos artigos 8 a 11 da CEDH (que tratam do direito à vida familiar e privada, liberdade e consciência religiosa, liberdade de expressão e liberdade de associação), sozinhos ou em conjunto com o artigo 14 (que proíbe a discriminação). Estes artigos foram escolhidos porque representam liberdades civis fundamentais para as democracias europeias. Além deste fator, foram escolhidos apenas processos originários de denúncias trazidas por imigrantes, requerentes de asilo e indivíduos de diversas minorias (étnicas, religiosas e sexuais).

As sentenças ainda foram selecionadas provenientes de nove países: Áustria, Grécia, Itália, Turquia, Bulgária, Romênia, Alemanha, França e Reino Unido. Eles foram selecionados porque são membros de longa data do sistema do Conselho da Europa e que até a década de 2000 geraram o maior número de julgamentos nos temas escolhidos. Os autores (ANAGNOSTOU; MUNGIU-PIPPIDI, 2014, p. 216-217) ressaltam ainda que embora todos esses países sejam democráticos, eles sofreram uma transição democrática em momentos diferentes, alguns no início do século 19 (Reino Unido), outros imediatamente após a Segunda Guerra Mundial (Itália, Áustria, Alemanha e França), enquanto outros mais tarde na década de 1970 (Grécia) 1980 e 1990 (Bulgária, Romênia, Turquia). Assim, embora para os autores tais diferenças não tenha influência direta na implementação das sentenças, assumiram que suas diferentes experiências e duração de um sistema democrático proporcionam um contexto distinto para o funcionamento do estado de direito, a proteção dos direitos e a entrega da justiça.

Para cada sentença, o banco de dados constou de informações do status de cumprimento (se pendente ou cumprido totalmente), o número do artigo que foi violado, o país de origem, o número de meses desde a data do julgamento até a resolução de encerramento do caso (para os casos concluídos), a área política, e se um caso foi concluído ou teve uma solução amistosa (ANAGNOSTOU; MUNGIU-PIPPIDI, 2014, p. 216).

Quando foram mensurar o tempo de execução das sentenças, os autores (ANAGNOSTOU; MUNGIU-PIPPIDI, 2014, p. 217) observaram uma substancial diferença no tempo de implementação entre os nove países. Assim, formularam as hipóteses de que estas diferenças estão relacionadas: (a) com os regimes de direitos humanos, entendido como o tratamento nacional aos direitos humanos tanto na legislação como na prática, e para analisar usaram um índice da Freedom House; (b) com as diferentes capacidades da infraestrutura jurídica dos países, utilizando-se os índices de Estado de Direito e a efetividade do governo. Este último capta percepções como a qualidade dos serviços públicos e a imparcialidade e independência política da burocracia. Os índices são provenientes do *Worldwide Governance Indicators (WGI) Project*.

Para testar as hipóteses, Anagnostou e Mungiu-Pippidi (2014, p. 218) usaram duas variáveis dependentes, uma para indicar o status de implementação das sentenças (se concluído ou ainda pendente de execução), e outra com o tempo para execução das sentenças (somente para os casos totalmente cumpridos). As variáveis independentes foram selecionadas em duas categorias: (a) específica dos casos – a área política (liberdade de expressão, associação etc.), o artigo da CEDH, se o caso foi objeto de acordo, se houve uma

resolução provisória (de supervisão do Comitê de Ministros); (b) específicas de contexto – Produto Interno Bruto, regime de direitos humanos, estado de direito e a efetividade do governo.

Para analisar estas questões, foram efetuadas diversas regressões logísticas. Os resultados demonstraram que tanto os indicadores de estado de direito e eficácia do governo são fortes determinantes da rapidez na execução das sentenças do TEDH, sendo que a eficácia do governo é um determinante ligeiramente mais poderoso que o indicador do estado de direito (ANAGNOSTOU; MUNGIU-PIPPIDI, 2014, p. 219).

A importância estatística da capacidade da infraestrutura legal aponta para a seguinte conclusão: quanto maior a capacidade e a eficácia das instituições estatais para promulgar leis e políticas, bem como para aplicá-las na prática, mais eficazes e mais propícias serão a busca de reformas necessárias para cumprir as decisões do TEDH. O desempenho do Estado na implementação de direitos humanos está intimamente ligado à capacidade e eficácia de um governo para promulgar leis e entregar políticas de forma mais ampla. Ressalte-se que o índice de eficácia do governo do Banco Mundial utilizado não faz referência ao partido ou coalizão de governança, mas sim a todo o aparelho estatal, pessoal administrativo e infraestrutura, organização e funcionamento de escritórios públicos e instituições designadas e envolvidas na tomada de decisões e implementação de políticas de direitos humanos. Os autores, por outro lado, apontam que as descobertas estatísticas não são surpreendentes, e podem até ser vistas como um senso comum. No entanto, o significado da capacidade de infraestrutura legal até agora então não havia sido pesquisada e testada em estudos existentes sobre o cumprimento de sentenças de tribunais de direitos humanos (ANAGNOSTOU; MUNGIU-PIPPIDI, 2014, p. 219-220).

A abordagem qualitativa com os nove países da amostra de dados também corroborou os resultados estatísticos (ANAGNOSTOU; MUNGIU-PIPPIDI, 2014, p. 220-224). Nos estados de melhor desempenho da amostra (Reino Unido e Áustria), as estruturas nacionais designadas para executar os julgamentos do TEDH refletem e também promovem uma forte capacidade de promulgar e fazer cumprir leis e políticas. A implementação é atribuída a instituições e órgãos com forte peso político, bem como recursos e a capacidade de intervir nos processos legislativos e políticos para fazer valer os direitos humanos.

Em contrapartida, os países com pior desempenho, como a Romênia e a Grécia, caracterizam-se por estruturas nacionais de execução das sentenças com influência política limitada, com recursos e capacidade de influenciar os processos de formulação de leis e políticas reduzidas. Os mesmos órgãos que defendem o governo perante o Tribunal também

são os mesmos que devem garantir que as autoridades nacionais instituem medidas para remediar as violações de direitos humanos que foram condenadas pelo TEDH. Os órgãos existentes dispõem de poucos funcionários (em relação ao trabalho de executar a grande quantidade de sentenças), além de haver uma fraca coordenação interministerial e interinstitucional das estruturas de implementação das decisões. O resultado são longos períodos de execução e, muitas vezes, a execução de medidas de reparação de forma parciais, que não abordam as causas raiz das violações.

Por sua vez, Voeten (2014) elaborou um artigo criticando o trabalho de Anagnostou e Mungiu-Pippidi (2014). Sua crítica centrou-se principalmente na ausência das características dos julgamentos como variável a ser analisada.

Voeten (2014, p. 231) inicia a crítica ao analisar a coleta de dados de Anagnostou e Mungiu-Pippidi (2014). Segundo Voeten, houve duas limitações principais inadequadas. A primeira, que os autores restringiram a coleta a apenas nove países, o que é problemático, porque os autores não estavam interessados em explicar a variação de julgamentos entre países. O estudo quantitativo permite analisar um espectro maior, deixando a análise qualitativa para alguns poucos estados. A segunda, que os autores tomaram todos os casos como observações independentes. Em outras palavras, consideraram casos repetitivos como casos individuais isolados. Voeten explica que isto é equivocado, porque o julgamento de um *leading case* pode levar ao cumprimento integral das demais sentenças repetitivas. Como exemplo, cita um caso em que um *leading case* que requer uma mudança legislativa foi cumprido, e assim, os demais casos que forem gerados pela ausência desta mesma norma nacional, automaticamente seria considerado executado. Voeten recorda que no estudo de Grewal e Voeten (2012), esta questão foi levada em consideração, eliminando também os casos que tiveram soluções amistosas. E o principal: coletaram informações sobre as características do julgamento, como os direitos violados, quantos casos repetitivos havia, se mudanças legislativas ou outras medidas reparação de caráter geral foram requeridas, e se o julgamento foi proferido pela Grande Sala do TEDH.

A análise dos dados também foi criticada. Voeten (2014) critica a utilização de regressões logísticas, explicando que o correto seria o modo como foi realizado o estudo de Grewal e Voeten (2012). Voeten (2014, p. 233) defende que um dos fatores principais de análise é a qualidade da burocracia e a capacidade jurídica. Em países com uma burocracia inadequada e baixa capacidade legal, estes devem atrair julgamentos que são mais difíceis de executar. No entanto, há fatores que independem destas variáveis, que são as características dos julgamentos. Explica que quando o caso envolve violação ao artigo 2 ou 3 da CEDH

(direito à vida e tratamento desumano), o tempo de cumprimento destas sentenças é sempre maior que outros tipos de violações. O mesmo acontece com as medidas de reparação que envolvem a mudança ou criação de legislações (VOETEN, 2014, p. 234). Assim, Voeten afirma que a pouca coleta de informações sobre as características das sentenças é problemática, pois países com baixas capacidades atraem mais julgamentos do tipo que demoram mais para serem totalmente cumpridos, e desta forma, os resultados de probabilidade de cumprimento não se mostram tanto por diferença na capacidade dos países, mas sim por dificuldades nas tarefas de execução pelos órgãos nacionais. Neste sentido, Voeten sugere que a maneira de resolver este impasse é executar uma análise de regressão que controle as características do julgamento, como a utilizada em seu estudo anterior (GREWAL; VOETEN, 2012), onde foi empregado um modelo semiparamétrico de risco de Cox.

Em resumo, Voeten (2014, p. 235) afirma, com base no trabalho de Grewal e Voeten (2012), que existem características das sentenças do TEDH que estão associadas ao tempo de execução (mais rápido ou lento). Decisões que requerem medidas de reparação individuais são implementadas muito mais rápidas do que julgamentos que exigem uma ação legislativa ou do poder judiciário nacional. Desta forma, seria um erro ignorar as características do julgamento. Mesmo que a capacidade jurídica, a burocracia, eficiência do governo e constrangimentos do executivo importem para o cumprimento da decisão, não se deve superestimar sua importância sem controlar a análise com as características dos julgamentos.

Na contramão dos estudos que demonstram o sucesso do TEDH, Gustavi, Siroky e Stockemer (2016), realizaram um estudo com o objetivo de identificar a relação entre os países do Conselho da Europa com os piores índices de direitos humanos e a quantidade de sentenças proferidas pelo TEDH. De acordo com os autores, até então não havia trabalhos investigando o poder e a eficácia do TEDH em julgamentos contra os países com piores registros de direitos humanos. E isto é importante, pois uma das principais missões do Tribunal é proteger os cidadãos mais necessitados. Assim, passam a analisar se o Tribunal está cumprindo este papel, tendo como hipótese que o TEDH emite mais julgamentos em desfavor dos países com piores níveis de direitos humanos.

Para tanto, os autores avaliaram a relação entre os índices de direitos humanos dos 47 países do Conselho da Europa e o número de julgamentos do TEDH contra estes países entre 1995 e 2012 (GUSTAVI; SIROKY; STOCKEMER, 2016, p. 5).

Como variáveis, os autores utilizam as seguintes variáveis independentes: (a) o desempenho dos direitos humanos nos países, utilizando-se dados do *Cingranelli e Richards' Human Rights (CIRI) Data Project* e o *Political Terror Scale (PTS)*; (b) o desenvolvimento

econômico dos países, com o produto interno bruto (PIB) *per capita*; (c) o nível de democracia, com o score da Polity IV de cada país, administrando também com o índice de direitos políticos da Freedom House; (d) a independência do Poder Judiciário, com o indicador CIRI para esta medida, que avalia o grau em que o poder judiciário nacional é livre e independente das influências sociais e políticas; (e) a adesão do país à União Europeia, tendo em vista que os países que fazem parte desta organização recebem ajuda para auxílio nas questões de direitos humanos, desde o judiciário até ONGs, e assim os países mais antigos podem ter melhores instituições e práticas de direitos humanos, operacionalizando-se esta variável com o número de anos que um país tem sido membro da União Europeia; (f) o número da população do país, com dados da Divisão de Estatística das Nações Unidas (2013); (g) o fracionamento étnico, pois em países com grupos étnicos ou religiosos variados, há uma tendência de conflitos, e para tanto, utilizou-se os dados de Fearon e Laitin sobre fracionamento étnico; h) uma variável sobre o tempo, que foi codificada consecutivamente a partir de 0 (para 1995) e 17 (para 2012), que se destina a explicar o aumento do número de julgamentos. A variável dependente era o número de julgamentos por país, por cada um milhão de habitantes (GUSTAVI; SIROKY; STOCKEMER, 2016, p. 9).

Para estimar a influência das violações dos direitos humanos no número de julgamentos do TEDH, realizou-se três tipos de análise. Primeiro, mostrou-se o número médio de julgamentos e julgamentos por um milhão de pessoas. Incluiu-se também o número médio de julgamentos emitidos contra países por um milhão de habitantes por ano. Em seguida mostrou-se a relação bivariada entre os dois índices de direitos humanos e a variável dependente, que era o número anual de julgamentos por país, por um milhão de habitantes. Em terceiro lugar, realizaram-se seis modelos de regressão binominal negativas. Nestas, considerou-se os dois indicadores de direitos humanos. E para cada indicador, executou-se três modelos: um com efeitos aleatórios, um modelo com efeitos fixos, e um com uma variável dependente atrasada para explicar a auto correlação (GUSTAVI; SIROKY; STOCKEMER, 2016, p. 9-10).

Como resultado, contrariando a hipótese levantada, os autores encontraram que o TEDH não profere mais julgamentos contra os países que possuem os piores registros de violações de direitos humanos. Pelo contrário, a probabilidade é que os países mais democráticos e economicamente mais desenvolvidos sejam mais condenados pelo Tribunal. Os autores alegam que este resultado se coaduna com uma literatura existente que afirma que os cidadãos de países democráticos mais ricos tendem a ter maiores expectativas em relação a liberdades civis e os direitos humanos, e são mais propensos a judicializar as transgressões.

Da mesma forma, litigar em um tribunal internacional exige capacidades que pessoas em situações de vulnerabilidade muitas vezes não possuem, a não ser com a ajuda de ONGs que prestam auxílio jurídico. Neste quesito, a análise demonstrou que os países que são membros da União Europeia há mais tempo enfrentam menos processos do que os novos membros da União Europeia e daqueles que não fazem parte do bloco. Além disso, os resultados indicaram que países com uma população grande e étnica diversificada têm mais casos sentenciados (GUSTAVI; SIROKY; STOCKEMER, 2016, p. 11-13).

Finalmente, embora apenas marginalmente significativo, o TEDH parece julgar mais causas de países com o poder judiciário menos independente. Os autores argumentam que este resultado sugere o TEDH pode funcionar como uma compensação pela fraqueza do judiciário nacional (GUSTAVI; SIROKY; STOCKEMER, 2016, p. 13).

O importante deste estudo é demonstrar que apesar das qualidades e da eficácia do TEDH, existe uma advertência a ser feita: o Tribunal não tem enfrentado com mais intensidade os Estados com os piores índices de direitos humanos. Países como Rússia, Ucrânia e Sérvia, por exemplo, não possuem mais casos contra eles do que Alemanha e Reino Unido. E na visão dos autores, esta análise indica que a quantidade de violações de direitos humanos não são fatores indutores do recebimento e julgamento de casos no TEDH. As descobertas sugerem que cidadãos de países mais democráticos e ricos são significativamente mais prováveis de terem o julgamento de um caso perante o TEDH, apesar de eles serem menos propensos a se envolverem em violações mais graves dos direitos humanos. Isto implica que cidadãos que mais precisam do TEDH, que são indivíduos oriundos de países menores, menos democráticos e desenvolvidos, e com maiores registros de violações, são menos propensos a verem um caso chegar ao TEDH e ser julgado (GUSTAVI; SIROKY; STOCKEMER, 2016, p. 13-14).

Em relação a este estudo, cabe destacar que não se trata de uma análise sobre o cumprimento de sentenças do TEDH, e assim, diverge das pesquisas anteriores aqui mostradas. Porém, é de grande valia para averiguar a utilização do Tribunal pelos cidadãos dos países com piores índices de violações de direitos humanos. O autor inclusive ressalta que uma das implicações teóricas dos resultados é que a eficácia de um tribunal internacional deve ser medida não apenas pela execução de suas sentenças, mas também pelo número de casos que são admitidos e os que são julgados (GUSTAVI; SIROKY; STOCKEMER, 2016, p. 14). No entanto este destaque faz mais sentido no Conselho da Europa, pois o sistema europeu de direitos humanos acabou recepcionando países da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, onde a proteção dos direitos humanos e o ordenamento jurídico divergem dos

demais países da Europa ocidental. Assim, é importante estabelecer em que medidas a população tem acesso à proteção judicial para fazer com que um caso chegue até o TEDH e comparar com os países mais antigos do sistema, que possuem um nível de democracia e desenvolvimento maiores.

6.2 ESTUDOS SOBRE A CORTE IDH

O primeiro trabalho empírico sobre a Corte IDH foi elaborado por Cavallaro e Brewer (2008). Os autores elaboraram um estudo que pretendia responder ao questionamento de que fatores fazem com que um tribunal internacional, como a Corte IDH, seja eficaz.

Como metodologia, Cavallaro e Brewer (2008, p. 778) pesquisaram as sentenças da Corte IDH, opiniões consultivas, resoluções de supervisão e relatórios anuais até o ano de 2008. Também entrevistaram profissionais que trabalham com a Corte e organizações não governamentais para investigar os efeitos dos processos judiciais nos países. Utilizaram também de entrevistas e discussões com funcionários antigos e atuais do tribunal, e fontes secundárias, como cobertura da mídia em vários casos. Não foi utilizando nenhum método quantitativo.

Cavallaro e Brewer (2008, p. 778) então, pesquisando as resoluções de supervisão da Corte IDH, demonstraram que se revelou um padrão claro (embora não universal) nas reações dos Estados aos julgamentos da Corte. O padrão denota que os Estados geralmente pagam algumas ou todas as indenizações, costumam cumprir também reparações simbólicas, como cerimônias públicas, no entanto, quando se trata de medidas mais abrangentes para reduzir a impunidade, como processar violações passadas ou alterar leis e práticas, o cumprimento é consideravelmente menos provável. Não houve registro de cumprimento da ordem para investigar, julgar e punir culpados de violações. Mesmo quando os Estados relatam tomar algumas medidas para uma investigação completa dos casos, os autores notaram que os Estados muitas vezes não progridem para investigar plenamente ou processar todas as partes envolvidas.

Na visão dos autores, os avanços nas práticas dos direitos humanos na América Latina dependeram, historicamente, não diretamente de sentenças de um tribunal, mas da capacidade de movimentos sociais e defensores dos direitos humanos de exercer pressão sobre as autoridades para implementar mudanças, utilizando-se de meios de comunicação para envolver a opinião pública e a realização de cooperação com redes transnacionais de defesa de direitos. Ainda que o nível de cumprimento total das sentenças da Corte seja baixo, na

opinião dos autores, o cumprimento de várias decisões da Corte IDH ilustra o poder dos ativistas nacionais. Podem contribuir ainda o trabalho de indivíduos em instituições públicas, ou até mesmo órgãos públicos encarregados da promoção de direitos humanos, assim como a pressão internacional advinda de organizações não governamentais, governos estrangeiros e a Comissão Interamericana (CAVALLARO; BREWER, 2008, p. 778-792).

Portanto, os autores sustentam que os tribunais internacionais como a Corte IDH são mais prováveis de serem eficazes quando seus procedimentos e jurisprudência são relevantes para os movimentos sociais e ativistas de direitos humanos. Assim, os tribunais devem considerar os casos individuais que são emblemáticos de problemas persistentes ou estruturais de direitos humanos como oportunidades para estimular uma mudança mais ampla nas questões relevantes. Desta forma, defendem que os tribunais devem seguir procedimentos que aumentam a relevância dos processos judiciais para movimentos nacionais (e em alguns casos, internacionais) que trabalham para eliminar as causas estruturais das violações em julgamento (CAVALLARO; BREWER, 2008, p. 770).

Por sua vez, Bash et al. (2010) elaboraram um estudo buscando identificar o grau de cumprimento geral das decisões adotadas pelos órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Os autores tinham como questão fundamental mostrar a efetividade do sistema. Assim, a pergunta do trabalho foi: em que medida as decisões do SIDH são efetivamente cumpridas?

Os autores afirmam que o estudo teve como missão apresentar informação modelada e compilada sobre as decisões da Comissão e da Corte IDH. Assim, o universo da pesquisa foi composto por todos os relatórios finais de mérito da Comissão Interamericana, todos os relatórios da Comissão de aprovação de acordos de solução amistosa e todas as sentenças proferidas pela Corte IDH entre 1º de junho de 2001 a 30 de junho de 2006. Em relação à Corte IDH, dentro deste critério foram selecionadas 41 sentenças, que por sua vez, continham um total de 257 medidas de reparação ordenadas. Para avaliar o cumprimento de decisões da Corte foram verificadas as resoluções de supervisão de cumprimento proferidas pelo Tribunal até 30 de junho de 2009. As medidas de reparação ordenadas foram agrupadas em 13 grupos, que se distinguiram entre si tanto pelo tipo de ação exigida do Estado como pelo destinatário ou beneficiário da medida (BASH et al., 2010, p. 9-12).

Os dados analisados demonstraram que somente 29% das medidas de reparação ordenadas pela Corte IDH foram totalmente cumpridas. Entre elas, as medidas onde cabia somente ao Poder Executivo executar, tiveram maior cumprimento. Veja-se que as indenizações às vítimas e/ou familiares obtiveram quase 50% de cumprimento total, sendo

que medidas que necessitavam de mais de dois órgãos de poderes diferentes foram deficientes: por exemplo, reformas legislativas, com 4%, e a investigação, julgamento e sanção de culpados sem nenhum caso de cumprimento integral (BASH et al., 2010, p. 20).

O estudo também demonstrou que os processos no sistema interamericano demandam um longo tempo, com uma média de 07 anos, desde que uma petição ingressa no sistema até a sentença de mérito da Corte IDH. Somado ao tempo que leva para os estados cumprirem total ou parcialmente as medidas, os autores argumentam que “estes períodos são demasiadamente extensos e poderiam gerar desconfiança e frustração entre os usuários do SIDH [...], sendo evidente que em muitos casos o SIDH não oferece uma resposta efetiva e oportuna para os afetados” (BASH et al., 2010, p. 28).

Bash et al. (2010, p. 28) também argumentam que a variação nos graus de cumprimento das medidas de reparação da Corte podem estar associadas com as características das entidades estatais a cargo de sua execução, apesar do estudo não ter explorado esta questão. Explicam que no caso de uma ordem para modificar a lei de um país, o poder executivo pode até tomar a iniciativa, mas quem delibera é o poder legislativo, com suas nuances e forças políticas por vezes contraditórias. Da mesma forma ocorre com a ordem para investigar, julgar e sancionar os culpados de violações. O executivo pode até iniciar o procedimento, mas ao final, compete ao judiciário cumprir a decisão. E estes poderes (legislativo e judiciário) não são chamados à Corte para dialogar sobre a execução dos casos. Assim, afirmam que não deveria surpreender que as medidas que requerem um duplo comando para sua implementação registrem níveis mais baixos de cumprimento frente às indenizações pecuniárias e outras medidas cuja implementação, em geral, fica nas mãos do mesmo Poder Executivo que está à cargo das relações com a Comissão e a Corte IDH.

Em outro estudo, Huneeus (2011, p. 494) identificou que as ações para punir os responsáveis por crimes, mediante uma ordem da Corte IDH, quase sempre não são cumpridas. O exame empírico do trabalho identificou que a Corte na maioria de suas sentenças exige que seja adotada uma ação persecutória de investigar, julgar e punir os culpados de violações. Demonstrou também que apesar da maioria das constituições latino-americanas conferirem autonomia aos membros do Ministério Público e aos juízes, estes têm muito menos probabilidade de realizar as ações exigidas pela Corte IDH do que o Poder Executivo. E esta é uma afirmação bastante grave e diferenciada em relação aos estudos anteriores sobre o cumprimento das sentenças da Corte.

De acordo com Huneeus (2011, p. 495), a razão para a não implementação das ordens judiciais da Corte não é apenas a de que investigação e acusação criminal do suspeito de

violação de direitos humanos possui alto custo ou é difícil de empreender, ou que o governo como um todo não tem vontade política, e tampouco é uma falta de independência judicial. Com base em dados coletados, Huneeus afirma que o cumprimento deste tipo de medida de reparação da Corte envolve atores estatais distintos, cujos interesses, ideologias e configurações institucionais diferem do Poder Executivo, e que podem estar vagamente conscientes da importância de implementar as ordens da Corte. Para a autora, o cumprimento de medidas de reparação destinadas somente ao Poder Executivo seria facilitado pois é o poder que representa o país em suas relações exteriores, preocupa-se com sua reputação internacionalmente, e possui interesse em demonstrar ao mundo e aos eleitores que o governo, e o presidente, em particular, respeita os direitos humanos (HUNEEUS, 2011, p. 513).

Este estudo coletou dados desde a primeira sentença proferida pela Corte IDH (1986) até o ano de dezembro de 2009. Dos 114 casos encontrados em que a Corte IDH emitiu sentenças condenatórias, 78 casos exigiram uma ação do Poder Judiciário nacional, o que equivale a mais de dois terços dos processos. Huneeus (2011, p. 503) então dividiu as ordens ao Judiciário por tipos, e identificou que dos 78 casos em que a Corte determinou que Poder Judiciário nacional realizasse algum tipo de medida, 65 foram solicitando uma investigação criminal e julgamento ou que se realizassem novas averiguações sobre algum procedimento criminal prévio já existente. Em relação aos demais 13 casos, a Corte IDH solicitou que os tribunais nacionais anulassem uma sentença existente. Ressalte-se que na maioria destes casos, a Corte está enfrentando processos que envolvem situações de impunidade, gerada por violações da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Huneeus (2011, p. 508) também desagregou as diversas medidas de reparação não por tipo de reparação, mas para quem elas se dirigiam. Os dados revelaram a tendência de que quanto mais separadamente os órgãos ou instituições estatais uma medida de reparação envolve para sua execução, menos provável é que tal a reparação seja cumprida. As medidas direcionadas diretamente para o Poder Executivo receberam um cumprimento de 44%, e as que envolvem ações do Executivo e do Judiciário obtiveram 36%. As ações que envolvem o Executivo e o Ministério Público receberam 21,1% de cumprimento, e o Legislativo em conjunto com o Executivo tiveram 22%. As medidas de reparação que tiveram como destinatário três instituições autônomas – Executivo, Judiciário e o Ministério Público, receberam apenas 2% de cumprimento. E estas justamente correspondem às ações ordenadas pela Corte para que se investiguem (por meio da Polícia, que é vinculada ao Poder Executivo), julguem (mediante iniciativa de uma denúncia criminal do Ministério Público e

julgada pelo Judiciário), e sancionem (Poder Judiciário) os culpados de violações de direitos humanos.

Ao analisar estes dados, Huneus (2011, p. 509) ressalta que apesar de estudos defenderem que estas medidas de reparação que envolvem mais atores são mais difíceis ou mais caras de serem executadas, este é apenas um fator. Ao comparar-se medidas de reparação direcionadas ao executivo contra ordens dirigidas ao executivo e outro ator, não é claro que estes últimos sejam intrinsecamente mais difíceis, complexos ou onerosos. As medidas direcionadas ao Executivo incluem tarefas variadas como emitir um pedido de desculpa estatal, erigir um memorial, ordenar que servidores públicos participem de cursos de direitos humanos, entre outros. Para a autora, estas ações não parecem necessariamente menos desafiadoras do que os tipos de medidas que são direcionadas ao Executivo e ao Judiciário em conjunto, como por exemplo, ações para se abster de aplicar a pena de morte como punição ou emitir um perdão, e apagar um registro criminal e seus efeitos.

Em continuação, as ordens dirigidas ao Ministério Público e ao Executivo, ordenadas pela Corte IDH, normalmente pedem que o estado exume as vítimas desaparecidas e as devolva às suas famílias, como uma ação separada da acusação criminal. Huneus (2011) considera que isto não seja inerentemente mais difícil do que os tipos de ordem que requerem apenas a ação do Executivo. A autora afirma, então, que as ordens que parecem ser comparativamente difíceis, em geral, são aquelas que exigem mudanças legislativas. Estas ordens geralmente exigem que o estado altere, revogue ou aprove novas leis, inclusive as constituições. A dificuldade, no entanto, tem a ver com a natureza do ator e não com a ação: não é que é difícil redigir a legislação de acordo com as exigências da Corte IDH ou sentar em um parlamento e votar. O desafio é conseguir que diferentes atores de partes concorrentes concordem em fazê-lo.

Uma vez que três atores estão envolvidos – o Executivo, o Ministério Público e o Judiciário – a implementação das medidas cai drasticamente. As ordens que exigem três atores são, em sua maioria, composta de ordens para processar e punir os crimes subjacentes. Para Huneus (2011, p. 510), aqui a tese da dificuldade inerente à tarefa - em oposição à disposição particular de atores específicos - pode ter mais força. Muitas vezes estas acusações implicariam em condenar atores que os detentores de poder preferem proteger, inclusive os que servem a cargos políticos, membros dos corpos militares, e outros relacionados a poderosas redes sociais que garantem a impunidade. Mas ainda assim a autora afirma que a dificuldade é novamente incompleta. Mesmo admitindo que "um clima de impunidade caracteriza as Américas", não se pode deixar de ressaltar que há variação entre os Estados.

Assim, Hunneus (2011, p. 511) defende que para entender porque uma investigação e julgamento dos culpados em um caso particular é difícil, deve-se estudar a política do sistema judicial local, pois o cumprimento das medidas de reparação ordenadas pela Corte IDH depende em grande parte da vontade de distintos atores institucionais. Para explicar de que foram poderia haver o cumprimento integral das sentenças, os incentivos estruturais e a cultura institucional destes atores devem ser pesquisados (HUNNEUS, 2011, p. 513).

Hunneus (2011, p. 518) então explica que a vontade política dos atores do sistema de justiça nacional é relevante para o cumprimento das medidas de reparação ordenadas pela Corte IDH. Por razões de cultura e estrutura institucional, estes atores muitas vezes optam por evitar ou adiar a implementação das ordens da Corte IDH. Assim, a autora defende (tese principal do artigo) que a Corte deve estabelecer laços mais estreitos com as instituições estatais que interessam à implementação, como uma espécie de política de envolvimento ativa dos tribunais nacionais e membros do Ministério Público com o Sistema Interamericano. No entanto, Hunneus ressalta que tal fato não resultará em pleno cumprimento em curto prazo, ou talvez nunca, pois uma dificuldade intratável é a de tentar encarcerar atores poderosos, uma raridade mesmo em sistemas de justiça mais disciplinados. Mas uma política de engajamento ativo estabelece o terreno para uma maior conscientização do papel da Corte IDH para juízes e membros do ministério público nacionais.

Hunneus (2011, p. 521) então estabelece quatro componentes que devem implicar uma política de promoção de parcerias locais com a Corte IDH. Em primeiro lugar, a Corte deveria envolver diretamente os atores do sistema de justiça em cada etapa do processo, desde a decisão condenatória até a supervisão final. Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça deve ser mais respeitador para com os tribunais superiores nacionais em determinadas questões processuais, de modo a não alienar potenciais parceiros. Terceiro, a Corte deve fomentar o diálogo judicial regional, incluindo em suas sentenças exemplos de argumentos que esclarecem o status jurídico das sentenças da Corte na ordem jurídica nacional, citando generosamente a jurisprudência dos tribunais nacionais que apoiam a Corte. Em quarto lugar, a Corte deve promover os contatos pessoais entre os atores do Tribunal e os atores do sistema nacional de justiça. A autora, por fim, ressalta que as sugestões não são exaustivas, e que devem ser adaptadas a cada sistema de justiça nacional.

Em outra abordagem, e ainda que não diretamente sobre o cumprimento de sentenças, Staton e Romero (2011) elaboraram um estudo de forma a identificar se a clareza com que as reparações da Corte IDH são proferidas nas suas sentenças tem influência no cumprimento das decisões. A hipótese, com base na literatura sobre política judicial, aponta que a clareza

das decisões judiciais tem influência importante na execução das sentenças. A imprecisão nas ordens judiciais torna o descumprimento menos visível, sendo mais difícil argumentar que um governo não respondeu adequadamente à decisão jurídica.

Para analisar esta questão, foram codificadas decisões condenatórias finais da Corte IDH entre 2006 e 2009, o que resultou em 19 sentenças e 183 medidas de reparações. Uma média de 4,2 reparações para cada caso, com um desvio de padrão de 2,4 (STATON; ROMERO, 2011, p. 8).

Como variáveis, utilizaram uma variável binária de cumprimento para medir se cada medida foi totalmente cumprida ou não. Como os autores acharam que esta variável poderia subestimar os problemas de cumprimento, devido ao fato de que os países levam muito tempo para cumprir as decisões, criaram outra variável binária de resistência, que indica se há evidência de atraso ou resistência em relação a cada uma das medidas de reparação. Estas foram as variáveis dependentes (STATON; ROMERO, 2011, p. 8).

Para capturar a clareza com que cada medida de reparação foi ordenada, os autores instituíram as seguintes medidas: (a) clara – quando o que é requerido ao Estado não contém nenhum tipo de ambiguidade; (b) um pouco clara – quando o que é requerido ao Estado é bastante claro, mas como isso deve ser feito não é completamente óbvio; (c) vago – quando a medida de reparação não é clara, deixando ao Estado considerável discricão para cumprir o ordenado. Apesar desta escala tricotômica, os autores preferiram binarizar e codificar com 1, se a reparação é clara, e 0 se um pouco clara ou de outra forma (STATON; ROMERO, 2011, p. 8).

As demais variáveis causais foram: (a) incerteza, que tem relação com fato de que nem toda medida de reparação envolve o mesmo tipo de desafio de formulação política. Assim, criou-se esta variável binária, cuja classificação envolvia a resposta à seguinte pergunta: uma pessoa razoável pode cumprir a medida de reparação sem erro na ausência de expertise em políticas? Incerto foi codificado como 1 e 0 caso contrário; (b) os índices de direitos humanos dos países, onde realizou-se uma análise de fatores de componentes principais do índice de integridade física de Cingranelli e Richards (2010) e os índices PRS para lei e ordem e conflitos internos; (c) custos públicos do governo por não cumprir a medida de reparação da Corte IDH – como não havia um índice específico para este tópico, utilizou-se o índice de confiança dos cidadãos no Poder Judiciário do Latinobarômetro. A ideia dos autores é de que os custos de desafiar a Corte está fortemente correlacionado com os custos de desafiar tribunais nacionais (STATON; ROMERO, 2011, p. 11-13).

Após analisar um modelo para cada variável dependente, os resultados principais dos autores (STATON; ROMERO, 2011, p. 19) mostraram que a clareza com que a Corte IDH elabora suas medidas de reparação influencia as reações dos governos. A clareza parece criar pressão para o cumprimento. E em relação ao nível de direitos humanos dos Estados, os países com registros de direitos humanos mais baixos são menos propensos a cumprir as sentenças do que Estados com bons índices, no entanto, não foi encontrado nenhum efeito sobre este índice na relação com a clareza ou vagueza das medidas de reparação. Por fim, os autores expressaram que embora a clareza com que as medidas de reparação são ordenadas não possa resolver os casos de resistência ao cumprimento, ela influencia o comportamento dos Estados de alguma forma, e isso pode ser o melhor que um tribunal internacional pode esperar.

Bailliet (2013) realizou um estudo no qual investiga a independência do judiciário em relação às forças militares e corpos policiais na América Latina. Para tanto, analisa o cumprimento de casos da Corte IDH por meio de um estudo qualitativo com 16 sentenças que tiveram resoluções de supervisão de cumprimento da Corte no ano de 2012.

Ao analisar os 16 casos, a autora confirma que os estados são capazes de publicar as decisões da Corte IDH em jornais de grande circulação, mas são incapazes de cumprir totalmente a ordem para condenar criminalmente todos os militares ou atores de forças de segurança responsáveis por violações de direitos humanos. Além deste fato, alguns estados também estão falhando em implementar medidas de reparação mais “leves”, como oferecer um tratamento de saúde ou psicológico às famílias das vítimas (BAILLIET, 2013, p. 494).

A autora identifica que as sentenças que exigem que os Estados investiguem e processem as forças armadas ou a polícia responsável pela tortura, o desaparecimento forçado ou o direito à vida, tendem a abordar eventos que ocorreram uma ou duas décadas antes, um fato que sinaliza uma forte probabilidade de dificuldade em implementar. Ressalta também que a transição democrática na América Latina foi marcada por pactos formais ou informais com a elite que limitavam a possibilidade de os judiciários nacionais buscarem responsabilizar os atores militares e de segurança, somado ao fato de que em alguns países existe um forte índice de corrupção e impunidade dentro do judiciário para com casos deste tipo (BAILLIET, 2013, p. 481).

Mesmo assim, Bailliet (2013, p. 495) afirma que a Corte IDH tem tentado promover a revogação das leis de anistia em vários países, no entanto, a investigação de atores culpados de violações continua problemático. Neste sentido, ressalta que dar suporte ao judiciário nacional é essencial para promover sua independência. Destaca que a OEA pode fazer mais

neste sentido, no entanto precisa de recursos financeiros que não tem. Desta forma, as sentenças da Corte restam, em parte, sendo apenas simbólicas no tocante à investigação, julgamento e punição de militares e agentes de estado culpados de violações.

Por sua vez, Poertner (2013) elaborou um estudo buscando aprofundar os trabalhos empíricos anteriores que apenas mostravam os níveis de cumprimento das medidas de reparação da Corte IDH, sem explicar as razões do porquê determinada medida era cumprida e outra não. Assim, o autor defende que para entender o cumprimento de sentenças da Corte não basta apenas compreender os incentivos ao cumprimento, mas também entender a capacidade institucional interna dos Estados para o cumprimento, mais especificadamente a capacidade burocrática e a força do poder judiciário nacional. Justifica este entendimento no fato de que a maioria das decisões da Corte não obrigam apenas o Poder Executivo, mas requerem alguma ação por parte de tribunais nacionais ou da burocracia estatal mais ampla. Por outro lado, uma deficiência na integridade do ordenamento jurídico estatal, como a falta de independência dos militares ou o risco generalizado enfrentado por promotores e juízes, podem causar o descumprimento de ordens que exigem medidas judiciais. Assim, estas duas características (burocracia estatal e força do poder judiciário) podem ter influência no cumprimento das sentenças da Corte (POERTNER, 2013, p. 2-3).

O autor então adota duas hipóteses a serem testadas: (a) que o nível da capacidade burocrática nacional tem um efeito positivo no cumprimento das decisões da Corte IDH; e (b) que a força do poder judiciário nacional tem efeito positivo no cumprimento das sentenças da Corte, e assim sustenta que esta hipótese, que envolve a imparcialidade, a força e a independência do sistema jurídico (tanto do Poder Executivo como dos militares), molda a capacidade de um Estado em cumprir as decisões. Esta hipótese só teria resultado em medidas de reparação que exigem uma ação do Poder Judiciário (POERTNER, 2013, p. 8-9).

Em relação à metodologia, Poertner (2013, p. 12) utiliza a variação do cumprimento das medidas de reparação como variável dependente binária (medida totalmente cumprida ou não). Para tanto se apropria dos dados da pesquisa de Hawkins e Jacoby (2008), que coletou sentenças de 1979 a 2010, que resultaram em 709 medidas de reparação a partir de 83 sentenças condenatórias. O conjunto de dados inclui variáveis de controle para o tipo de medida de reparação: gozo de direito ou liberdade violada; identificar, investigar e punir; alterar, revogar ou adotar leis ou julgamentos nacionais; agir ou abster-se de agir; pedido de desculpas; danos materiais; danos morais; custos e despesas (POERTNER, 2013, p. 12).

Para captar a força do Poder Judiciário nacional, incluiu-se uma variável sobre a integridade do sistema legal que se baseia no *Fraser Institute's Economic Freedom the World*

Project Database, fundamentado no componente de direito e do indicador de lei e ordem do *International Country Risk Guide* (ICRG/PRS) que avalia a força e a imparcialidade dos sistemas jurídicos. E para medir a capacidade burocrática de um Estado, incluiu uma variável sobre a qualidade burocrática a partir do conjunto de dados do ICRG/PRS, que mede a força institucional e a qualidade da burocracia. Em complemento utilizou-se também a definição e dados do UCDP/PRIO *Armed Conflict Dataset*, para saber se um Estado estava envolvido em um conflito armado no tempo em que a resolução de supervisão da Corte IDH foi emitida, sendo uma variável binária (POERTNER, 2013, p. 13).

Para explicar que diferenças no poder, não relacionadas com a Corte IDH, poderiam explicar variação no cumprimento das decisões, Poertner (2013, p. 13) incluiu variáveis de controle para o poder militar, indicada pelos gastos militares medidos no SIPRI *Military Expenditure Database*, e uma variável sobre o poder econômico do Estado, com o Produto Interno Bruto do país identificada pelo *World Bank's Development Indicators* (WDI). Uma variável sobre o nível de democracia também foi adicionada, baseada no Polity IV Project, e a quantidade de julgamentos prévios contra o Estado também foi calculado, com base nos dados de Hawkins e Jacoby (2008). Para analisar estas relações, foram realizadas correlações bivariadas e regressões multivariadas entre as diferentes variáveis independentes e a variável dependente. Em complemento às análises estatísticas, efetuaram-se estudos de casos com julgamentos proferidos contra Paraguai, Guatemala e Chile, de forma a aprofundar a viabilidade das hipóteses.

A análise de regressão logística binária revelou que quando controlada pelas variáveis poder militar e econômico, nível de democracia, número de julgamentos anteriores contra o Estado, envolvimento em conflitos armados e os tipos de medida de reparação, os indicadores para a capacidade burocrática e a força do poder judiciário nacional estão positivamente e estatisticamente associados ao cumprimento das reparações. Isto significa que quanto mais forte e especializada a burocracia, e mais imparciais e independentes o poder judiciário de um país, maior é a tendência do país em cumprir as medidas de reparação. Fora identificado também que a variável para conflito armado exibe uma forte associação negativa e estatisticamente significativa com o cumprimento, resultando que estados envolvidos em conflitos armados são significativamente menos prováveis de cumprir com as decisões da Corte. Ao mesmo tempo, o poder econômico e militar, nível da democracia e o número de julgamentos prévios não tiveram um efeito significativo no cumprimento (POERTNER, 2013, p. 20).

De forma a examinar as hipóteses propostas, o autor dividiu as análises por tipos de medidas de reparação, dividindo a amostra em subconjuntos. Assim, observou que a variável força do poder judiciário nacional tem um efeito significativo apenas nas medidas de reparação que exigem uma ação do poder judiciário para serem cumpridas. E também confirmando a previsão, detectou que embora o nível de capacidade burocrática tenha um efeito significativo e positivo no cumprimento de todos os tipos de medida de reparação, o efeito é maior para as medidas cujo cumprimento exigem uma ação burocrática extensiva, ou seja, que envolve mais de um poder estatal (POERTNER, 2013, p. 20).

O estudo de caso de julgamentos contra o Chile, Paraguai e Guatemala também mostraram resultados interessantes. A escolha dos três países se deu porque todos experimentaram violações de direitos humanos em seus períodos ditatoriais, que terminaram em períodos próximos, aceitando a jurisdição da Corte também em épocas parecidas. No entanto, a força do poder judiciário e a capacidade burocrática deles divergem: enquanto o Chile recebeu os melhores índices nos indicadores de qualidade da burocracia e integridade do sistema jurídico, Paraguai recebeu o mais baixo em qualidade da burocracia e um score mediano para força do poder judiciário. Guatemala, por sua vez, durante anos recentes foi identificado com um nível extremamente baixo da força do judiciário e um nível médio para a capacidade burocrática (POERTNER, 2013, p. 22).

Os resultados dos estudos de caso mostraram que a capacidade burocrática e a força do poder judiciário nacional são fundamentais. O estudo da Guatemala mostrou como a falta de integridade do sistema jurídico, com a independência deficiente do judiciário em relação aos militares e o risco generalizado enfrentado por promotores e juízes, impedindo sua capacidade de ser independente e eficaz, pode levar ao não cumprimento de sentenças. Da mesma forma, o estudo do Paraguai mostrou como a expertise inadequada, eficiência e capacidade do aparato público burocrático e a falta de coordenação entre as instituições do Estado desencadeou o não cumprimento de medidas que exigiam uma grande capacidade burocrática, como prover bens básicos e serviços à determinadas comunidades e implementar um fundo e um programa de desenvolvimento comunitário. O Chile, como determinado pelos índices utilizados, tendeu a cumprir totalmente os vários tipos de medidas de reparações ordenadas (POERTNER, 2013, p. 29).

O autor conclui o estudo ressaltando que apesar da contribuição feita pelo trabalho não ser completa e exaustiva, apresenta um primeiro corte na avaliação empírica do poder explicativo do argumento apresentado. Assim, seria interessante expandir o projeto com mais

dados das questões nacionais, assim como dos atores envolvidos nas execuções das sentenças (POERTNER, 2013, p. 29).

Hillebrecht (2014c), apresentou um estudo de natureza preliminar sobre a relação de instituições internacionais de direitos humanos na luta pelo fim da impunidade na América Latina. O foco na questão da luta contra a impunidade e da melhoria da responsabilidade dos que violam os direitos humanos se dá pelo fato de que a luta contra a impunidade e o combate aos abusos dos direitos humanos passados e atuais tem sido uma questão chave dos direitos humanos entre os estados latino-americanos. Fazer uma imagem clara sobre se e como as instituições internacionais de direitos humanos pressionam pela justiça é um passo importante no avanço do progresso nesta arena (HILLEBRECHT, 2014c, p. 12).

Devido ser um trabalho preliminar, o objetivo da pesquisa foi: a) documentar se e como o sistema interamericano de direitos humanos se sobrepõe às instituições de direitos humanos da ONU em questões de impunidade e desenvolvimento da responsabilidade de violadores de direitos humanos; e 2) examinar se e como os estados implementam as várias decisões e recomendações dos órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e os órgãos dos tratados da ONU.

Para tanto, a autora examina o conteúdo de decisões e recomendações sobre impunidade e responsabilidade na Corte IDH, Comissão Interamericana, em oito órgãos de tratados da ONU que versam sobre direitos humanos e no mecanismo de Revisão Periódica da ONU, desde 2010 até 2014. Foram escolhidas decisões e recomendações contra três países: México, Brasil e Uruguai, sendo os dados coletados diretamente dos órgãos internacionais respectivos (HILLEBRECHT, 2014c, p. 12-13).

Neste sentido, os dados sobre a frequência com que as medidas de impunidade foram tratadas mostram que os órgãos do Sistema Interamericano (Corte e Comissão) foram bem eficientes. Quando devido, a Corte se pronunciou em 100 % das vezes, a Comissão em 69%, e os órgãos da ONU em 16% das oportunidades que tiveram. Frise-se que estas recomendações da ONU, em geral, são pouco específicas e com termos vagos. Por outro lado, a autora ressalta que ainda que o número de casos analisados dos órgãos do Sistema Interamericano sejam baixos em comparação com os órgãos da ONU, a luta contra a impunidade tem sido uma pedra angular na jurisprudência da Corte IDH e da Comissão, sugerindo que existe uma cultura burocrática dentro do Sistema que tende a declarar a importância de medidas anti-impunidade nas decisões, o que não existe em uma escala global (HILLEBRECHT, 2014c, p. 15-19).

Em relação ao cumprimento das decisões e recomendações do Sistema Interamericano e da ONU sobre medidas anti-impunidade, a autora excluiu os dados dos órgãos dos tratados da ONU por falta de dados desde 2010, utilizando apenas os dados do mecanismo de Revisão Periódica Universal. Em relação à Corte IDH, foram analisadas apenas três sentenças contra o México e uma contra o Uruguai, onde as medidas foram consideradas parcialmente cumpridas. Sobre a Comissão Interamericana, dos quatro casos analisados, três foram totalmente cumpridos, e somente um foi considerado parcialmente cumprido. Estas análises sugerem que a implementação das decisões e recomendações do Sistema Interamericano referente às medidas anti-impunidade são em geral parcialmente cumpridas. E em relação às recomendações do mecanismo de Revisão Periódica, de um total de 70, México, Brasil e Uruguai aceitaram 60. No entanto, como aceitar é apenas um compromisso do país em cumprir as medidas pactuadas, apesar de aceitarem, Brasil e México não explicitaram posteriormente se estão cumprindo. Somente o Uruguai explicou oficialmente e detalhadamente o cumprimento das recomendações (HILLEBRECHT, 2014c, p. 21-26).

Hillebrecht (2014c, p. 30) então conclui que estes resultados considerados em conjunto sugerem que o cumprimento das medidas temáticas analisadas tem maior relação com fatores internos dos países. Ressalta que isto não significa que a instituição que profere as decisões e recomendações não tem um papel importante, mas que os efeitos do design institucional e a relação entre os membros da organização internacional interagem com a política doméstica, sendo que esta dinâmica necessita de maiores dados e triangulação metodológica para uma melhor compreensão.

Por último, González-Salzberg (2017, p. 42) elaborou um estudo sobre o cumprimento geral das medidas de reparação da Corte IDH. A análise (compilação) abordou sentenças proferidas pela Corte IDH desde 1989 até meados de 2011, e resoluções de supervisão do cumprimento até meados de 2013. Resultou em um total de 112 sentenças analisadas, que continham 330 medidas de reparação como um todo. O estudo não utilizou nenhum método estatístico, mas apresentou apenas dados gerais sobre o cumprimento das reparações.

Para avaliar o cumprimento das medidas, o autor utilizou os mesmos critérios da Corte, que são: medidas totalmente cumpridas, parcialmente cumpridas e não cumpridas. As medidas que foram analisadas foram: o pagamento de indenizações, a publicação das sentenças em meios de comunicação do país, a realização de um ato público de reconhecimento da responsabilidade pelo país condenado, a investigação, julgamento e sanção dos culpados e a modificação da legislação para adequação à Convenção Americana de Direitos Humanos. (GONZÁLEZ-SALZBERG, 2017, p. 42).

A análise dos dados demonstrou que houve o cumprimento total das medidas de reparação nas seguintes percentagens: 80% da publicação das sentenças, 73% da realização de atos públicos reconhecendo a responsabilidade do estado por violações, 65% das indenizações, 31% das modificações legislativas nos países condenados, e o mais grave, 3% das ordens de investigar, julgar e condenar os culpados (GONZÁLEZ-SALZBERG, 2017, p. 47)¹⁴⁵.

Ante o baixo índice de cumprimento, González-Salzberg (2017, p. 51) apresenta três caminhos que podem favorecer um melhor cumprimento das sentenças da Corte: a criação de um órgão política na OEA encarregado especificadamente de supervisionar as sentenças, o aumento de pressão da sociedade civil no governo e o uso pela Corte IDH da faculdade de levar casos graves para discussão na Assembleia Geral da OEA, conforme possibilita o art. 65 da CADH.

6.3 ESTUDOS COMPARADOS

O primeiro estudo comparativo sobre o cumprimento de sentenças da Corte IDH e do TEDH foi efetuado por Hawkins e Jacoby (2010). O trabalho investigou o papel do cumprimento parcial das sentenças no contexto dos dois tribunais de direitos humanos, que são Cortes com regimes de cumprimento de suas decisões bastante diferente. Para isto, utilizam a metodologia do “*most diferente cases*”.

O artigo explora o meio termo do cumprimento parcial, definindo seu contorno e conceituando diferentes tipos de cumprimento parcial. Não é um trabalho com teste de hipóteses ou métodos quantitativos, mas de identificação de padrões de cumprimento em ambos os tribunais. Os autores inicialmente sugerem que o cumprimento parcial aparenta ser mais comum do que se supõe (HAWKINS; JACOBY, 2010, p. 36-37).

Para analisar estas questões na Corte IDH, Hawkins e Jacoby (2010, p. 48) coletaram 81 casos desde o primeiro julgamento até junho de 2010, que resultou em 703 medidas de reparação no total. Em relação à CEDH, como para averiguar o cumprimento das sentenças existem diversas fontes a serem analisadas no Comitê de Ministros do Conselho da Europa, diferenciando-se da Corte IDH que fornece uma resolução de supervisão padrão, os autores

¹⁴⁵ O mesmo autor apresentou um estudo anterior com os mesmos objetivos, modificando basicamente o universo de casos, que foi o de sentenças condenatórias da Corte Interamericana entre 1986 e 2008. Os resultados encontrados foram semelhantes ao deste estudo posterior. Ver González-Salzberg (2010).

mesclaram dados de relatórios anuais do Comitê de Ministros e Resoluções Provisórias do Comitê, além do estudo de casos com alguns países (HAWKINS; JACOBY, 2010, p. 66-67).

A análise do cumprimento da Corte IDH revelou que somente 6% das 81 sentenças foram totalmente cumpridas. Em 9 dos casos não houve nenhum cumprimento, uma taxa de 11% de descumprimento absoluto. Mas em 83% dos casos houve cumprimento parcial das sentenças. O autor ressalta que o cumprimento parcial é o resultado mais comum, sendo que os estados raramente fazem tudo que é determinado quando são condenados, mas também raramente não fazem nada. Eles quase sempre se engajam em um cumprimento parcial, cumprimento algumas partes das medidas de reparação ordenadas (HAWKINS; JACOBY, 2010, p. 56).

Quando analisaram as medidas de reparação por tipo, observaram que os Estados costumam cumprir as medidas de reparação quando os custos (dificuldade) são baixos. Exemplo disso são as medidas para pagar indenizações, ou realizar um pedido de desculpas formal às vítimas. Quando as medidas envolvem outros poderes, como punir suspeitos de violações, alterar o comportamento do governo, ou modificar leis e instituições, o cumprimento é quase sempre baixo (HAWKINS; JACOBY, 2010, p. 56).

Em relação à Corte Europeia de Direitos Humanos, o resultado da análise dos autores demonstrou que a maioria dos casos são totalmente cumpridos nos primeiros dois anos após a sentença, e que um número substancial de casos pendentes mais antigos mostram evidências claras de cumprimento parcial. E quando os estados não cumprem rapidamente, raramente eles não tomam nenhuma ação. Ou seja, segue o mesmo padrão da Corte IDH de cumprir parcialmente (HAWKINS; JACOBY, 2010, p. 56).

Os autores ressaltam a todo o momento a diferença entre a Corte IDH e o TEDH no tocante ao modo como estes tribunais proferem suas decisões. A Corte IDH procura ser muito específica em suas sentenças, ordenando cada medida de reparação e a forma como deve ser realizada. Tal fato facilita a análise do cumprimento ou não das medidas. Por sua vez, a Corte Europeia costuma apenas especificar as indenizações financeiras em suas sentenças, deixando aos Estados a liberdade para indicar outras medidas de reparação individual ou mesmo medidas para que o fato não ocorra novamente (medidas gerais, como mudar uma lei, etc). Assim, o Estado, ao ser condenado, passa a dialogar com o Comitê de Ministros apresentando um plano de ação com as medidas que devem ser tomadas. Eles possuem total liberdade na escolha da forma de reparar as violações. O Comitê, que faz o papel de supervisão das sentenças, verifica se estas propostas dos Estados estão adequadas ou não para que se cumpra o objetivo da sentença.

Desta forma, encontrar um padrão de como uma medida foi parcialmente cumprida é mais fácil na Corte IDH do que na Europa. A Corte IDH expressamente indica em suas resoluções de supervisão de sentenças o nível de cumprimento de cada medida de reparação: se totalmente cumprida, parcialmente cumprida ou pendente de acatamento. A Corte Europeia não disponibiliza este dado facilmente, que deve ser extraído a partir de diferentes fontes no Comitê de Ministros. Observando esta dificuldade, os autores criaram quatro formas de se categorizar as medidas parcialmente cumpridas, que foram geradas de forma indutiva a partir de padrões observados nos casos analisados tanto na Corte Europeia como Interamericana. Esta contribuição dos autores pode facilitar principalmente os pesquisadores que estão interessados em investigar esta escala de avaliação nas medidas de reparações de ambas as Cortes.

A primeira delas é a “*split decision*”, que se efetua quando o estado condenado cumpre totalmente algumas medidas de reparação, enquanto outras restam descumpridas. A segunda é a “*state substitution*”, e ocorre quando o estado deixa de lado uma ordem específica e oferece uma resposta diferente ao ordenado pelo tribunal. Em tais casos, o estado está obedecendo ao espírito geral da medida de reparação ordenada, mas não ao pé da letra. Nestes casos, não se pode dizer que o Estado descumpriu totalmente a ordem, mas sim que houve um cumprimento parcial. A terceira é a “*slow motion*”, onde o Estado realiza algumas ações para cumprir determinada medida de reparação, mas não a cumpre totalmente. No entanto, seus atos sugerem que irá cumprir totalmente em breve. A última categoria é a “*ambiguous compliance amid complexity*”, que se efetua quando os estados se deparam com uma medida de reparação crítica ou exigente. Desta forma o cumprimento é problemático porque a tarefa é tão difícil de cumprir que é trabalhoso certificar se o comportamento do Estado é condizente com o ordenado na sentença respectiva (HAWKINS; JACOBY, 2010, p. 77-81).

A contribuição dos autores com este estudo, assim, foi demonstrar que o cumprimento parcial de sentenças é algo comum tanto na Corte IDH como no TEDH, e que na Corte IDH, as medidas que requerem ações mais fáceis são prontamente cumpridas, em detrimento das medidas que exigem atos de mais de um dos poderes nacionais. Em complemento, os autores criaram quatro subcategorias para analisar as medidas de reparação que são parcialmente cumpridas, o que pode facilitar estudos comparativos nesta área.

O mais completo estudo comparativo sobre o cumprimento de sentenças da Corte IDH e do TEDH é o livro de Hillebrecht (2014a), *Domestic Politics and International Human Rights Tribunals: The Problem of Compliance*, que é a continuação e conclusão de um primeiro trabalho da autora apresentado no Encontro Anual da American Political Science

Association, de 2009 (HILLEBRECHT, 2009). Autora ainda publicou um artigo oriundo deste livro apenas com resultados para o TEDH (HILLEBRECHT, 2014b), e outro com resultados sobre a Corte IDH (HILLEBRECHT, 2012).

Para a autora, o efeito mais concreto dos julgamentos de tribunais de direitos humanos nos estados é o cumprimento das decisões. Cumprindo com as sentenças, os estados promovem a reparação às vítimas individuais e realizam as mudanças estruturais e sistemáticas para evitar tais violações no futuro. Dentre os dados coletados por Hillebrecht (2014a, p. 11), os julgamentos do TEDH tiveram 49% de cumprimento total, enquanto que a Corte IDH teve 34 %. Em sua opinião, isto não é surpresa, porque ambos os tribunais não têm uma longa história e um forte mecanismo de *enforcement*.

Dentro deste ambiente, existe uma grande variação entre o cumprimento de decisões entre os países, e por tipo de medida de reparação. Veja-se que em relação às indenizações, no TEDH a autora encontrou um nível de cumprimento de 82%, e na Corte IDH 55%. Por sua vez, para medidas de reparação que envolve a reponsabilidade de culpados, como reabertura de processos ou novas investigações, o cumprimento no TEDH é de 31%, e na Corte IDH de 14% (HILLEBRECHT, 2014a, p. 13).

Na prática, os Estados tratam cada uma das medidas de reparação separadamente, engajando no que a autora chama de “cumprimento à *la carte*” (HILLEBRECHT, 2014a, p. 42-43). Assim, as sentenças que estão em cumprimento parcial são importante fonte de estudo, e crítica o modo como a Corte IDH avalia o cumprimento de suas sentenças, pois por exemplo, decisões nas quais o Estado cumpriu com todas as medidas de reparação, com exceção de investigar, julgar e sancionar os culpados, são categorizadas como cumpridas parcialmente. E da mesma forma, sentenças nas quais o Estado cumpriu apenas uma medida de reparação, em um conjunto de dez outras, recebem a mesma avaliação.

A autora ressalta que depois que o julgamento é proferido e comunicado ao Poder Executivo, este distribui o trabalho de cumprimento com os vários atores estatais, de acordo com cada tipo de medida de reparação, e a partir desta divisão, o Poder Judiciário, partidos políticos, eleições, organizações não governamentais, a mídia livre e independente e redes de ativistas transnacionais atuam como uma força de coalização de pressão para que os governos cumpram com as sentenças dos tribunais de direitos humanos. É o que a autora denomina de constrangimento ao Poder Executivo (HILLEBRECHT, 2014a, p. 21-24).

Hillebrecht (2014a, p. 19) afirma que ainda que os tribunais internacionais de direitos humanos representem uma das mais fortes instituições internacionais de direitos humanos, no entanto eles ainda são relativamente fracos para fazer cumprir suas próprias sentenças. E

como isto ocorre, deve-se olhar para as políticas nacionais para entender os padrões de cumprimento das sentenças de cortes regionais de direitos humanos.

Neste sentido, a autora (HILLEBRECHT, 2014a, p. 25-32) defende, a partir de elementos teóricos e empíricos, que a resposta para a pergunta de porque os Estados cumprem com as sentenças de tribunais de direitos humanos está em três fatores chaves: a) os Estados cumprem as decisões com o objetivo de sinalizar um compromisso com os direitos humanos; b) para avançar em reformas domésticas nesta matéria, aproveitando as decisões dos tribunais para adicionar legitimidade e urgência para reformas políticas nacionais; e c) em alguns casos os Estados cumprem mesmo de má vontade as sentenças dos tribunais, pois o governo está de mãos atadas por compromissos de longo prazo com o direito internacional, os direitos humanos e a democracia, e as instituições nacionais desejam manter estes postulados.

Para testar estas hipóteses, Hillebrecht (2014a, p. 45-50) selecionou as sentenças condenatórias da Corte IDH que receberam resoluções de supervisão entre 2001 e 2008, sendo então analisadas 359 medidas de reparação nestas decisões. Em relação ao TEDH, como o sistema de verificação do cumprimento é distinto, a autora analisou todos os casos pendentes no Comitê de Ministros em maio de 2009, que possuía 519 sentenças parcialmente cumpridas, abarcando 2.604 medidas de reparação. Observando as sentenças dos dois tribunais, a autora categorizou as medidas de reparação em 5 grupos por tipo: (a) medidas de indenização; (b) reparações simbólicas; (c) abertura de novo julgamento e responsabilização de culpados; (d) medidas individuais; e (e) medidas de não repetição das violações, além de também categorizar as medidas por tipo de direito violado (integridade física, direitos civis e políticos, direitos sociais, econômicos e culturais, direitos processuais e privacidade e propriedade).

Para estimar o cumprimento das decisões dos tribunais europeu e interamericano e testar a tese central do livro, de que as instituições nacionais é que importam no cumprimento das sentenças, Hillebrecht (2014a, p. 52) utilizou equações estimativas generalizadas para avaliar a relação entre a força das instituições domésticas e a probabilidade de cumprimento. A primeira análise teve como variável dependente as medidas de não repetição de violação, que são aquelas que demandam maior trabalho entre órgãos de diferentes dos países, como modificar uma lei, reformar o sistema jurídico, entre outras.

A variável exploratória chave foi a medida de constrangimento do Executivo, da base de dados Polity IV, que mede a extensão dos constrangimentos no poder de decisão dos chefes do Executivo. Este índice capta duas funções que as instituições domésticas realizam: a primeira de pressionar o Executivo, e a segunda de prover parceiros de cumprimento. A outra

variável chave foi o score geral do Polity. Para enriquecer a análise, foram adicionadas a variável de lei e ordem do *International Country Risk Guide*, uma variável representando as medidas de reparação por tipo de violação cometida, outra variável que contabilizou os anos entre a data que foi proferida a sentença e a coleta de dados, além do PIB *per capita* (HILLEBRECHT, 2014a, p. 52-57).

O resultado do modelo principal deu suporte a tese do livro: os constrangimentos têm um efeito positivo e significativo no cumprimento das sentenças. Quanto mais forte os constrangimentos das instituições nacionais, mais provável é que os governos cumpram as decisões das cortes de direitos humanos. As variáveis tempo de julgamento, reparações por tipo de violação e PIB *per capita*, tiveram pouco ou nenhum efeito estatístico no cumprimento (HILLEBRECHT, 2014a, p. 58-61).

Como este resultado se deu analisando apenas as medidas de reparação de não repetição de violação, foram realizados posteriormente modelos com as medidas de indenizações e as reparações simbólicas ordenadas nas sentenças dos tribunais. Estas últimas são aquelas nas quais os tribunais, principalmente a Corte IDH, determina que o país faça um reconhecimento internacional de responsabilidade, faça um ato de desculpas publicamente para as vítimas, construa monumentos de memória, entre outros (HILLEBRECHT, 2014a, p. 61-65).

Os resultados destes modelos sugerem que instituições nacionais fortes diminuem a probabilidade de cumprimento com reparações e medidas simbólicas. E este resultado contra intuitivo tem relação com o cumprimento parcial das sentenças (cumprimento a *la carte*). Este panorama ocorre quando os estados escolhem as medidas de reparação que querem cumprir, e estados com instituições nacionais fracas tendem a cumprir com as reparações menos rigorosas e dificultosas, que requerem pouco em termos de mudanças políticas. Assim, países com fracas constrangimentos no executivo tendem a pagar as indenizações e cumprir as medidas simbólicas, mas param neste ponto (HILLEBRECHT, 2014a, p. 65). Infelizmente a autora não fez as mesmas análises com as medidas de reparação que envolve a investigação, julgamento e sanção de culpados de violações, que poderia ser de importância para esta tese.

As hipóteses e os resultados destas análises estatísticas foram complementadas por estudos de caso da Colômbia, Argentina e Portugal, Reino Unido, e Rússia, Itália e Brasil. Este último mostra o quadro problemático de cumprimento da Rússia e Itália no Conselho da Europa. Em 2011 a Rússia possuía 25% das sentenças parcialmente cumpridas e mais de 40.000 petições para serem julgadas pelo TEDH. O país costuma pagar indenizações às vítimas, mas é relutante em investigar, julgar e punir culpados de violações. Tal fato é

suportado por uma ausência de constrangimentos ao executivo e uma fraca coalização de atores nacionais para pressionarem o governo a cumprir as decisões da Corte Europeia. A Itália, um dos estados campeões de processos no TEDH, possui um alto índice de casos envolvendo o pagamento de indenizações por conta da lentidão do Poder Judiciário. Como o país não realizava reformas processuais necessárias para acabar com o problema, 98% dos processos julgados eram casos repetitivos (HILLEBRECHT, 2014a, p. 113-133).

Hillebrecht (2014a, p. 136) ressalta que os resultados sugerem que o cumprimento das decisões se efetua por repetidas e regulares manobras entre atores políticos nacionais, e que os estados podem tirar proveito das decisões, ou seja, eles não estão cumprindo as sentenças somente porque tem que cumprir uma decisão de um tribunal internacional, mas também porque estão extraíndo benefícios políticos do cumprimento. Tal fato foi demonstrado com o estudo de caso de Portugal e Argentina em relação ao respeito das decisões de suas respectivas Cortes de Direitos Humanos, que deram legitimidade para a proposição e modificação de leis nacionais. Assim, as decisões acabam funcionando como uma ferramenta de política nacional.

O estudo de caso do Reino Unido, por sua vez, veio comprovar a terceira hipótese levantada inicialmente. Apesar das elites do país não estarem de acordo com toda decisão do TEDH, eles cumprem as sentenças porque elas têm o condão de sustentar e manter os compromissos internacionais de direitos humanos e o estado de direito (HILLEBRECHT, 2014a, p. 136-137). Este fato também dá suporte aos políticos para mostrarem compromissos com os direitos humanos (primeira hipótese), e caso a medida julgada pelo TEDH não seja popular perante o seu eleitorado, eles estarão albergados por um mandamento de um tribunal internacional e alegar que estão de mãos atadas para agir de modo diferente. Em um país como a Inglaterra, que lida constantemente com questões de imigração e terrorismo, estas são questões de fundamental importância (HILLEBRECHT, 2014, p. 112).

Ao afinal, Hillebrecht (2014a, p. 152) aponta que apesar do cumprimento das sentenças das Cortes de Direitos Humanos estar relacionado diretamente com as questões político-institucionais nacionais, ela afirma que o desenho institucional destes tribunais e seus órgãos de supervisão de cumprimento de sentenças tem importância. Ressalta que mesmo no caso da Corte Europeia, que possui um mecanismo de *enforcement* mais elaborado, os processos de supervisão são incapazes sozinhos de fazerem as decisões serem cumpridas. No entanto, é possível que um desenho institucional mais efetivo possa favorecer o cumprimento das sentenças. E baseado nos estudos de caso da obra, sugere que três fatores chaves devem existir nestes sistemas regionais de direitos humanos: (a) a habilidade dos órgãos políticos e

disposição para pressionar o cumprimento das decisões dos tribunais; (b) um plano de gerenciamento de dados e uma interface de fácil acesso à sociedade civil; e (c) uma jurisdição compulsória de todos os estados membros da organização internacional à respectiva Corte de Direitos Humanos.

6.4 CONCLUSÕES

A amostra dos estudos empíricos sobre o cumprimento das sentenças da Corte IDH mostrou alguns fatores chaves de relevância e importância para estabelecer correlações causais.

Os estudos de compilação do cumprimento de sentenças da Corte IDH de Cavallaro e Brewer (2008), Bash et al. (2010), Hawkins e Jacoby (2010), Huneus (2011), González-Salzberg (2010) e González-Salzberg (2017), coincidiram em mostrar que os Estados condenados costumam cumprir as medidas de reparações mais fáceis, como indenizações, medidas simbólicas, e medidas envolvendo apenas a ação do Poder Executivo, são cumpridas com mais frequência e mais rapidamente, enquanto que medidas que demandam uma ação de dois ou mais poderes, costumam ser cumpridas parcialmente. Este é um tipo de comportamento que Hillebrecht (2014, p. 42-43) denominou de “cumprimento à *la carte*”. A medida para se investigar, julgar e sancionar os culpados também obteve o reconhecimento de que quase nunca é cumprida totalmente pelos estados.

Os autores também deram ênfase nas questões internas dos Estados como responsáveis pelo cumprimento (ou não) das sentenças do TEDH e da Corte IDH. Anagnostou e Mungiu-Pippidi (2014) ressaltaram que a capacidade da infraestrutura jurídica e a eficácia do governo de um estado possui relação direta com o sucesso e rapidez da execução de sentenças, Cavallaro e Brewer (2008) defendem que o cumprimento das decisões na América Latina depende da pressão de ativistas, movimentos sociais, defensores de direitos humanos e redes transnacionais de defesa de direitos, Huneus (2011) sustenta que quando as medidas de reparação envolvem poderes distintos, os interesses, ideologias e configurações institucionais diferem do Poder Executivo, e assim, quando a medida de reparação envolve dois poderes como o Poder executivo e o legislativo, ou executivo e ministério público, a dificuldade em cumprir tem relação com a natureza do ator e não com a ação. No entanto, quando se trata das medidas para se investigar, julgar e sancionar, que envolve as polícias, Ministério Público e poder judiciário, a dificuldade tem mais relação (ainda quem nem sempre) com a dificuldade em cumprir esta tarefa, pois muitas vezes os agentes estatais responsáveis são protegidos,

garantindo-se a impunidade, ainda que isto não seja uma constante nos estados latino-americanos, havendo variação nos motivos do não cumprimento. Para tanto, a autora defende que os órgãos nacionais responsáveis pela execução das sentenças da Corte IDH sejam convidados a participar das atividades da Corte, desde o julgamento até o processo de supervisão. Bailliet (2013) por sua vez aponta que a independência do poder judiciário em relação ao poder executivo e às forças armadas tem relevância quando se analisa a impunidade de agentes estatais culpados de violações. Ressalta ainda que a medida de se investigar, julgar e punir os responsáveis é dificultada pelo fato de que a maioria ocorreu em períodos de ditaduras militares, havendo assim dificuldade pelo longo tempo de ocorrência, além de pactos da sociedade com os infratores (além da corrupção em alguns casos).

As características dos julgamentos, e principalmente, dos tipos de medida de reparação também foram reconhecidas como determinantes para o cumprimento das sentenças. Medidas que envolvem dois poderes ou mais para execução, como as reparações para se criar ou modificar leis, encontrar pessoas desaparecidas, e a ordem para se investigar, julgar e sancionar os culpados de violações, quase sempre trazem dificuldades de implementação. Grewal e Voeten (2012) e Voeten (2014) assim defendem que a capacidade da burocracia e do poder judiciário do país, e a pressão no poder executivo (constrangimentos) exercem influência no cumprimento das medidas de reparação. No entanto, as características das medidas de reparação e o tipo de direito violado são relevantes quando se analisa o cumprimento ou não das sentenças, e se avalia o tempo de execução de cada reparação. Estes fatores devem ser trabalhados conjuntamente, na visão dos autores, para se ter um panorama mais fidedigno das causas de (des)cumprimento. Poertner (2013) também confirmou que a capacidade burocrática nacional e a força do Poder Judiciário tem efeito positivo no cumprimento das sentenças, havendo variação da influência a depender do tipo de medida de reparação.

Hillebrecht (2014a) também ressalta a importância das características das medidas de reparação e mostrou que os estados cumprem as sentenças dos tribunais de direitos humanos para sinalizar um compromisso com os direitos humanos, para avançar em reformas domésticas nesta matéria, aproveitando as decisões dos tribunais para adicionar legitimidade e urgência para reformas políticas nacionais e em alguns casos os Estados cumprem mesmo de má vontade as sentenças dos tribunais, pois o governo está de mãos atadas por compromissos de longo prazo com o direito internacional, os direitos humanos e a democracia, e as instituições nacionais desejam manter estes postulados. Em complemento, afirmam que o

constrangimento dos poderes responsáveis exerce influência no cumprimento, aliado com a capacidade e recursos dos órgãos nacionais responsáveis pela execução das sentenças.

Em relação aos aspectos relativos aos tribunais e às organizações internacionais que fazem parte, Gustavi, Siroky e Stockemer (2016) detectaram que os países que possuem os piores registros de violações de direitos humanos não são os que recebem mais sentenças condenatórias do TEDH. Pelo contrário, a probabilidade é que os países mais democráticos e economicamente mais desenvolvidos sejam mais condenados pelo Tribunal. Concluem que no sistema europeu de direitos humanos a quantidade de violações de direitos humanos não são fatores indutores do recebimento e julgamento de casos no TEDH.

Staton e Romero (2011), por outro lado, verificaram que a clareza com que a Corte IDH elabora suas medidas de reparação influencia as reações dos governos, moldando o comportamento dos Estados de alguma forma. Voeten (2012) fez uma análise complementar a de Staton e Romero, ainda que não faça menção expressa, mas no estudo identificou que quanto mais juízes de carreira existirem nas câmaras de julgamento do TEDH, mais rápido é a probabilidade das sentenças serem cumpridas.

Hillebrecht (2014c), por fim, identificou que a Corte IDH emite mais decisões contra a impunidade dos que cometem violações de direitos humanos do que os órgãos da ONU. Seu estudo mostrou que estas decisões da Corte são sempre parcialmente cumpridas, e que a execução das sentenças da Corte depende do design institucional do tribunal e a relação entre os membros da organização internacional que interagem com a política doméstica, além dos fatores internos dos países já apresentados anteriormente. Em outro estudo, Hillebrecht (2014a) também aponta que apesar do cumprimento das sentenças das Cortes de Direitos Humanos estar relacionado diretamente com as questões político-institucionais nacionais, o desenho institucional destes tribunais e seus órgãos de supervisão de cumprimento de sentenças tem importância na execução das sentenças.

7 IMPUNIDADE DE AGENTES ESTATAIS: ANÁLISE DE CASOS JULGADOS PELA CORTE IDH

7.1 CONCEITO DE IMPUNIDADE

A impunidade de culpados de crimes é uma das máculas que pode existir em um sistema jurídico. Surge como um dos obstáculos mais sérios para um adequado desfrute dos direitos humanos e para a paz, a democratização e a consolidação de um autêntico estado de direito (ROHT-ARRIAZA, 1995).

Um dos contextos em que a impunidade segue colocando suas marcas é o da América Latina, sobretudo em casos de justiça de transição que viveram e vivem os países (ISA, 2008, p. 166).

Ao abordar o tema de forma mais ampla, Penrose (1999, p. 270) considera a impunidade como a ferramenta mais apreciada do torturador. É o maior ditador e a arma mais potente. É a lesão final da vítima, o fracasso mais conspícuo da comunidade internacional, sendo uma das causas mais prevalentes de violações dos direitos humanos no mundo, não conhecendo limites territoriais e sem qualquer linguagem específica. Não é exclusiva de religião ou raça, e não está limitada a qualquer região geográfica, continuando a ser um problema mundial.

O vocábulo impunidade corresponde nominalmente à falta de castigo (ÁLVAREZ, 2012, p. 3; CARVALHO FILHO, 2004, p. 181; LE CLERCQ; CHÁIDEZ; RODRÍGUEZ, 2016, p. 71), que é uma acepção mais aproximada do direito penal.

Para Álvarez (2012, p. 3), ao se analisar o conceito de impunidade, deve-se fazer uma primeira distinção entre a impunidade em sentido amplo e restrito. A primeira corresponde à não persecução de condutas tipificadas que podem se enquadrar na criminalidade comum. Assim, a falta de castigo por delitos comuns se materializa de forma tão notória que a quantidade de delinquentes que são sancionados é muito menor do que aquela que não é. Por sua vez, a impunidade em sentido estrito se relacionaria com crimes de direito internacional ou violações de direitos humanos, o que é também denominado de “crimes de sistema”, “macrocriminalidade” ou o fenômeno “da grande impunidade”.

Álvarez (2012, p. 4) ainda considera outro tipo de distinção do conceito de impunidade em duas categorias, que seria a impunidade fática e a normativa. A primeira se coaduna quando o direito existe, as normas estão em vigor, mas, por alguma razão, não se aplicam, não havendo consequências práticas e concretas. A normativa seria aquela que tem

sua origem direta em normas jurídicas cujo objetivo é, sempre sob diversas justificativas, tornar inviável ou, quando não excluir, impedir diretamente a persecução penal dos que cometem crimes de direito internacional ou violações de direitos humanos. Conforme ressaltado por Tyler (1996), com frequência, esses dois tipos de impunidade surgem de forma combinada.

Álvarez (2012, p. 22) também considera que em casos de violações de direitos humanos, o dever de investigação e suas consequências é uma obrigação irrenunciável, e sua omissão se qualifica, sem necessidade de considerações adicionais, como impunidade.

Ambos (1999, p. 37-42) detalha ainda mais o fenômeno da impunidade e explica a existência da impunidade processual, que tem relação com as etapas processuais de um procedimento criminal. Esse tipo de impunidade estaria subdividida em: (a) a impunidade de fato, ante a ausência de denúncia dos fatos puníveis; (b) impunidade investigativa, por uma deficiente atividade de investigação; (c) impunidade por congestão, devido à sobrecarga da justiça penal; (d) impunidade legal, ante a presença de leis que causam impunidade; e (e) impunidade delituosa, forma mais fática da impunidade, que se caracteriza por medidas coativas contra as partes no processo.

Para a Corte IDH, o conceito de impunidade está relacionado diretamente com a obrigação dos Estados em reparar violações de direitos humanos e, em especial, a obrigação de investigar, processar e sancionar os responsáveis (MATUTE, 2010, p. 264). Nesse sentido, a Corte IDH parece utilizar mais o conceito de impunidade processual quando aborda esse tema. Essa medida tem conotação semelhante aos Princípios da Luta contra Impunidade, elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU) por meio do Relatório de Diane Orentlicher, em que o Princípio 31 estabelece que “toda violação de um direito humano dá lugar a um direito da vítima a obter uma reparação, o qual implica o dever do Estado de reparar e o direito de dirigir-se contra o autor” (ORENTLICHER, 2004, p. 17, tradução nossa).

Não se pode deixar de notar que Le Clercq, Cháidez e Rodríguez (2016, p. 4) apontam que apesar da ideia de impunidade remeter a uma relação simples entre um ato delitivo e a existência de uma sanção, o fenômeno é multidimensional e pluricausal, podendo ter correlação com outros problemas como corrupção, violência, insegurança, acesso desigual à justiça ou violações dos direitos humanos. Nesse sentido, Jorgensen (2009, p. 386) considera que o fenômeno implica um clima político, social e cultural no qual as leis contra violações de direitos humanos são ignoradas ou insuficientemente punidas pelo Estado. O autor ressalta que é mais provável que a impunidade esteja presente conforme se aumenta o nível de corrupção dentro de um Estado, sobretudo naqueles onde existem conflitos armados (JORGENSEN, 2009).

O ato de fazer justiça (punição de culpados) cumpre também várias funções para a sociedade e para as pessoas afetadas nos casos, como apontado por Beristain (2008, p. 420): (a) supõe uma satisfação moral para as vítimas; (b) restabelece as relações sociais baseadas no respeito aos direitos humanos; (c) contribui para evitar a repetição dos fatos; (d) ajuda a eliminar o poder dos perpetradores. No entanto, essas funções acabam limitadas no contexto da América Latina, pelo clima de impunidade na região e que alcança os casos julgados pela Corte IDH.

7.2 INSTITUIÇÕES INFORMAIS, LEGADOS AUTORITÁRIOS E IMPUNIDADE

No campo do estudo sobre a democracia na América Latina, há uma intersecção temática que merece atenção: os conceitos de instituições informais, legados autoritários e a impunidade de agentes do Estado, denominada por Brinks (2006) como “*the rule of (non) law*”.

Essa intersecção concretiza-se em países latino-americanos porque muitas práticas de autoridades policiais e/ou militares constituem verdadeiros legados de períodos autoritários, e, apesar de serem formalmente contrárias ao estado de direito, acabam sendo “ratificadas” pela população ou até mesmo pelas autoridades estatais. É o caso, por exemplo, do uso da força letal pela polícia contra criminosos violentos ou de baixa renda, e que termina sem punição. Essa questão acaba influenciando na avaliação da qualidade da democracia.

Em um conceito mais amplo, instituições costumam ser definidas como regras e procedimentos que estruturam a interação social constringendo e permitindo o comportamento dos atores (HELMKE; LEVITSKY, 2006). Por sua vez, instituições informais poderiam ser classificadas como regras socialmente compartilhadas, geralmente não escritas, que são criadas, comunicadas e aplicadas fora dos mecanismos oficiais de sanção (HELMKE; LEVITSKY, 2006). Nesse contexto, é importante ressaltar que o fato de serem consideradas instituições informais não significa que constituam instituições fracas. Elas podem até ser mais fortes que as formais. Muitas instituições formais podem não ser tão fortes porque suas regras não funcionam na prática. Além disso, instituições informais não significam qualquer comportamento informal. Para ser considerada uma instituição informal, a regularidade comportamental deve corresponder a uma regra estabelecida, e a sua violação deve gerar algum tipo de sanção (HELMKE; LEVITSKY, 2006). Um exemplo de instituição informal que contribui para a deficiência na garantia de direitos humanos é o uso, pela polícia, de força letal contra a população e a correspondente impunidade dos agentes estatais

(HELMKE; LEVITSKY, 2006). Essa prática inclusive pode ser considerada um legado de um período autoritário.

Em estudo específico sobre o tema, de Cesarini e Hite (2004, p. 4), define que legados autoritários são “regras, procedimentos, normas, padrões, práticas, disposições, relações e memórias originadas em experiências autoritárias bem definidas do passado que, como resultado de configurações ou forças políticas, sobrevivem à transição democrática”. Explica ainda que esses legados tanto podem ser práticas formais como instituições informais.

Os autores ainda ressaltam que não existe uma explicação única para a persistência desses legados em regimes democráticos. Uma combinação de fatores sociológicos e culturais e um conjunto institucionalizado de atitudes, percepções, motivações e restrições, de tradições ou instituições do passado, assim como de atuais esforços políticos de regimes formalmente democráticos, poderiam dar alguma explicação para a força de legados autoritários (CESARINI; HITE, 2004).

Em um interessante estudo sobre a polícia no Brasil, Uruguai e na Argentina, Brinks (2006) explica que nesses países a polícia continua a matar pessoas, mas não há punição para esses atos, ou seja, existe um verdadeiro clima de impunidade mesmo com leis que impõem limites ao uso da força letal. O objetivo da pesquisa realizada por Brinks (2006) era justamente examinar os mecanismos e processos que contribuem para o alto nível de impunidade de policiais que matam no desempenho de suas funções. Um dos argumentos levantados é que a falha no estado de direito geralmente tem correlação com a presença de instituições informais.

Se instituições formais são feitas de regras formais, as instituições informais também devem ser permeadas de regras informais. Desse modo, deve-se identificar as regras que permitem esse comportamento. Nesse sentido, o autor resalta que a presença de instituições informais pode ser denominada de “*the rule of (non) law*”, porque regras que não são leis acabam determinando resultados (BRINKS, 2006). Esse raciocínio é complementado pela lição de O’Donnell (2005), que retrata que em um sistema judicial democrático nenhuma instituição ou agente estatal deve escapar dos controles da legalidade de suas ações.

Brinks (2006), em sua pesquisa, utilizou compilação de dados e aplicou uma série de questionamentos para avaliar um comportamento regular observável: o uso da força letal pela polícia de cinco cidades sul-americanas: São Paulo e Salvador, no Brasil; Buenos Aires e Córdoba, na Argentina; e Montevideú, no Uruguai. O autor concluiu que não há evidência de que uma instituição informal proteja esta prática no Uruguai e em Córdoba, ao passo que, em outro extremo, em Salvador há uma larga permissão para que pessoas à margem da sociedade sejam mortas por policiais. No meio termo, em Buenos Aires e São Paulo, as regras permitem

o assassinato particularmente de criminosos violentos (BRINKS, 2006). A hipótese do estudo para explicar esse comportamento é a existência de instituições informais que consentem com o uso indiscriminado de força letal pela polícia em vários países da América Latina.

O autor identifica que nos locais onde há as maiores taxas de homicídios perpetrados por policiais, existem as menores taxas de condenação. Nesse sentido, conforme Brinks (2006, p. 210), a resposta legal para essa forte atividade sugere que, ao menos em algumas instâncias, “tribunais são preparados para tolerar este nível de violência. Em Salvador, São Paulo e Buenos Aires, a taxa de condenação é tão baixa que pode ser prontamente considerada como uma cumplicidade na conduta em questão”¹⁴⁶.

Apesar de o estudo de Brinks (2006) ter focado a Argentina e o Brasil, é importante destacar que situações semelhantes podem ser encontradas em outros países da América Latina. A evidência de que agentes estatais e atores que trabalham no processo de investigação, como policiais, promotores de justiça e juízes, compactuam com a impunidade de policiais que matam pessoas é no mínimo alarmante¹⁴⁷.

7.3 METODOLOGIA

A impunidade de agentes estatais nos casos julgados pela Corte IDH foi objeto de um artigo elaborado por Zaverucha e Leite (2016), no qual os autores fizeram um diagnóstico do cumprimento das sentenças da Corte IDH, e ao final identificaram que em nenhuma das sentenças analisadas a medida de reparação para investigar, julgar e sancionar os culpados de crimes foi cumprida nos Estados condenados pela Corte IDH.

Naquele trabalho, o universo do estudo do cumprimento das sentenças da Corte IDH compreendeu as decisões proferidas entre janeiro de 2001 e junho de 2013. Para cada sentença considerada, foram analisadas as resoluções de supervisão de cumprimento emitidas pela Corte IDH até junho de 2015¹⁴⁸. Deve-se ressaltar que todas estas sentenças e resoluções foram consultadas no sítio da Corte IDH¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Neste mesmo sentido, vide o relatório da Anistia Internacional (2015), que relata que, em 2011, a Polícia Militar do Rio de Janeiro abriu 220 procedimentos administrativos referentes a “homicídios decorrentes de intervenção policial / autos de resistência” na capital do Estado. Entre esses procedimentos, até abril de 2015, em apenas um houve denúncia à Justiça por parte do Ministério Público contra os policiais envolvidos.

¹⁴⁷ O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2015 apresenta uma pesquisa sobre a confiança no Poder Judiciário em que uma média de 30% da população brasileira demonstra confiar no Judiciário, e somente 2% das pessoas confiam muito. Por sua vez, o nível de “ótima satisfação” com a polícia alcançou 35% (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2015, p. 118-120).

¹⁴⁸ Foram excluídos os casos que, apesar de terem sentenças condenatórias até junho de 2013, não possuíam resolução de supervisão até junho de 2015, assim como casos nos quais a resolução de supervisão foi emitida apenas para convocar as partes do processo para uma audiência de supervisão. Dessa forma, ambas as

Em relação à temporalidade, decidiu-se pelo ano de 2001, por ser quando a Corte IDH emitiu sua primeira resolução de supervisão. E o mês de junho de 2013 foi determinado para as sentenças contenciosas porque, ao se observar a atuação da Corte IDH em sua missão de supervisão, notou-se uma média de dois anos para a publicação de sua primeira resolução de supervisão em cada caso. Essa consideração é pertinente porque somente com esse documento de supervisão é possível ter dados para verificar quais medidas de reparação foram cumpridas ou não pelos Estados.

Quadro 4 – Categorias das medidas de reparação mais frequentes nas sentenças da Corte IDH

Categorias – medidas de reparação	Significado
IN	Indenizações fixadas por conceito de dano material e moral. Somente se considera a indenização totalmente paga, no caso de haver juros por atraso no pagamento, se este tiver sido pago.
CU	Pagamento dos custos do processo, bem como dos gastos que as vítimas ou seus representantes tiveram para levar adiante o processo, incluindo gastos com honorários de advogados e a devolução do fundo de assistência legal da Corte IDH.
OS	Publicidade da sentença. A Corte IDH quase sempre determina que o Estado publique toda a sentença, ou capítulos específicos dela, em jornais de grande circulação do país, bem como em registros oficiais do Estado. Em algumas ocasiões se pede que a publicação seja realizada no sítio do governo.
RI	Reconhecimento internacional da responsabilidade. A Corte IDH ordena que o Estado realize algum ato público de reconhecimento da responsabilidade internacional pela violação dos direitos humanos.
IC	Investigação, julgamento e sanção dos culpados. Nesta medida, a Corte IDH em geral determina que se removam todos os obstáculos de fato e de direito para que se inicie ou continue com as investigações necessárias para determinar a verdade do caso e aplicar efetivamente as sanções e consequências que correspondam aos culpados de violações dos direitos humanos.
ML	Mudança na legislação interna. A Corte IDH pode ordenar a modificação ou adequação da legislação interna para que se compatibilize com a CADH.
AP	Atos públicos em homenagem às vítimas, como a construção de estabelecimentos, placas e obras no nome da vítima, fixação de um dia oficial para sua lembrança, entre outros atos dessa natureza.
RP	Reabertura de processos. Nesta categoria estão incluídas as condenações para que o Estado reabra processos para uma nova investigação dos fatos, para absolvição das vítimas, ou mesmo deixar sem efeito uma decisão judicial do Estado condenado.
TS	Tratamento de saúde ou psiquiátrico, que o Estado deve fornecer para as vítimas e/ou para os familiares.
AS	Retorno à situação anterior do gozo de algum direito ou devolução de bens das vítimas.

Fonte: Zaverucha e Leite (2016).

Ao final da verificação das decisões, restaram 96 sentenças contenciosas descumpridas e 13 casos totalmente cumpridos e encerrados, o que totalizou 109 casos que preencheram os requisitos da pesquisa e que foram analisados. Em termos percentuais, significa que 88% das

situações foram excluídas por não mostrarem elementos para avaliação do grau de cumprimento das medidas de reparação em cada sentença.

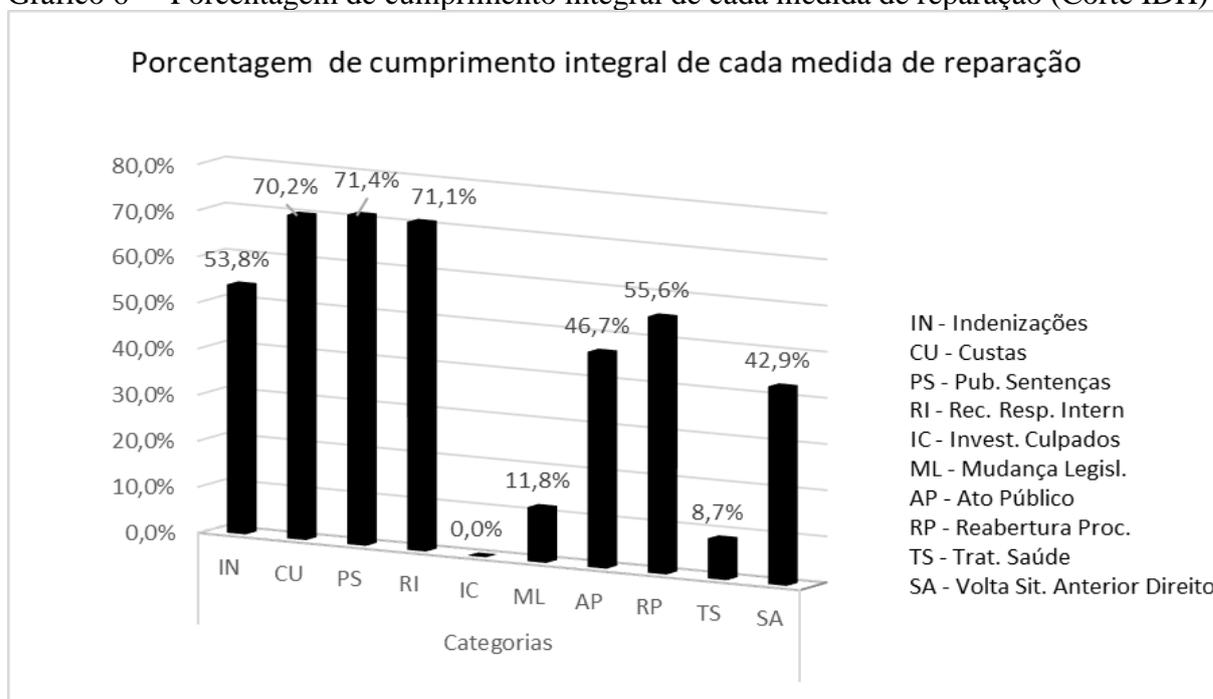
¹⁴⁹ Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr>>.

sentenças dentro desse critério não foram totalmente cumpridas, e somente 12% dos casos foram encerrados.

Na análise que foi realizada, foram categorizadas as 10 principais medidas de reparação ordenadas pela Corte IDH no período escolhido e, para avaliar o cumprimento das medidas, foram utilizados indicadores de cumprimento copiando-se os critérios adotados pela Corte IDH nas resoluções de supervisão de suas sentenças. O modelo adotado pela Corte IDH classifica cada medida de reparação em totalmente cumprida (TC), parcialmente cumprida (PC) e pendente de acatamento (PA). Esta última classificação indica que o Estado não realizou qualquer procedimento tendente a cumprir a medida de reparação.

Zaverucha e Leite (2016) então identificaram que, entre outras questões, em nenhum caso os Estados cumpriram totalmente as condenações para investigar, julgar e sancionar os culpados. Evidenciou-se que as reparações mais fáceis são prontamente atendidas pelos Estados, como pagamento de indenizações, ordem para publicar a sentença em jornais de grande circulação, enquanto uma das questões principais, relacionada à punição dos que violam os direitos humanos, principalmente os agentes de Estado, continua sem uma atenção maior dos países.

Gráfico 6 – Porcentagem de cumprimento integral de cada medida de reparação (Corte IDH)



Fonte: Zaverucha e Leite (2016).

Neste sentido, a análise a ser realizada em seguida tomará como base o estudo de Zaverucha e Leite (2016), utilizando-se a mesma amostra de dados e lapso temporal da pesquisa (todas as sentenças proferidas entre 2001 e 2013, e respectivas resoluções de supervisão até 2015). Nesse critério, foram identificadas 62 sentenças¹⁵⁰ (anexo A) da Corte IDH que não foram totalmente cumpridas, nas quais a Corte IDH determinou que os países investigassem, julgassem e sancionassem os agentes estatais ou privados à serviço do Estado suspeitos de violações de direitos humanos. Ressalte-se que 55 destas sentenças foram consideradas pendentes de acatamento pela Corte IDH, enquanto que 7 foram parcialmente cumpridas.

O objetivo da análise será identificar que elementos incidem na questão da impunidade dos agentes estatais nos casos julgados pela Corte IDH¹⁵¹. Para tanto, pesquisará as 62 sentenças encontradas e, a partir de um estudo das resoluções de supervisão de cada decisão, que informam os motivos pelos quais as medidas de reparação ordenadas pela Corte IDH são ou não cumpridas, definirá fatores que influenciam a investigação, sanção e julgamento dos agentes estatais envolvidos nos casos.

Essa categorização tomará como base elementos da literatura analisada e, em seguida, da observação de cada sentença e suas resoluções de supervisão. Esta última é o elemento-chave nessa etapa, posto que a Corte IDH faz um relatório rico em detalhes dos motivos pelos quais os órgãos internos dos países não dão andamento aos processos tendentes a punir os culpados.

Neste sentido, a pesquisa seguirá o método exploratório-descritivo. Como observado, existem estudos sobre impunidade em geral e apenas uma obra (BERISTAIN, 2008) mais específica sobre as reparações ordenadas pela Corte IDH, que aborda com maiores detalhes as dificuldades para que os países julguem culpados de violações. Ainda não existe um estudo com dados concretos das sentenças da Corte IDH, tampouco no SEPDH, abordando a impunidade de agentes estatais provenientes dessas decisões internacionais.

O que há são impressões gerais sobre os problemas, aliadas a alguns estudos sobre impunidade no âmbito nacional, sem fazer menção às problemáticas das sentenças da Corte IDH. E o fato de haver uma sentença condenatória da Corte IDH é importante porque em

¹⁵⁰ A pesquisa de Zaverucha e Leite (2016) encontrou 67 sentenças envolvendo agentes estatais. No entanto, após uma análise detalhada dos casos, decidiu-se excluir 5 sentenças e, que os agentes estatais não eram suspeitos de delitos penais, mas sim de outras espécies (respondiam a processo administrativo ou civil). Desta forma, o foco é em agentes estatais que cometeram crimes que violam as normas do SIPDH.

¹⁵¹ Um estudo preliminar neste sentido foi elaborado por Leite (2016), ainda que sem um aporte teórico substancial. A análise aqui realizada tomará como fundamento alguns elementos deste trabalho, adicionados de outras questões importantes que foram sendo encontradas durante a elaboração desta tese.

alguns países há procedimentos específicos para a execução dela, garantindo-lhe algum privilégio (em alguns países dá-se o oposto) frente a questões jurídico-nacionais. É por essa razão que se deve ter em conta que a impunidade nas sentenças da Corte IDH tem um caráter especial: na teoria, elas deveriam ser executadas sem contestação; no entanto, a prática dos países distancia-se desse objetivo.

Ainda sobre o método exploratório, Neuman (2014b, p. 38) e Gil (2008, p. 27) explicam que a pesquisa exploratória é adequada quando o assunto é novo, quando se sabe pouco ou nada sobre ele, e ninguém ainda o explorou. Para Babbie (2007, p. 88), o método serve ainda para satisfazer o desejo de compreensão do pesquisador, testar a viabilidade de um estudo mais extenso e desenvolver os métodos a serem empregados em qualquer estudo subsequente.

Gil (2008, p. 27) ainda explica que existe liberdade nesse tipo de pesquisa, devendo haver senso crítico do pesquisador e habitualmente envolvem “levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso. Procedimentos de amostragem e técnicas quantitativas de coleta de dados não são costumeiramente aplicadas nestas pesquisas”. Neuman (2014a, p. 30) ressalta que a pesquisa exploratória tende a confiar mais nos dados qualitativos do que na teoria específica.

De acordo com Reiter (2017, p. 140), a pesquisa exploratória e indutiva não se concentra no comportamento humano, mas diretamente nos mecanismos causais subjacentes que produzem fenômenos sociais. Tal foco em mecanismos causais permite ao pesquisador alcançar um processo de aprendizagem baseado no “por que” e “como” algo aconteceu, sempre reconhecendo que essa explicação flui de uma teoria mantida pelo mesmo investigador.

Neste sentido, explica Reiter (2017, p. 143) que a pesquisa exploratória deve começar com uma teoria explícita e hipóteses claras. Diferentemente da pesquisa confirmatória, a pesquisa exploratória não objetiva testar essas hipóteses. A pesquisa exploratória, em vez disso, pergunta quanto uma teoria e uma hipótese podem explicar, quão bem ela pode explicar isso, ou quão significativa e proveitosa é uma explicação. Ela é bem-sucedida se uma teoria formulada anteriormente e uma hipótese explicam algo muito bem, o que significa que a explicação fornece uma conexão forte e robusta entre uma causa e um resultado. Assim, a técnica busca fornecer novas explicações que foram anteriormente negligenciadas e pode fazê-lo por meio do envolvimento ativo do pesquisador no processo de ampliação de suas ferramentas conceituais para permitir que ele ou ela levantasse novas questões e fornecesse novas explicações de um dado e realidade, a partir de um novo ângulo.

Os passos desse tipo de pesquisa geralmente se dão, inicialmente, com teorias previamente formuladas – mas não para por aí. Em vez disso, ela usa dados empíricos para refinar, adaptar ou especificar e reformular teorias e hipóteses iniciais a ponto de que o observado faça mais sentido para o observador e seja assim melhor explicado, ou seja, de uma maneira mais plausível e consistente (REITER, 2017).

O estudo também segue um traço descritivo. Explica Guerring (2012) que a pesquisa descritiva descreve algum aspecto do mundo. E, ao fazê-lo, tenta responder perguntas como o quando, quem, de que maneira, um fenômeno ou conjunto de fenômenos ocorrem.

Ao tratar da relação da inferência causal com a inferência descritiva, explica Guerring (2012, p. 740) que a causal é considerada como uma espécie de racionalidade instrumental, uma vez que se refere à relação empírica entre dois fatores, não envolvendo julgamento explícito sobre o significado normativo da relação resultante. A inferência descritiva, ao contrário, é centrada em um julgamento sobre o que é importante, substantivamente falando, e como descrevê-lo. Ainda de acordo com o autor, descrever alguma coisa é afirmar seu valor final.

Guerring (2012, p. 741) também ressalta que a verdadeira inovação da inferência descritiva é estabelecida delineando um terreno empírico fundamentalmente novo, ou revisando completamente o senso de um terreno estabelecido. Dessa maneira, a descrição acaba se tornando mais difícil do que a análise causal porque impõe um limite mais alto à inovação, exigindo um gasto maior de tempo, energia e recursos. Frequentemente, os benefícios a jusante desse tipo de inovação são maiores que os benefícios correspondentes da análise causal.

Por fim, a pesquisa descritiva muitas vezes é melhor abordada de forma independente, posto que são importantes por si mesmas, mais do que como um complemento a hipóteses causais. Além disso, a descrição livre da causalidade, em alguns casos (embora nem todos), levará a melhores – mais válidas, precisas e mais completas, descrições da realidade e também ajudará a superar ineficiências no processo de coleta de dados (GUERRING, 2012, p. 744).

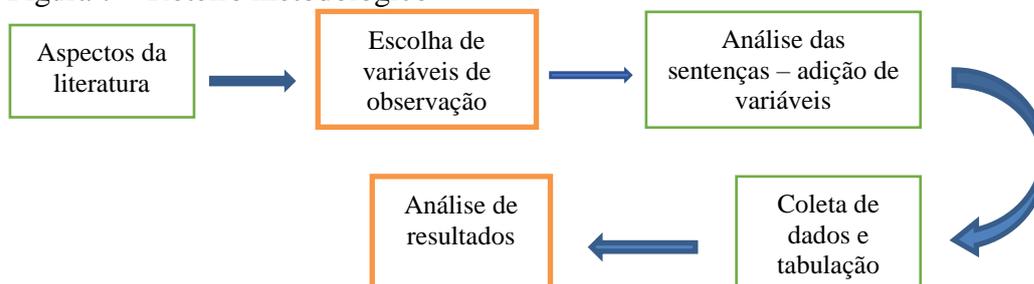
Nesse sentido, a pesquisa ora realizada teve como ponto de partida estudar a literatura especializada nos casos julgados pela Corte IDH e tentar encontrar elementos apontados para se definir as observações empíricas nas sentenças. King, Keohane e Verba (2012 p. 57-58) explicam que na busca do conhecimento geral sobre o tema de pesquisa, a melhor maneira científica de organizar os fatos é fazer com que sejam consequências observáveis de alguma teoria ou hipótese, sendo esse processo de simplificação proveitoso para avaliar a teoria escolhida. Em complemento, essa teoria não necessariamente precisa ser completa antes da

coleta de dados. A teoria e os dados interagem. Alguns dados também são necessários antes de teorizar. O importante é que à medida que os dados sejam coletados sejam reorganizados de forma a estarem de acordo com a nova teoria formada.

Seguindo esses passos, observou-se que a literatura aponta, em resumo, os seguintes obstáculos para que os processos nos países caminhem no sentido de punir os agentes responsáveis por violações: (a) dificuldade na investigação preliminar dos fatos (pela polícia ou Ministério Público); (b) lento processo no Poder Judiciário, complementado por barreiras processuais típicas do processo penal, como leis de anistia, prescrição, impossibilidade de reabertura de processos com sentença transitada em julgado, além de casos julgados por jurisdição militar; (c) longo tempo entre a data do crime e as investigações; (d) dificuldade de se conseguir a autoria no caso de crimes de desaparecimento forçado e execuções extrajudiciais (homicídio); (e) barreiras em crimes cometidos em regimes não democráticos, que engloba a questão do tempo, dificuldade de provas (arquivos, testemunhas) e existência de leis de anistia.

Com essas informações, passou-se à análise das resoluções de supervisão de cada sentença. De fato, essas barreiras apontadas pela literatura estavam presentes e eram reconhecidas pela Corte IDH. Após análise criteriosa, observou-se uma questão que não foi ressaltada por autores: a quantidade de suspeitos (réus) envolvidos nos crimes. Quanto mais réus, a probabilidade é de se ter mais dificuldades nas investigações. E muitas sentenças não eram totalmente executadas porque alguns réus ainda não haviam sido investigados (ou sequer identificados). Assim, a quantidade de réus é uma variável importante nessa avaliação das barreiras para a justiça.

Figura 7 – Roteiro metodológico



Fonte: elaboração própria.

Neste sentido, a primeira categorização tem relação com a forma de medir o cumprimento dos processos dentro dos países. O objetivo dessa análise foi identificar qual a situação dos processos judiciais, ou seja, o andamento de investigações e consequentes ações judiciais contra os culpados. Com esses dados, pode-se verificar se o entrave maior está na

fase de investigação ou no Poder Judiciário. A partir dessas informações concretas, compilaram-se as seguintes variáveis que possuem relação com a impunidade dos agentes estatais: (a) o fator tempo (entre a data do crime e a sentença da Corte IDH); (b) a quantidade de réus; (c) o tipo de crime envolvido nas sentenças; e (d) se o crime foi cometido em período de democrático ou não.

Posteriormente a essas análises, será também realizada uma comparação dos países envolvidos com três índices gerais: o Índice Global de Impunidade (IGI), que mede o nível de impunidade nos países, o PTS, que aborda o nível de crimes cometidos por agentes estatais, e o *The Rule of Law Index*, que mede o nível do estado de direito nos países. A escolha desses índices se adequa ao objeto deste trabalho: por um lado, o PTS mede o nível de crimes cometidos por agentes estatais, o IGI avalia o grau de impunidade dos países, a partir de uma série de condições, e o *The Rule of Law Index* possui um critério de avaliação que mede a percepção das pessoas e especialistas sobre a impunidade de agentes estatais.

Por outro lado, poder-se-ia questionar por que não se realizou um estudo comparado, empírico, com esse mesmo objeto, nas sentenças do TEDH. Inicialmente, porque o foco deste trabalho é analisar a situação da impunidade de agentes estatais a partir dos casos julgados pela Corte IDH. Segundo, a análise do SEPDH como um todo deu amostras de que o índice de cumprimento das sentenças é maior do que o interamericano. Terceiro, não existe estudo empírico já realizado sobre essa temática no SEPDH, tampouco de casos da Corte IDH. E, por fim, porque realizar a análise de milhares de sentenças da Corte Europeia, que possui uma demanda e fluxo de sentenças muito maior do que a Corte IDH, implicaria a inviabilidade de tempo para esta tese.

Ao medir a impunidade por meio do IGI, Le Clercq, Cháidez e Rodríguez (2016, p. 71) ressaltam que esse é um fenômeno multidimensional e multifatorial, que não deve ser medido apenas por uma só perspectiva ou dimensão, assim, o IGI envolve aspectos dos sistemas de segurança pública, justiça e violações de direitos humanos. Apontam ainda que ante *“las dificultades para medir la impunidad contrastando únicamente delitos cometidos contra delitos castigados, se pone énfasis en al menos dos áreas de la gestión gubernamental”*.

De fato, os índices apresentados pelo IGI trazem números gerais de cada país, não contabilizando números correspondentes a cada inquérito policial e a respectiva (ou não) ação penal e subsequente sanção. Reunir esses dados em cada país seria um trabalho enorme.

Contudo, como se trabalhou com 62 sentenças nesta pesquisa, ter-se-á como identificar, concretamente em cada decisão, quais as barreiras que as ordens das sentenças da

Corte IDH estão enfrentando nos Estados para sua execução. E esse é um dado relevante que traz um panorama da realidade que enfrenta os países e a Corte IDH, e que o IGI não consegue mostrar. Os dados coletados nesta tese servem como complemento a estudos sobre impunidade com caráter mais amplos, posto que aqui se utiliza o aspecto da impunidade processual (AMBOS, 1999), buscando identificar os detalhes processuais (barreiras) que estão impedindo o julgamento de responsáveis por violações de direitos humanos, proveniente de sentenças da Corte IDH.

6.4 ANÁLISE DE RESULTADOS

A primeira informação exposta na Tabela 5 a seguir refere-se ao número de casos (sentenças) por país. Os dados mostram que entre os processos que estão com *status* de pendente de acatamento (nos quais a Corte IDH considerou que o Estado não realizou ações tendentes ao cumprimento), há mais sentenças proferidas contra o Peru, Guatemala e Colômbia, respectivamente, que possuíram em comum, entre as décadas de 1960 e 1990, guerras civis e guerrilhas comunistas.

Tabela 5 – Quantidade de sentenças que possuem condenação em investigar, julgar e sancionar agentes do Estado, por país

País	Processos pendentes	Parcialmente cumpridos	Total
Argentina	2	1	3
Bolívia	2	1	3
Brasil	1	1	2
Colômbia	7	2	9
Equador	2	0	2
El Salvador	3	0	3
Guatemala	10	1	11
Honduras	4	0	4
México	4	0	4
Panamá	2	0	2
Paraguai	2	0	2
Peru	12	1	13
Uruguai	1	0	1
Venezuela	3	0	3
Total	55	7	62

Fonte: elaboração própria.

Ao abordar o *status* de execução dos processos criminais nos países, ou seja, como se encontra o andamento dos processos criminais dentro dos países, deve-se primeiro entender como funciona uma ação criminal. Na maioria dos países da América Latina, após o cometimento do delito existe uma polícia que investiga o caso, um Ministério Público que acusa e é o autor da ação criminal judicial, e o Poder Judiciário que julga o processo.

O modelo adotado pelo IGI (2017, p. 22) resumiu o roteiro de persecução criminal da seguinte maneira:

Figura 8 – Esquema de persecução criminal apontado pelo IGI (2017)



Fonte: elaboração própria, com base no IGI (2017).

No entanto, observa-se que como a maioria dos processos julgados pela Corte IDH são casos de crimes cometidos há bastante tempo, a fase de detenção, após a investigação, acaba não ocorrendo. Esta seria um tipo de detenção provisória, em que a polícia, ao investigar o crime, toma ciência da gravidade do fato e quase certeza da autoria delitiva e, assim, solicita ao Poder Judiciário (em alguns países o Ministério Público também tem poder para solicitar) para deter o acusado até o encerramento da fase judicial e de recursos.

O que se nota nos processos analisados na amostra de dados é que a fase de detenção (provisória) é de difícil sucesso, porque muitos processos ainda estão em fase de investigação e nos que estão na fase judicial, em muitos casos, o réu somente é preso somente após o esgotamento de quase todos os recursos judiciais. Assim, esse modelo adotado pelo IGI (2017) é mais adequado para casos de crimes mais comuns e recentes. Os crimes julgados pela Corte IDH, em grande parte, são graves violações de direitos humanos, cometidos há mais de uma década, com vários réus e que conta com dificuldades para detecção da autoria e materialidade do delito. Um modelo de persecução criminal mais adequado para a realidade dos crimes analisados nas sentenças seria:

Figura 9 – Modelo de persecução criminal baseado na análise dos casos julgados pela Corte IDH



Fonte: elaboração própria.

Ao se analisar as 62 sentenças da Corte IDH e de que forma os países têm agido para investigar, julgar e penalizar os agentes estatais culpados das violações de direitos humanos, estabeleceu-se uma codificação de 0 a 10, em que cada número representa uma fase do processo de investigação, julgamento e sanção dos culpados dentro dos países. Esses dados estão no Quadro 5, organizado tendo em vista a diversidade de situações existentes, em que

muitos casos possuíam mais de 1 ou 2 réus, às vezes em procedimentos processos distintos, ainda que do mesmo fato criminoso, assim como em fases processuais diferentes.

Quadro 5 – Codificação e descrição das fases do processo

Código da fase em que o processo se encontra	Descrição
0	Sem réus individualizados, ou o Ministério Público ou polícia está em investigação preliminar.
1	Processo judicial iniciado, mas faltam outros suspeitos serem identificados e investigados.
2	Processo judicial está em primeira instância.
3	Processo teve decisão de primeira instância.
4	Processo está em segunda instância judicial ou já recebeu decisão de segunda instância.
5	Processo em terceira instância.
6	Processo teve decisão de terceira instância ou transitada em julgado.
7	Réus condenados em 1ª, 2ª ou 3ª instância, e outros em investigação preliminar pela polícia ou Ministério Público.
8	Réus condenados e outros respondendo a processos judiciais.
9	Réus condenados, mas algum está foragido, não cumprindo assim a penalidade devida.
10	Processos na Justiça discutindo questões processuais/preliminares. Exemplo: prescrição, coisa julgada, lei de anistia, nulidade etc.

Fonte: elaboração própria.

Em complemento, a Tabela 6 apresenta os dados principais. Estabelece em que fase os processos dentro dos países pararam, no sentido de se investigar e julgar os agentes estatais¹⁵².

Tabela 6 – Fase de investigação ou processual em que os processos para se investigar e julgar os agentes estatais pararam dentro dos países

Tipo da fase de investigação/processual	Processos		Parcialmente		Cumpridos	
	N	%	N	%	N	%
0	28	51%	0	0%	0	0%
1	2	4%	0	0%	0	0%
2	8	15%	2	29%	2	29%
3	0	0%	0	0%	0	0%
4	1	2%	1	14%	1	14%
5	1	2%	0	0%	0	0%
6	0	0%	0	0%	0	0%
7	7	13%	0	0%	0	0%
8	4	7%	1	14%	1	14%
9	0	0%	3	43%	3	43%
10	4	7%	0	0%	0	0%
Total	55	100%	7	100%	7	100%

Fonte: elaboração própria.

¹⁵² Observe-se que essas informações se referem à dados coletados nas últimas resoluções de supervisão emitidas pela Corte IDH em cada processo. No entanto, pode não refletir o *status* do processo dentro dos países em 2015, pois há situações de sentenças que foram proferidas pela Corte IDH há mais de dez anos, e que tiveram a última resolução de supervisão emitida em 2010, 2012, por exemplo. Assim, desde a última resolução até 2015 pode ser que os processos tenham tido alguma outra movimentação real, mas que ainda não foi exposta ou reconhecida pela Corte IDH, que o faz somente mediante essas resoluções. E a fonte de dados desta pesquisa foram essas resoluções de supervisão.

Os dados da Tabela 6 mostram que nos processos que estão pendentes de acatamento, 51% dos casos estão sem réus identificados ou ainda em etapa preliminar de investigação pelo Ministério Público. Esse é um péssimo indicador, porque mostra que os processos não saíram da etapa inicial. Em segundo lugar estão os processos em primeira instância (15%), e em terceiro estão os processos nos quais já houve condenação, mas há ainda outros réus sendo investigados pelo Ministério Público ou polícia.

Por sua vez, nos sete processos que foram parcialmente cumpridos, em destaque estão três deles nos quais os réus foram condenados, mas há algum ainda foragido, e dois casos que estão em primeira instância judicial.

Percebe-se, por outro lado, que a escala de avaliação adotada pela Corte IDH para avaliar o cumprimento das medidas de reparação nas sentenças não parece estabelecer um padrão único. Veja-se que processos que foram considerados pendentes de acatamento estão nas mais diversas fases processuais, enquanto que há dois processos nos quais a Corte IDH considerou parcialmente cumprido, que estão em primeira instância judicial.

Nesse sentido, como não há um padrão único de avaliação da Corte IDH para considerar as sentenças parcialmente cumpridas ou pendente de acatamento, abandonar-se-á essa escala de avaliação. Será apenas considerado se a medida de reparação foi parcialmente cumprida ou totalmente cumprida.

Na Tabela 7, encontra-se uma das análises do fator tempo. Autores defendem que uma das causas principais da impunidade dos agentes estatais é o fato de que crimes que ocorreram há muito tempo são difíceis de se investigar, pela dificuldade de se obterem provas e testemunhas.

Assim, na Tabela 7 as sentenças foram divididas pela época em que ocorreram os crimes. Nota-se que a maioria dos casos tiveram como pano de fundo a década de 1990, e em segundo lugar a década de 1980. Observou-se também que entre os casos considerados parcialmente cumpridos, 85,7% (6 sentenças) ocorreram na década de 1990, demonstrando a princípio que esse poderia ser um indicador de que casos mais recentes podem ter um melhor desenvolvimento nos processos judiciais¹⁵³. No entanto, entre os processos pendentes de acatamento (aqueles em que a Corte IDH considera que os Estados não agiram para cumprir as reparações), 56,4% (31 sentenças) também ocorreram na década de 1990, denotado assim que nem sempre os casos mais recentes possuem um nível de cumprimento maior que os de décadas anteriores. Esse fato é interessante, pois vai de encontro a uma percepção da literatura de que crimes mais recentes poderiam ter um cumprimento mais facilitado.

¹⁵³ Preferiu-se deixar nesta análise a classificação das sentenças em PA e PC, por conta deste resultado relevante.

Tabela 7 – Indicação da década em que ocorreram os crimes

Década do fato	Pendentes de acatamento		Parcialmente	Cumpridos
	N	%	N	%
Década de 1970	7	12,7%	0	0,0%
Década de 1980	14	25,5%	1	14,3%
Década de 1990	31	56,4%	6	85,7%
Década de 2000	3	5,5%	0	0,0%
Total	55	100,0%	7	100,0%

Fonte: elaboração própria.

Ainda com relação ao fator tempo, a Tabela 8 relata algumas médias temporais de relevo. A primeira delas informa o tempo médio entre o ano do crime que originou o caso e a sentença prolatada pela Corte IDH. Observe-se que os processos levam em média 16,5 anos até receberem a decisão da Corte IDH.

Outra média refere-se à data do crime e 2015. Essa média foi elaborada para se ter uma noção do tempo médio que os processos levam desde o fato que o originou até 2015, pois até esse ano os agentes estatais culpados de violações de direitos humanos não foram totalmente julgados em seus países. O cálculo revelou que esses processos ocorreram em média há 25,5 anos. Os mais antigos foram os casos Heliodoro Portugal contra Panamá (1970, há 45 anos), Trujillo Oroza e Ibsen Cárdenas contra Bolívia (1971, há 44 anos) e Gomes Lund e outros contra Brasil (1972, há 43 anos). E a dificuldade em se obter provas para o andamento dos processos se dá, em grande parte, por esse longo lapso de tempo.

Tabela 8 – Médias gerais temporais (medidas em anos) e a média da quantidade de resoluções de supervisões emitidas pela Corte IDH até 2015, para cada caso

Médias gerais	Tempo (em anos)
Tempo entre o crime e a sentença	16,5
Tempo entre a sentença e 2015	9,2
Tempo entre o crime e 2015	25,7
Resoluções de Supervisão (até 2015)	3,5

Fonte: elaboração própria.

Por sua vez, foi importante estabelecer qual a média de tempo entre a emissão da sentença da Corte IDH e o ano de 2015. O objetivo é fazer uma relação com a quantidade de resoluções de supervisão que a Corte IDH tem emitido nos processos.

Essas resoluções de supervisão são um trabalho que a Corte IDH elabora com o objetivo de supervisionar o cumprimento das medidas de reparação estabelecidas na sentença e, para tanto, depois de convocar as partes do processo, receber relatórios, realizar audiências, a Corte IDH emite uma resolução, informando se cada medida de reparação foi totalmente cumprida, cumprida parcialmente ou está pendente de acatamento. Assim, estabelecer a média

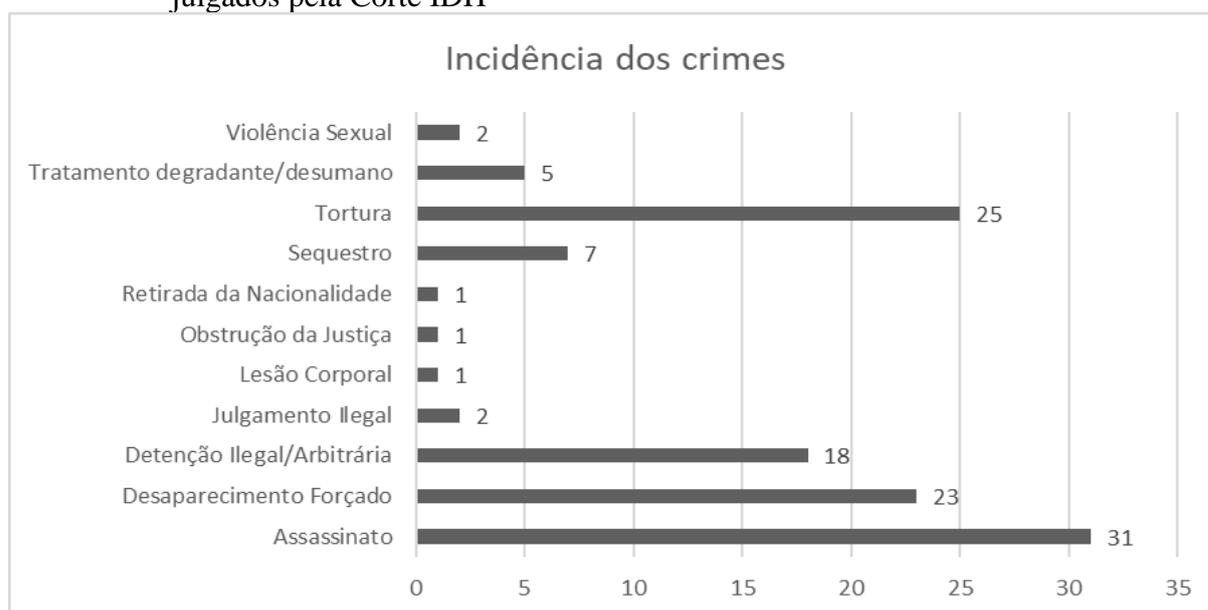
da quantidade dessas resoluções trará uma ideia se a Corte IDH tem pressionado ou não os países a cumprirem suas sentenças.

Neste sentido, observou-se ainda na Tabela 8 um tempo médio de 9,2 anos entre as sentenças e o ano de 2015. Por sua vez, foram emitidas uma média de 3,5 resoluções de supervisão nos casos analisados.

Um fator de impacto que pode ocorrer na investigação de um crime é o tipo do delito cometido (Gráfico 7). Existem crimes que deixam evidências de forma mais clara, enquanto outros trazem dificuldades para a obtenção de provas, como é o caso do desaparecimento forçado, em que não são encontrados os restos mortais das vítimas para a realização de perícias. E não é sem razão que esse crime está em terceiro lugar no número de incidência. Nesse quesito, outros delitos se destacam: em primeiro lugar, o assassinato (homicídio, que inclui tanto a morte de uma pessoa como execuções de grupos), que ocorreu em 31 dos 62 casos, seguido da tortura, que ocorreu 25 vezes nas sentenças analisadas.

É importante ressaltar que nesses processos julgados pela Corte IDH, para cada caso, podem ocorrer diversos crimes originados de um único fato, como a detenção ilegal, tortura e assassinato em conjunto. Assim, é fundamental também estabelecer futuramente, com maiores detalhes, se esses crimes conjuntos influenciam o cumprimento da sentença da Corte IDH. Veja-se que na coleta realizada (Anexo A), observa-se que os crimes de tortura e desaparecimento forçado ocorrem juntos em 9 casos e tortura e assassinato em 10 casos.

Gráfico 7 – Incidência dos crimes (quantidade de vezes em que ocorreram) nos casos julgados pela Corte IDH



Fonte: elaboração própria.

Outro fator que pode ter incidência na impunidade dos agentes estatais é o número de réus ou suspeitos envolvidos nos crimes cometidos, expostos na Tabela 9. Ressalta-se que existem 35,5% das sentenças que não tiveram réus individualizados pelos órgãos responsáveis pelas investigações dos crimes. Isso significa que nem a polícia ou Ministério Público conseguiram encontrar os culpados e, assim, a primeira etapa do procedimento criminal não pode ter início. Em segundo lugar encontram-se casos que possuem a quantidade entre um e cinco réus, o que é uma quantidade razoável para investigação. Mesmo assim, a impunidade ainda persiste.

Tabela 9 – Número de réus em cada sentença

Quantidade de réus	N	%
Entre 1 e 5	21	33,9%
Entre 6 e 10	9	14,5%
Entre 11 e 20	5	8,1%
Mais de 21	5	8,1%
Sem réus individualizados	22	35,5%
Total	62	100,0%

Fonte: elaboração própria

Esses quantitativos podem ser conectados com os dados anteriores, que mostraram que 51% dos processos estavam parados na fase de investigação (com forças policiais ou Ministério Público). O problemático é que a maioria dos processos ainda não tem sequer um réu individualizado, revelando que uma das causas da impunidade se encontra justamente na fase pré-judicial, a cargo das polícias e do Ministério Público, corroborando o que parte da literatura já havia anunciado.

Para analisar o regime político da época em que ocorreram os crimes, utilizou-se a escala tricotômica de Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001), que mostra a classificação de 19 países da América Latina no período entre 1945-1999. Trata-se de uma classificação tricotômica ordinal, que varia de mais democrático a menos democrático. Neste sentido, os autores empregaram o termo “autoritário” (A) para abarcar todos os regimes claramente não democráticos. A categoria de semidemocracia (S) “inclui uma variedade de regimes que patrocinam eleições competitivas mas que, apesar disso, não podem ser codificados como democracias”. E o regime democrático (D) engloba os países que cumprem os requisitos para o conceito de democracia utilizado pelos autores.

O Quadro 6 descreve as sentenças proferidas contra os 3 países que foram mais vezes condenados (Colômbia, 9, Guatemala 11 e Peru 13) e os respectivos anos em que foram cometidos os crimes e o regime político da época.

Quadro 6 – Sentenças proferidas contra os três países que mais foram condenados

País	Caso	Ano do Fato	Regime Político
Colômbia	Los 19 Comerciantes	1996	S
Colômbia	La Masacre de Mapiripán	1997	S
Colômbia	La Masacre de Pueblo Bello	1990	S
Colômbia	La Masacre de la Rochela	1989	D
Colômbia	Escué Zapata	1988	D
Colômbia	Valle Jaramillo e outros	1998	S
Colômbia	Manuel Cepeda Vargas	1994	S
Colômbia	Las Palmeras	1991	S
Colômbia	Gutiérrez Soler	1994	S
Guatemala	Los niños de la calle Vilagrán	1990	S
Guatemala	Chitay Nech e outros	1981	A
Guatemala	La "Panel Blanca" (Paniagua Morales e outros)	1988	S
Guatemala	Bámaca Velásquez	1992	S
Guatemala	Maritza Urrutia	1992	S
Guatemala	Masacre Plan de Sánchez	1982	A
Guatemala	Molina Theissen	1981	A
Guatemala	Carpio Nicolle e outros	1993	S
Guatemala	Tiu Tojín	1990	S
Guatemala	Masacre de las Dos Erres	1982	A
Guatemala	Myrna Mack	1990	S
Peru	Barrios Altos	1991	S
Peru	Cesti Hurtado	1997	A
Peru	Ivcher Bronstein	1997	A
Peru	Cantoral Benavides	1993	A
Peru	Durand y Ugarte	1986	D
Peru	Los Hermanos Gómez Paquiyauri	1991	S
Peru	Huilca Tecse	1992	A
Peru	Gómez Palomino	1992	A

Fonte: elaboração própria.

Nota-se que a maioria dos crimes cometidos foram em períodos não democráticos. Apenas três casos fogem da regra, dois na Colômbia e um no Peru. No caso da Colômbia, embora Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001) tenha classificado o período de 1974 a 1989 como democrático, sabe-se que desde o início da década de 1980 o país foi tomado pela violência em conflitos armados, com atos de terrorismo e aumento da vulnerabilidade reiterada e sistemática dos direitos humanos de pessoas vistas como “colaboradoras” ou “inimigas” por parte do Estado, grupos paramilitares e insurgentes (MARTÍNEZ, 2015, p. 108).

O primeiro destes 3 casos, La Masacre de la Rochela, ocorrido em janeiro de 1989, efetuou-se com a execução de 13 funcionários do Poder Judiciário Colombiano que estavam na comunidade La Rochela investigando o desaparecimento de 19 comerciantes da região (este caso acabou também sendo julgado pela Corte IDH). O crime foi resultado de uma aliança entre paramilitares, narcotraficantes e membros do Exército. Por sua vez, o caso Escué

Zapata se deu com a morte de um líder indígena, Escué Zapata, que foi sequestrado, torturado e assassinado por militares, porque era acusado de ser guerrilheiro e possuir armas de fogo.

O terceiro caso provém do Peru, país que teve uma grande instabilidade política no século passado, e que Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001) consideram o período de 1985-1987 como democrático. No entanto, o país sofria atos de terrorismo de grupos como Sendero Luminoso. Foi nesse clima que ocorreu o caso Durand y Ugarte. Os fatos remontam aos dias 14 e 15 de fevereiro de 1986, quando Nolberto Durand Ugarte e Gabriel Ugarte Rivera foram detidos ilegalmente e acusados pela polícia de atos de terrorismo. Após serem enviados para o presídio El Frontón, em 18 de junho do mesmo ano, iniciou-se um motim nesse estabelecimento encabeçado por internos do Sendero Luminoso. O governo do Peru então solicitou à Marinha e à Guarda Republicana que encerrassem a rebelião, decretando os presídios como zonas militares restritas, impedindo assim a entrada de autoridades civis. Na ação, a Marinha utilizou armamento tradicional e explosivos de alto poder de fogo, demolindo um dos pavilhões. O resultado foi que de um total de 145 presos, 111 morreram e 34 sobreviveram. No entanto, os nomes de Nolberto Durand Ugarte e Gabriel Ugarte Rivera não estavam nas duas listas, e o Estado não sabe o paradeiro de seus corpos.

Resulta desses fatos que os 3 países mais condenados juntos somam 33 sentenças de um total de 62 (equivalente a 53% do total), e que os crimes ocorreram em períodos não democráticos. Quando considerados democráticos, existiam conflitos armados ou grupos terroristas em ação.

Outro dado interessante é que nas sentenças contra Colômbia, Guatemala e Peru, 45% dos processos para punição dos responsáveis nos países estão na fase de investigação (15 casos). Contribui para essa cifra a Guatemala, onde das 11 sentenças condenatórias, 9 ainda estão nesta etapa pré-judicial de investigação dos culpados.

Sobre esse país pesa também um passado conflituoso. Guatemala foi alvo da violência política ocorrida entre 1962 e 1996, período que foi cenário de regimes militares, luta armada diversificada e o exercício de uma repressão estatal institucionalizada, situação que configurou um conflito armado interno (BENÍTEZ JIMÉNEZ, 2016, p. 145). Entre 1945 e 1999, em nenhum momento Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001) classificam o regime político do país como democracia, sendo classificado como autoritário o longo período entre 1954-1985, e os demais semidemocracia. Por sua vez, os crimes que geraram as sentenças da Corte IDH ocorreram entre 1981 e 1992.

Sobre os crimes anteriores a 1996 na Guatemala, Mersky e Roht-Arriaza (2007, p. 41-44) já alertavam em 2007 que as sentenças da Corte IDH não haviam prosperados no país, e

que os órgãos do sistema de justiça interno, incluído o Ministério Público, se mostravam indiferentes, sendo objeto de ameaças e pressões internas, além de centralizarem os órgãos na capital e nas principais cidades, e terem uma estrutura e modo de agir deficientes. Os autores apontam ainda que as respostas tanto da Justiça como do Ministério Público têm sido simbólicas, não havendo preferências no trato que os tribunais da Guatemala dão aos casos do SIPDH: estes recebem o mesmo tratamento que os demais, e conforme foi aqui demonstrado, essa percepção ainda continua.

Sobre as sentenças proferidas por crimes cometidos em períodos democráticos, a Tabela 10 identifica que, semelhantemente aos países mais condenados, 41% ainda estão em fase de investigação e não possuem réus identificados.

Tabela 10 – Sentenças julgadas em períodos democráticos

País	Caso	Ano do Crime	Crimes cometidos	Fase do processo criminal (just. nac.) ¹	Número de réus
Argentina	Bayarri	1991	Detenção ilegal, tortura.	5	3
Argentina	Bueno Alves	1988	Detenção ilegal, tortura.	10	3
Argentina	Bulacio	1991	Detenção ilegal, assassinato.	2	1
Brasil	Ximenes Lopes	1999	Tratamento degradante, tortura, assassinato.	4	8
Colômbia	La Masacre de la Rochela	1989	Assassinato.	7	40
Colômbia	Escué Zapata	1988	Detenção ilegal, tortura, assassinato.	7	3
El Salvador	García Prieto e outros	1994	Assassinato.	0	3
Honduras	López Álvarez	1997	Detenção ilegal.	0	0 ²
Honduras	Servellón García e outros	1995	Detenção ilegal, assassinato.	7	5
Honduras	Kawas Fernández	1995	Assassinato, obstrução da justiça.	0	0
México	Rosendo Cantú y otra	2002	Violência sexual e tortura.	0	0
México ³	Fernández Ortega e outros	2002	Violência sexual e tortura.	0	0
Panamá ⁴	Vélez Loor	2002	Detenção ilegal, tortura, tratamento degradante.	2	0
Peru	Durand y Ugarte	1986	Detenção ilegal, desaparecimento forçado.	0	0
Venezuela	Caracazo	1989	Assassinato, desaparecimento forçado, lesão corporal.	1	45
Venezuela	Blanco Romero e outros	1999	Detenção ilegal, desaparecimento forçado.	1	2
Venezuela	Montero Aranguren e outros (Retén de Catia)	1992	Assassinato.	0	0

¹ A codificação segue a tabela exposta no início da análise destes resultados.

² O número 0 aqui significa que não existem réus identificados.

³ Como a classificação de Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001) não compreende o período de 2002, utilizou-se a escala da Freedom House para classificar o México neste ano como democrático, tendo sido conferida a pontuação 2,5, em uma escala decrescente de 7 a 1, sendo 7 a pior nota e 1 a melhor.

⁴ Idem nota 3, mas tendo sido conferida a pontuação 1,5.

Fonte: elaboração própria.

Um dado interessante é que em relação aos processos que tiveram mais réus, os processos criminais nas respectivas justiças nacionais já passaram da fase de investigação e

estão na etapa judicial. O primeiro caso é Caracazo contra Venezuela (45 réus), originado em 27 e 28 de fevereiro de 1989, quando estourou uma rebelião popular (conhecida como Caracazo) em que milhares de pessoas saíram espontaneamente às ruas do país saqueando o comércio como forma de protesto contra as medidas neoliberais impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e implementadas pelo então presidente da época, Carlos Andrés Pérez. A reação do governo foi a de suspender as garantias constitucionais, decretando o toque de recolher e impulsionando um massacre comandado pelo Exército, que utilizou milhares de militares, Polícia Metropolitana e a Guarda Nacional para conter os protestos. O resultado foi um saldo de aproximadamente 300 mortos, milhares de pessoas feridas e desaparecidas.

O segundo caso é o Massacre de La Rochela contra Colômbia, já comentado anteriormente, com 40 réus, que teve como crime a execução de 13 funcionários do Poder Judiciário colombiano por militares, e o terceiro é o caso Ximenes Lopes contra o Brasil (8 réus), em que Damião Ximenes Lopes foi torturado e morto em uma clínica psiquiátrica na cidade de Sobral-CE¹⁵⁴. A última informação sobre o caso fornecida pela Corte IDH em 2010 dispõe que os funcionários da clínica foram condenados criminalmente em primeira instância, mas impetraram recurso de apelação ao Tribunal de Justiça do Ceará.

Esse dado em relação ao número de réus desmistifica a informação de que quanto maior o número de réus, mais dificultosa é a investigação. Ao menos nos crimes cometidos no período democrático, demonstrou-se que mesmo nos casos com vários réus, os processos criminais tendem a caminhar (ainda que lentamente).

Outro fator interessante nos crimes cometidos em períodos democráticos é que o delito de desaparecimento forçado, bastante recorrente em períodos não democráticos, ocorreu em apenas três casos. No entanto, a tortura e o homicídio continuam frequentes nos casos julgados.

Ao observar que nos crimes cometidos em períodos democráticos ainda existe um alto índice de processos que estão na fase de investigação e sem réus identificados (41%), decidiu-

¹⁵⁴ O Caso Damião Ximenes Lopes ocorreu em uma clínica privada de psiquiatria que fornecia serviço ao Sistema Único de Saúde (SUS). Como neste trabalho consideraram-se também os casos de agentes privados à serviço do Estado, este processo foi incluído na pesquisa. Sobre o tema, veja-se trecho da sentença do caso explicando o funcionamento da clínica: “A Casa de Repouso Guararapes, hospital privado de saúde, de propriedade de Sérgio Antunes Ferreira Gomes, a qual foi contratada pelo Estado para prestar serviços de atendimento psiquiátrico, sob a direção do Sistema Único de Saúde e atuava como unidade pública de saúde em nome e por conta do Estado. No mês de outubro de 1999, cerca de 54 leitos de internação do hospital achavam-se vinculados ao SUS e as pessoas que os ocupavam eram pacientes do sistema público de saúde. Era a única instituição de internação ou de serviços ambulatoriais ou abertos, seja de caráter público ou privado, para pessoas portadoras de deficiência mental de toda a região de Sobral, cidade localizada a 200 Km de Fortaleza, capital do Estado do Ceará.”

se analisar como está a situação atual dos países em relação a práticas de violações de direitos humanos por agentes estatais e o nível de impunidade. Para tanto, utilizou-se de três índices: o PTS, IGI e o *The Rule of Law Index* (Tabela 11).

O índice PTS foi desenvolvido pela primeira vez no início da década de 1980, muito antes de o “terrorismo” assumir muito do seu significado atual. O “terror” no PTS refere-se a assassinatos sancionados pelo Estado, tortura, desaparecimentos e prisão política.

O PTS é calculado anualmente por pesquisadores e um grupo de voluntários¹⁵⁵. Os “dados” para o PTS são fornecidos pelos relatórios anuais sobre práticas de direitos humanos publicados pela Anistia Internacional, pelo Departamento de Estado dos EUA e, ocasionalmente, pelo relatório da Human Rights Watch¹⁵⁶. Os dados aqui apresentados referem-se ao ano de 2014 para se ajustar ao IGI, que também utiliza informações de 2014.

A escala de avaliação varia de 1 a 5, em que 1 representa um país com um estado de direito seguro, onde as pessoas não são presas por suas posições, a tortura é rara e os assassinatos políticos são extremamente raros. O valor 5 representa o maior índice de terror de Estado, onde a perseguição se expandiu para toda a população e os líderes dessas sociedades não colocam limites em seus objetivos pessoais ou ideológicos.

Por sua vez, o IGI é uma compilação coordenada por Juan Antonio Le Clercq Ortega e Gerardo Rodríguez Sánchez Lara e disponibilizado pela Universidad de las Américas Puebla¹⁵⁷. Visa a medir os graus comparados de impunidade a partir de uma série de fatores, como as condições estruturais e funcionais dos sistemas de segurança, penitenciário e de justiça penal dos países, assim como violações de direitos humanos. A escala de medição vai de 0 a 100, em que zero significa impunidade nula e 100 o máximo nível de impunidade. Os dados utilizados para o índice na segunda edição (de 2017) são do ano de 2014.

Por último, o *The Rule of Law Index*, elaborado pelo World Justice Project¹⁵⁸, é um índice que mede o nível do estado de direito nos países a partir de percepções do público em geral e de especialistas nacionais em todo o mundo. Entre os subcritérios para se avaliar os países, está a *sanctions for official misconduct*, que avalia se os funcionários do governo nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e a polícia são investigados, processados e punidos por má conduta e outras violações. Utilizar-se-á, assim, essa medida, cuja escala de

¹⁵⁵ Disponível em: <<http://www.politicalterrorsscale.org/>>.

¹⁵⁶ Apesar de o índice apresentar para cada país, em cada ano, as avaliações desses três organismos, os organizadores aconselham escolher o relatório que mais se considere apropriado para a pesquisa. Neste sentido, escolheu-se coletar os índices fornecidos pela Anistia Internacional, evitando assim a avaliação feita pelo Departamento de Estado dos EUA.

¹⁵⁷ Disponível em: <<https://udlap.mx/cesij/>>.

¹⁵⁸ Disponível em: <<https://worldjusticeproject.org/>>.

avaliação vai de 0 a 1, em que zero é pior avaliação e 1 a melhor pontuação do estado de direito nesse quesito. Para equalizar com os outros dois índices, foram utilizados dados do relatório de 2014.

Tabela 11 – Quadro comparativo dos índices PTS, IGI e *The Rule of Law Index* (dados de 2014) com os países que foram condenados pela Corte IDH

País	PTS	IGI	<i>The Rule of Law Index</i>	Nº de sentenças
Argentina	3	58.87	0.3	3
Bolívia	1	NI	0.36	3
Brasil	4	66.72	0.4	2
Colômbia	4	66.57	0.46	9
Equador	2	62.72	0.37	2
El Salvador	1	65.03	0.3	3
Guatemala	2	62.40	0.35	11
Honduras	3	65.04	NI	4
México	4	69.21	0.32	4
Panamá	1	63.23	0.27	2
Paraguai	2	65.38	NI	2
Peru	3	69.04	0.42	13
Uruguai	1	NI	0.69	1
Venezuela	3	67.24	0.1	3

Nota: NI = não informado.

Fonte: elaboração própria.

Deve-se notar, inicialmente, que nenhum país do continente da América Latina se encontra com um baixo índice de impunidade (IGI). México se destaca em primeiro lugar no continente, seguido de Peru, Venezuela, Brasil, Colômbia, Nicarágua, Paraguai, Honduras e El Salvador. A Bolívia e o Uruguai não forneceram dados para a elaboração do índice.

Para se ter uma ideia da avaliação dos países da América Latina em relação ao mundo, os 13 países que tiveram a impunidade mais alta foram: 1º – Filipinas (75.6), 2º – Índia (70.94), 3º – Camarões (69.39), 4º – México (69.21), 5º – Peru (69.04), 6º – Venezuela (67.24), 7º – Brasil (66.72), 8º – Colômbia (66.57), 9º – Nicarágua (66.34), 10º – Rússia (65.49), 11º – Paraguai (65.38), 12º – Honduras (65.04), 13º – El Salvador (65.03). Observa-se que vários países do continente americano se destacam entre os piores do mundo, incluindo o Brasil em 7º lugar.

Ao se estabelecer comparações entre os índices e a quantidade de sentenças proferidas, destaca-se o Uruguai isoladamente, que tem o menor índice de crimes cometidos por agentes estatais (PTS = 1), onde existe a maior confiança em que agentes estatais são condenados por seus crimes (0.69), tendo o país sido condenado apenas uma vez pela Corte IDH. A Bolívia e o Panamá, embora também tenham a pontuação 1 no PTS e poucas condenações da Corte IDH (3 e 2, respectivamente), apresentam um índice do *The Rule of Law Index* baixo, indicando que a população e especialistas não confiam na punição de agentes estatais.

Os países com os piores índices de crimes cometidos por agentes estatais (PTS) são Brasil, Colômbia e México, com nível 4, que significa que violações dos direitos civis e políticos se expandiram para um grande número da população e assassinatos, e desaparecimentos e tortura são uma parte comum da vida. O IGI desses países também é alto, indicando um elevado nível de impunidade, estando o Brasil e Colômbia com 66 pontos, e México, com a maior pontuação de todos (69). Destaca-se nesse grupo a Colômbia, com 9 condenações pela Corte IDH.

A Guatemala, que está em 2º lugar no número de condenações (11), possui um alto índice de impunidade (IGI = 62), baixo *The Rule of Law Index* (0.35), e contrariamente aos campeões de condenações, baixo de índice de crimes cometidos pelo Estado (PTS = 2). O que se observa desse país é que os crimes cometidos e posteriormente julgamentos pela Corte IDH ocorreram entre 1981 e 1993, período de guerra civil e forte repressão estatal, fazendo com que o passado do país o coloque no rol dos campeões de violações de direitos humanos do SIPDH.

Em um nível intermediário do PTS (pontuação 3), estão Argentina, Honduras, Peru e Venezuela. A Argentina apresenta um dado controvertido: é um país com apenas 3 condenações na Corte IDH, tem o mais baixo índice de impunidade dos países (IGI = 58.87), mas o *The Rule of Law Index* é baixo (0.3), indicando uma péssima percepção de que agentes estatais podem ser punidos por violações. O Peru se destaca como um dos piores países na avaliação: foi o país que mais sofreu condenações da Corte IDH (13 sentenças), possui um índice elevado de impunidade (IGI = 69), e um baixo *The Rule of Law Index* (0.42).

A Venezuela apresenta uma pontuação intermediária no quesito PTS (3 pontos), que avalia os crimes cometidos por agentes estatais, mas se destaca na frente de todos com um péssimo *The Rule of Law Index* (0.1). Talvez seja uma das piores avaliações do mundo de que agentes estatais não sofrem punições por violações de direitos humanos. O Relatório do IGI também a pontuou com um alto índice (67.24), ressaltando que “*Venezuela se encuentra bajo observación crítica del CESIJ. Por lo anterior, los coordinadores decidimos catalogarlo como caso atípico. Se advierte que los datos de este índice corresponden al período 2015-2016*”. Relatam ainda que a decomposição das instituições democráticas, violações da liberdade de expressão e dos direitos humanos não se encontram suficientemente refletidas nessa pontuação, indicando que o nível de impunidade pode ser ainda maior.

A Venezuela, ainda no governo de Hugo Chávez, já havia pedido para retirar-se do SIPDH (para não ser julgada pela Corte IDH), e com Nicolás Maduro no poder, em 28 de abril de 2017, solicitou a saída da OEA. Devido à crise política do país e manifestas violações

de direitos humanos, a OEA convocou especialistas independentes para investigar a ocorrência de crimes contra a humanidade no país. Como o processo de saída dura 24 meses para ser efetivado, o Secretário Geral da OEA apresentou um relatório formal em 28 de maio de 2018, apontando a existência de crimes de lesa humanidade desde 2014¹⁵⁹.

Em um documento de 400 páginas, apontam o cometimento de 131 execuções extrajudiciais, 8.292 homicídios, 12.000 prisões arbitrárias e 289 denúncias de tortura. Essas ações são descritas dentro de um padrão de “ataques sistemáticos e generalizados contra a população civil” como parte de uma “política de Estado” contra os críticos do Presidente Maduro. A OEA enviou então o relatório ao Procurador do Tribunal Penal Internacional para que seja aberto um processo contra o Presidente. Evidente que essa é uma estratégia da OEA, já que esses crimes não podem ser julgados pela Corte IDH ante a saída do país do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos.

Embora a Venezuela seja obrigada a acompanhar e cumprir as sentenças já proferidas contra ela, dificilmente este país apresentará relatórios à Corte IDH ou executará alguma ordem com base nas decisões da Corte IDH. Se por acaso houver alguma ação tendente a punir os agentes estatais responsáveis por violações, não terá como mandatário as sentenças da Corte IDH.

Esse fato é coerente com a lição de que embora a estrutura organizacional do SIPDH seja aprimorada ou respeitada, todas as questões passam primordialmente pelos Estados: são eles que devem reduzir as violações de direitos humanos e estabelecerem medidas para que os agentes estatais não atuem em desacordo com a lei. Em contrapartida, devem também reduzir a impunidade das condutas violadoras, investigando, julgando e punindo os responsáveis. Ao final, não é o SIPDH que irá julgar e condenar o agente público. A responsabilidade pela impunidade, assim, é sempre do Estado enquanto detentor do monopólio legal da violência, e não dos órgãos do SIPDH.

¹⁵⁹ Disponível em: <<http://www.refworld.org/es/pdfid/5b0ee9fe4.pdf>>

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema deste trabalho surgiu de uma inquietação: o Sistema Interamericano de Direitos Humanos realmente funciona? É efetivo? Como ser efetivo se os países não cumprem totalmente as sentenças condenatórias da Corte IDH?

A contribuição da tese para a literatura se dá principalmente no campo dos regimes internacionais de proteção dos direitos humanos, com ênfase no estudo comparado entre os Sistemas Europeu e Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e na área de pesquisas sobre o cumprimento de decisões de tribunais de direitos humanos. Dessa maneira, desenvolve-se em uma intersecção entre os campos da ciência política e relações internacionais, pois aborda instituições internacionais e suas relações com os Estados.

A identificação dos motivos pelos quais os países não cumprem as sentenças de um tribunal internacional deve ser realizada por meio de uma abordagem dupla: examinar o desenho institucional dos sistemas de proteção e identificar a atuação prática dos atores envolvidos (plano internacional); e, por outro lado, descobrir que elementos não estão permitindo que as sentenças da Corte IDH sejam devidamente cumpridas dentro dos países (plano nacional).

A especificidade da abordagem comparativa não analisou os sistemas como um todo, mas apenas os mecanismos de supervisão do cumprimento de sentenças de ambos os sistemas. E no plano nacional o foco foi dado às condenações da Corte IDH que determinavam aos países investigar, julgar e sancionar os agentes estatais responsáveis por violações de direitos humanos.

A novidade, assim, do trabalho, remonta ao fato de que não existia na literatura trabalho com levantamento de dados empíricos sobre o tema. Neste sentido, optou-se por uma abordagem exploratória-descritiva, que permitiu, mediante a análise dos documentos selecionados, identificar elementos-chave dos sistemas de persecução penal nacionais que possuem relação com o não cumprimento da medida de reparação estudada.

Os estudos sobre o cumprimento das sentenças da Corte IDH mostraram que os países costumam cumprir as reparações mais fáceis: pagamento de indenizações, realização de atos públicos, publicação das sentenças, reconhecimento da responsabilidade internacional. No entanto, a medida para investigar, julgar e condenar os culpados de violações é a que nunca foi totalmente cumprida. E ela foi escolhida para ser objeto de estudo justamente por isso.

Autores mais otimistas podem afirmar que o SIPDH tem progredido e que, apesar de as sentenças não serem totalmente cumpridas, elas o são parcialmente. Em parte, tal assertiva

é verdadeira. Há exemplos de mudanças de comportamento dos países em razão das condenações da Corte IDH¹⁶⁰. Mas há também casos graves de enfrentamento às sentenças da Corte IDH, como demonstrado. Nesse impasse, a raiz do problema detectado, o causador do crime, tem continuado impune. E esse é um fato gravíssimo, pois o Estado tem se mostrado incapaz de exercer o seu poder de coerção contra aqueles que violam a lei, sendo ainda mais grave quando se trata de um agente público causador de violações de direitos humanos.

Para investigar o problema, utilizou-se de uma abordagem comparativa com o SEPDH. E tal comparativa, apesar de ter tomado um bom espaço neste trabalho, foi fundamental e necessária para identificar os problemas institucionais do SIPDH.

Enquanto o SEPDH, desde a sua origem, contou com um órgão político específico de supervisão de sentenças (Comitê de Ministros), evoluindo para tratar o processo de supervisão com uma característica de “diálogo cooperativo” e menos “inquisitivo”, criando subórgãos e procedimentos distintos ante a complexidade dos casos, e mais recente com a criação de um recurso de incumprimento para que o TEDH se pronuncie sobre casos mais graves de negativa de execução das sentenças, o SIPDH aprovou um deficiente mecanismo político de supervisão. Delegou aos seus próprios órgãos principais (Conselho Permanente e Assembleia Geral) o poder de analisar os relatórios anuais da Corte IDH, no qual, entre outras questões, são expostas as sentenças não cumpridas pelos países. O pouco tempo disponibilizado à Corte IDH para tratar os seus assuntos na Assembleia Geral da OEA, bem como a mera formalidade com que é tomado o Relatório Anual nesses órgãos, é prova de que o desenho institucional da supervisão de sentenças não foi criado para ser efetivo. E a análise documental mostra que praticamente nunca se debateu sobre os casos de descumprimento de forma individual nos colegiados políticos da OEA. Nesse caso, houve delegação de poderes sem regulamentação, o que gerou uma omissão dos Estados. Em suma, o que há é um desenho institucional totalmente insuficiente no quesito supervisão política de sentenças.

Foi necessário à Corte IDH criar um procedimento próprio de supervisão do cumprimento de sentenças, estabelecendo audiências, recebendo escritos das partes sobre o andamento da execução das sentenças, para que o processo de pós-sentença não restasse em branco. Mesmo assim, no tocante à medida para criminalizar os agentes estatais culpados de violações, a pressão não tem surtido o efeito necessário. Esse trabalho de supervisão do próprio tribunal acaba sobrecarregando a Corte IDH, além de não ser o papel de um órgão judicial a

¹⁶⁰ Como exemplo, pode-se citar o Chile, que modificou a sua Constituição após a condenação da Corte IDH no caso *A Última Tentação de Cristo Vs. Chile*. O fato remete a um dispositivo da Constituição chilena que permitia a censura de filmes. Vide Caso *Olmedo Bustos e outros Vs. Chile: mérito, reparações e custas*. Sentença de 5 fev. 2001.

tarefa de mediação e conciliação político-diplomática com os países. O mais correto seria os órgãos políticos da OEA tomarem para si essa missão, de forma exclusiva ou conjunta.

Por certo, a atitude da Corte IDH no seu processo de supervisão de sentenças de ir tomando nota de uma ou outra providência dos Estados quanto ao cumprimento das reparações é válida, mas não é o ideal. Cançado Trindade, que foi juiz da Corte IDH entre 1994 e 2008, já alertava que essa atitude “pragmática” de evitar enfrentamentos “indesejados” com os Estados condenados, evitando discussões a respeito no seio da OEA, acaba passando a impressão equivocada de eficácia do SIPDH. Cançado já afirmava que não defendia essa forma “pragmática” de eludir o problema, com o fim de preservar boas relações com os Estados. Em sua visão, a Corte IDH “*es un tribunal internacional, no un órgano de conciliación, que intenta ‘persuadir’ o ‘estimular’ los Estados a cumplir integralmente sus fallos*”. Em contrapartida, apoia uma visão “*principista*”, com base em que “*el sistema existe para salvaguardia de las víctimas, y esta consideración debe primar sobre cualesquiera otras*” (CANÇADO TRINDADE, 2011, p. 37).

A abordagem comparativa foi necessária não apenas para comparar tratados ou estruturas de órgãos, mas realidades históricas das regiões e das próprias organizações internacionais responsáveis pelos sistemas regionais de direitos humanos. A análise com base nas teorias liberal e da escolha racional ofereceram o panorama para explicar o avanço do SEPDH e o retardo do SIPDH quanto ao cumprimento das sentenças dos respectivos tribunais. Explicou Moravcsik (1995) que o sucesso do TEDH se deu por meio da criação de um sistema de petições individuais e o julgamento por um tribunal internacional, que funciona não com sanções externas ou reciprocidade, mas por “constranger” (*shaming*) os Estados e seus atores e cooptar legisladores nacionais, juízes e cidadãos, que pressionam os governos para o cumprimento das sentenças. Em complemento, o êxito dependeria também de fatores socioeconômicos e políticos dos Estados, pressupondo uma ordem jurídica e política bem estabelecida, com países com governos democráticos consolidados e economicamente sustentáveis.

Quando se compara essas questões com o SIPDH, de fato percebe-se uma grande diferença na origem dos sistemas. Os países latino-americanos quando criaram o seu sistema, passavam por regimes ditatoriais, crises econômicas e graves violações de direitos humanos. Embora o passado autoritário tenha se afastado da maioria dos países, os outros fatores ainda persistem, apoiados por altos índices de corrupção, impunidade, violações e sistemas de persecução criminal deficientes. A *contrario sensu* do Conselho da Europa, a OEA não auxilia os países a modificar questões fundamentais dos Estados para aumentar o nível de cumprimento

das sentenças. Não há um diálogo para tanto, tampouco um sistema de pressão política para os países que descumprem as decisões da Corte IDH. Essa questão organizacional não é a causa da impunidade, mas a presença de pressão política e incentivos poderia ter influência na ação dos Estados. A análise comparativa confirma, assim, a hipótese inicial de deficiência do *design* institucional do mecanismo de supervisão de sentenças da Corte IDH.

Por sua vez, a impunidade dos agentes estatais nos casos julgados pela Corte IDH foi analisada a partir de uma pesquisa exploratória, tendo em vista não existir estudo empírico específico na literatura que detalhasse a questão. A partir de *insights* da literatura e da leitura das sentenças e resoluções de supervisão da Corte IDH, decidiu-se por pesquisar um dos tipos da impunidade, que é a impunidade processual, com o objetivo de obter informações sobre o *status* dos processos nacionais tendentes a punir os responsáveis por violações e os entraves dos sistemas de persecução criminal nos países. Nesse sentido, foram colhidas as seguintes informações sobre o cumprimento das 62 sentenças da Corte IDH selecionadas: dados sobre fatores temporais, tipo do crime, número de réus, tipo de regime político na época do crime, aliado a índices atuais dos países sobre a impunidade, nível de violência do Estado e percepção sobre a punibilidade de agentes estatais.

A análise global das sentenças mostrou que apenas 3 países somam o equivalente a 53% das sentenças, que são Colômbia, Guatemala e Peru (33 sentenças de um total de 62). Estes países possuíram em comum, entre as décadas de 1960 e 1990, guerras civis e guerrilhas comunistas.

Sobre o cumprimento dos processos, mais da metade dos processos tendentes a punir os responsáveis nos países está em fase de investigação ou sem réus identificados, o que é bastante preocupante.

A análise do fator tempo também relevou informações importantes: a maioria dos crimes ocorreram na década de 1980 e 1990, sendo que entre os casos considerados pela Corte IDH como parcialmente cumpridos, 85,7% ocorreram na década de 1990. Esse dado seguiria uma tendência da literatura (e até uma questão lógica), de que casos mais recentes teriam maior facilidade de serem cumpridos. Contudo, observou-se entre os processos que a Corte IDH considerou pendente de acatamento (ou seja, que o tribunal considera que os países não realizaram ações para cumprir a medida de reparação), que 56,4% (31 sentenças) também ocorreram na década de 1990. Esse fato contraria a percepção da literatura e mostra que nem sempre casos mais recentes tendem a terem cumprimento facilitado. Pelo contrário, há mais casos na década de 1990 sem andamento nos Estados do que em qualquer das décadas anteriores.

Os dados mostraram também que os processos levam em média 16,5 anos, desde o ano que ocorreu o crime até receber uma sentença da Corte IDH. Outro indicador importante é que tendo como base o ano de 2015, os casos ocorreram em média há 25,5 anos, sendo que os casos mais antigos ocorreram entre 45 e 43 anos atrás. Esse fato mostra a dificuldade que os Estados têm em trabalhar para investigar e julgar os crimes que são alvo de sentenças da Corte IDH, devido ao longo lapso de tempo em que ocorreram.

Entre os crimes mais frequentes das sentenças da Corte IDH, estão, em primeiro lugar, o assassinato, seguido de tortura e desaparecimento forçado. Ressalte-se que em muitos dos casos ocorreu mais de um crime, como, por exemplo, tortura e desaparecimento forçado em 9 casos e tortura e assassinato em 10 casos. A análise também mostrou que o crime de desaparecimento forçado, típico de regimes autoritários, somente ocorreu em 3 dos casos em períodos democráticos. No entanto, a prática da tortura e assassinato continuam frequentes mesmo nos períodos democráticos.

A verificação do número de réus envolvidos nos casos, conexo com o *status* de cumprimento dos processos, mostrou que a maioria dos casos não possui réus identificados, revelando que uma das causas da impunidade se encontra justamente na fase pré-judicial do sistema de persecução criminal nacional, a cargo das polícias e do Ministério Público, corroborando o que parte da literatura já havia anunciado.

Por sua vez, a análise sobre o tipo de regime político no momento em que ocorreram os crimes revelou que a maioria foi cometido em períodos não democráticos. Os três países com maiores condenações, Peru, Guatemala e Colômbia, se inserem nesse contexto. Lamentável foi diagnosticar que dos crimes ocorridos em períodos democráticos, 41% ainda estão em fase de investigação e sem réus identificados. A lição desses dados é que mesmo nos crimes que ocorreram em períodos democráticos, há um índice médio considerável de processos que ainda estão na etapa pré-judicial de investigação.

Ainda sobre o tipo de regime político, realizou-se uma análise do andamento dos processos ocorridos em período democrático e a relação com o número de réus. Os dados mostraram que processos com maior número de réus (um caso com 45, 40 e 8 réus), já haviam passado da fase de investigação e estavam na etapa judicial. Esse panorama revela que o número de réus não é o empecilho para o andamento dos processos nos regimes democráticos (ainda que o andamento seja lento).

Como o cumprimento de sentenças tem relação com a atualidade dos países, foi organizada uma tabela relacionando os países condenados e as respectivas quantidades de sentenças, com três índices: o PTS, IGI e o *The Rule of Law*. As comparações revelaram que,

exceto o Uruguai, que possui apenas uma sentença condenatória e bons índices de avaliação, os demais países sofrem atualmente com fenômenos de impunidade e violência por parte de agentes estatais.

O objetivo de mostrar esses índices atuais dos países é alertar que não basta criticar e pensar em alterações no modelo do SIPDH se os países não modificam suas atitudes. O que a Corte IDH faz é apenas responsabilizar internacionalmente os países por violações de direitos humanos. A Corte IDH não é responsável por investigar, julgar e condenar os responsáveis. Esse papel cabe aos Estados, que são os detentores do monopólio da violência legal, do poder de coerção.

Em suma, pode-se apontar que, confrontando os resultados com a hipótese, as variáveis sobre o tempo, tipo de crime e tipo de regime político no momento do crime, são as razões centrais do não cumprimento de sentenças. São crimes complexos, cuja peculiaridade dificulta o cumprimento das sentenças. Em complementação, no âmbito internacional, o deficiente desenho institucional do mecanismo de supervisão não é causa, mas poderia influenciar os estados membros ao cumprimento, seja oferecendo algum tipo de suporte ou exercendo pressão política.

Questão fundamental de reflexão, após a análise aqui realizada, é debater se o descumprimento total da medida de reparação de investigar, julgar e sancionar os culpados é capaz, por si só, de enfraquecer o SIPDH como um todo.

O que se observa é que enquanto medidas simbólicas, indenizações e outros tipos de reparações ordenadas pela Corte IDH possuem o condão de amenizar a dor e o sofrimento das vítimas, a impunidade dos autores dos crimes tem relação com uma questão primordial da razão de ser do próprio sistema: fazer justiça no caso concreto e evitar a repetição de violações. Não receber uma reparação financeira do Estado pode ser aceitável em alguns casos, mas é difícil para vítimas e familiares de pessoas que foram torturadas ou assassinadas por agentes estatais com poder de polícia, saber que os responsáveis continuam impunes.

Krasner (2012, p. 93), ao conceituar regimes como “princípios, normas e regras implícitas ou explícitas e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores”, definição em que se enquadra o SIPDH, aponta que o enfraquecimento de um regime ocorre quando há “ou uma incoerência entre os componentes do regime ou uma inconsistência entre o regime e o comportamento correspondente dos membros” (KREASNER, 2012, p. 96). Diante desse quadro, pode-se claramente afirmar que há um grave enfraquecimento do SIPDH, quando os

Estados não estão conseguindo punir os agentes responsáveis por práticas violadoras de direitos humanos.

Esse quadro de enfraquecimento é complementado pelo enfrentamento das sentenças da Corte IDH por parte de atores nacionais, como os tribunais de maior hierarquia (Cortes Supremas Nacionais). Exemplo dessa questão são os casos da República Dominicana e Venezuela, cujas Cortes Supremas emitiram decisões para a não execução de sentenças da Corte IDH em razão da vontade política dos chefes dos Poder Executivo dos respectivos Estados. Ao invés de ocorrer um diálogo cooperativo, as instâncias judiciais internacionais e nacionais em alguns casos parecem competir para saber quem tem maior autoridade.

A análise dos dados demonstrou que mesmo em crimes ocorridos em períodos democráticos, há um alto índice de procedimentos penais nos Estados que ainda estão na fase de investigação ou não possuem réus identificados. Por certo, o fator tempo é um condicionante importante para a não obtenção de provas e o devido julgamento. No entanto, instituições informais, na acepção de Helmke e Levitsky (2006), traduzidas em legados autoritários (CESARINI; HITE, 2004), podem persistir em regimes democráticos e contribuir para a impunidade de agentes estatais, a exemplo do estudo de Brinks (2006), que examinou mecanismos e processos que contribuem para o alto nível de impunidade de policiais que matam no desempenho de suas funções no Brasil e Argentina, identificando o que conceitou de “*the rule of (non) law*”, ou seja, a presença de regras informais que permitem a impunidade dos agentes estatais. Esses traços informais não são encontrados em documentos oficiais, e por isso esta tese não os abordou, posto que pesquisas desse tipo frequentemente se utilizam de entrevistas com autoridades e pessoas que trabalham em determinado campo. Sem embargo, não se descarta que o fenômeno pode ocorrer em alguns casos que foram objeto da presente pesquisa.

A par das questões informais da impunidade, o estudo comparado permitiu identificar que o SIPDH não consegue dialogar com as autoridades nacionais na fase “pós-sentença” (de supervisão do cumprimento). Enquanto toda atenção é dada na fase de julgamento perante a Corte IDH, com o convite para testemunhas, peritos e atores nacionais explicarem as violações e as razões da impunidade, na fase de supervisão somente são convocados os representantes das vítimas, a CIDH e o representante estatal. Dessa forma, o SIPDH privilegia uma relação com atores políticos-diplomáticos em detrimento da presença daqueles que possuem vínculos estreitos com os processos criminais nos Estados.

Mesmo se houvesse uma alteração no SIPDH para corrigir tais deficiências, é difícil prever uma melhora no cumprimento das sentenças e reduzir a impunidade, posto que os

países da América Latina, apesar de contarem com regimes democráticos, sofrem com crises econômicas, altos índices de impunidade e violações de direitos humanos efetuadas por agentes estatais. Essa afirmação é corroborada com o fato de que a maioria dos processos criminais que buscam punir os responsáveis ainda estão em fase de investigação, e não na etapa judicial, e grande parte dos países do SIPDH sofrem com deficiências estruturais nos órgãos de persecução penal, tais como disponibilidade de pessoal e tecnologia para investigar crimes que ocorreram há mais de duas décadas.

Neste sentido, a agenda futura de pesquisa a partir desta tese poderia incidir na análise de regras informais que influenciam a impunidade de agentes estatais, seja nas instituições nacionais responsáveis pela investigação dos crimes (polícia e ministério público), ou no Poder Judiciário. Quanto a este último, apesar de apontado na literatura problemas de resistências das Cortes Supremas Nacionais em acatar as decisões da Corte Interamericana, neste trabalho não se adentrou nas razões apontadas nos processos que estavam na etapa judicial pelo fato de serem em menor número e porque o desenho de pesquisa não previa tal nível de detalhamento.

REFERÊNCIAS

ABDELGAWAD, Elisabeth Lambert. Dialogue and the implementation of the European Court of Human Rights' Judgments. **Netherlands Quarterly of Human Rights**, vol. 34/4, 2016, p. 340-363.

_____. L'exécution des jugements: les requêtes en manquement et en interprétation. In: BESSON, Samantha (ed.). **La Cour européenne des droits de l'homme après le Protocole 14**. Premier bilan et perspectives., Genève: Schulthess, 2011, p. 93-113.

_____. Le Protocole 14 et l'exécution des arrêt de la Cour Européenne des Droits de L'Homme. In: COHEN-JONATHAN, Gerard; FLAUSS, Jean-françois (eds.). **La réforme du système de contrôle contentieux de la Convention Européenne des Droits de L'homme**. Bruxelles: Bruylant, 2005, p. 78-113.

_____. The Court as part of the Council of Europe: the Parliamentary Assembly and the Committee of Ministers. In: FOLLESDAL, Andreas; PETERS, Birgit; ULFSTEIN, Geir (eds.). **Constituting Europe. The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context**. Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 263-300.

ALCEGA, Sergio Salinas. El nuevo procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos tras el proceso de Interlaken. La evolución técnica de un mecanismo político. **Revista General de Derecho Europeo**, n. 36, 2015, p. 1-25.

ALTER, Karen J. **The New Terrain of International Law: Courts, Politics, Rights**. Oxfordshire: Princeton University Press. Edição do Kindle, 2014.

ALVARADO, Paola Andrea Acosta. **Tribunal Europeo y Corte Interamericana de Derechos Humanos: ¿escenarios idóneos para la garantía del derecho de acceso a la justicia constitucional?**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008.

ÁLVAREZ, Javier Chinchón. El Concepto De Impunidad A La Luz Del Derecho Internacional: Una Aproximación Sistémica Desde El Derecho Internacional Penal Y El Derecho Internacional De Los Derechos Humanos. **REEI**, n. 24, dez 2012, p. 1-31.

AMBOS, Kai. **Impunidad y Derecho Penal Internacional**. 2ª. ed. Buenos Aires: Ad Hoc, 1999.

ANAGNOSTOU, Dia; MUNGIU-PIPPIDI, Alina. Domestic Implementation of Human Rights Judgments in Europe: Legal Infrastructure and Government Effectiveness Matter. **The European Journal of International Law**, vol. 25, n. 1, 2014, pp. 205–227.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Você matou meu filho!**: Homicídios cometidos pela Polícia Militar na Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Anistia Internacional, 2015.

ANTKOWIAK, Thomas M.; GONZA, Alejandra. **The American Convention on human Rights: essential rights**. New York: Oxford University Press, 2017.

BABBIE, Earl. **The Practice of Social Research**. Belmont: Thomson Wadsworth, 2007.

BAILLIET, Cecilia M. Measuring Compliance with the Inter- American Court of Human Rights: The Ongoing Challenge of Judicial Independence in Latin America. **Nordic Journal of Human Rights**, vol. 31, n. 4, 2013, p. 477-495.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BASCH, Fernando; FILIPPINI, Leonard; LAYA, Ana; NINO, Mariano; et al. The Effectiveness of the Inter-American System of Human Rights Protection: A Quantitative Approach to its Functioning and Compliance with its Decisions. **SUR - International Journal on Human Rights**, vol. 7, n. 12, 2010, p. 9-36.

BENÍTEZ JIMÉNEZ, M. I. Guerra y posconflicto en Guatemala: búsqueda de justicia antes y después de los acuerdos de paz. **Revista CS**, n. 19, 2016, p. 141-166.

BERISTAIN, Carlos Martín. **Diálogo Sobre la Reparación: Experiencias en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos**. Tomo I. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008.

_____. **Diálogos sobre la reparación. Experiencias en el sistema interamericano de derechos humanos**. Tomo 2. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008.

BRAGA, Livia Gervásio; VIEIRA, Tahiana Viviani. A Adoção Das Sentenças Piloto Pela Corte Europeia De Direitos Humanos: Uma Abordagem Comparativa. **Publicações da AGU**, vol. 10, n. 1, 2018, p. 309-320.

BRICEÑO-DONN, Marcela. El papel de los actores del Sistema Interamericano en el Proceso de Fortalecimiento. **Revista IIDH**, n. 30-31, 2001, p. 237-243.

BRINKS, Daniel. The Rule of (Non) Law: Prosecuting Police Killings in Brazil and Argentina. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. (Coord.). **Informal Institutions & Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006. p. 201-226.

BURGSTALLER, Markus. **Theories of Compliance with International Law**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

CAFLISCH, Lucius. L'efficacité du système européen de protection des droits de l'homme. In: CAFLISCH, Lucius; GARCÍA, Romualdo Bermejo; DíEZ-HOCHLEITNER, et al (Org.). **El Derecho Internacional: Normas, Hechos y Valores**. Liber Amicorum José Antonio Pastor Ridruejo. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2005, p. 43-58.

CALDERÓN, Jean-Paul; MÉGRET, Frédéric. ¿“Penalización” de los derechos humanos?: Giros y paradojas en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Criminalization” of human rights?: Swings and paradoxes on the jurisprudence of Inter-American Court of Human Rights. **Revista Derecho & Sociedad**, n° 47, octubre 2016, p. 15-35.

ÇALI, Basaki; KOCH, Anne. Foxes Guarding the Foxes? The Peer Review of Human Rights

Judgments by the Committee of Ministers of the Council of Europe. **Human Rights Law Review**, vol. 14, 2014, p. 301-325.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **El Ejercicio de la Función Judicial Internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

CANTOR, E. R.; ANAYA, A. M. R. **Medidas Provisionales y Medidas Cautelares en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos**. 2ª. ed. Bogotá: Temis, 2008.

CARULLA, Santiago Ripol. **El sistema europeo de protección de los derechos humanos y el Derecho español**. Barcelona: Atelier, 2007.

CARVALHO FILHO, Luís Francisco. Impunidade no Brasil – Colônia e Império. **Estudos Avançados**, vol. 18, n. 51, 2004, p. 181-194.

CAVALLARO, James L; BREWER, Stephanie. Reevaluating Regional Human Rights Litigation in the Twenty-First Century: The Case of the Inter-American Court. **The American Journal of International Law**, vol. 102, 2008, pp. 768-827.

CERNA, Christina. The Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights. In: GIORGETTI, Chiara. (org.). **The Rules, Practice, and Jurisprudence of International Courts and Tribunals**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, p. 365-392.

CESARINI, Paola; HITE, Katherine. Introducing the Concept of Authoritarian Legacies. In: CESARINI, Paola; HITE, Katherine (Ed.). **Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Cone**. Notre Dame: Notre Dame University Press, 2004. p. 1-24.

CORAO, Carlos Ayala. La Doctrina de la “Inejecución” de las Sentencias Internacionales en la Jurisprudencia Constitucional de Venezuela (1999-2009). In: BOGDANDY, Armin von; MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer; ANTONIAZZI, Mariela Morales (cord.). **La Justicia Constitucional Y Su Internacionalización**. ¿Hacia Un Ius Cosntitucionale Commune En América Latina? México D. F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, Tomo II, pp. 100-105.

DE ANTONI, Román. Duelo de Cortes: El caso “Fontevicchia” y el valor de las sentencias de la Corte Interamericana. **Redea. Derechos en acción**, año 2, n° 5, Primavera 2017, p. 385-407.

DIMITRI, Dimoulis. Justiça de transição e função anistiantes no Brasil: hipostasiações indevidas e caminhos de responsabilização. DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Antônio; SWENSON Jr., Lauro Jaupert (org.). **Justiça de transição no Brasil: direito, responsabilização e verdade**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DOTHAN, Shai. Judicial Tactics in the European Court of Human Rights. **Chicago Journal of International Law**, vol. 12, n. 1, p. 115-142.

DOWNS, George W.; TRENTO, Andréa W. Conceptual Issues Surrounding the Compliance Gap. In: LUCK, Edward C.; DOYLE, Michael W (eds.) **International Law and**

Organization. Closing the Compliance Gap. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2004, p. 19-40.

ENGSTROM, Par. Human Rights: Effectiveness of International and Regional Mechanisms. In: **Oxford Research Encyclopedia of International Studies**. 2017. Disponível em: <<http://internationalstudies.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-214?rsk=8qrLr0&result=1>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

FERNÁNDEZ, Carlos Manuel Abrach. Consideraciones acerca del fallo “Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto s/informe de sentencia dictada en el caso ‘Fontevéchia y D’Amico vs. Argentina’ por la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. **El Derecho**. N° 14.192 • AÑO LV, 2017. Disponível em: <<http://www.elderecho.com.ar/includes/pdf/diarios/2017/05/31052017.pdf>>. Acesso em: 01 abr 2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015.

FREEMAN, Mark. **Necessary evils: amnesties and the search for justice**. New York: Cambridge University Press, 2009.

GAMARRA, Yolanda; VICENTE, Alejandra. El discreto control de los órganos políticos sobre las decisiones de las instituciones judiciales: un análisis comparado de los sistemas interamericano y europeo. In: SANCHEZ, Pablo Antonio Fernandez (ed.): **La Obra Jurídica del Consejo de Europa** (En conmemoración del 60 aniversario del Consejo de Europa). Gandulfo: Sevilla, 2010, p. 73-107.

GARCÉS, Andréa Viana. Sistemas Europeo y Americano de Protección de Derechos Humanos. Coincidencias, Fraccionamientos Temporales y Mutuas Influencias. In: SÁNCHEZ, Miguel Revenga; GARCÉS, Andréa Viana (eds.): **Tendencias Jurisprudenciales de La Corte Interamericana y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, p. 17-70.

GARCÍA, Fernando Silva. **Derechos Humanos. Efectos de las Sentencias Internacionales**. México. D. F: Porrúa, 2007.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social** . 6ª. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOLDSMITH, Jack L.; POSNER, Eric A. **The Limits of International Law**. New York: Oxford University Press, 2005.

GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (org.). **Crimes da Ditadura Militar**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

GÓMEZ, Carmem Morte. Eficacia de las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. In: Universidade del País Vasco (ed.). **La Eficacia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos**. Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián. Bilbao: Universidad del País Vasco, Vol. XI, 2011, p. 225-242.

GONZÁLEZ, Juan Luis Modolell. El Crimen De Desaparición Forzada De Personas Según La Jurisprudencia De La Corte Interamericana De Derechos Humanos. In: FUNDACIÓN KONRAD-ADENAUER (org.): **Sistema interamericano de protección de los derechos humanos y derecho penal internacional**. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2010, p. 193-210.

GONZALEZ, Rodrigo Stumpf. O Método Comparativo e a Ciência Política. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, vol. 2, nº 1, Janeiro-Junho 2008, p. 1-13.

GONZÁLEZ-SALZBERG, Damián A. Complying (Partially) with the Compulsory Judgments of the Inter-American Court of Human Rights. In: FORTES, Pedro; BORATTI, Larissa; LLERAS, ANDRÉS PALACIOS, et all (orgs.). **Law and policy in Latin America**. Transforming Courts, Institutions, and Rights. Londres: Palgrave Macmillan, 2017, p. 39-51.

_____. The Effectiveness Of The Inter-American Human Rights System: A Study Of The American States' Compliance With The Judgments Of The Inter-American Court Of Human Rights. **International Law: Revista Colombiana de Derecho Internanacional**, n. 15, 2010, pp. 115-142.

GREER, Steven. **The European Convention on Human Rights**. Achievements, Problems and Prospects. Nova York: Cambridge University Press, 2006.

GREWAL, Sharanbir; VOETEN, Erik. The Politics of Implementing European Court of Human Rights Judgements, 2012, Paper disponível em SSRN: <<https://ssrn.com/abstract=1988258>>.

GUASTI, Petra; SIROKY, David S.; STOCKEMER, Daniel. Judgement without justice: on the efficacy of the European human rights regime. **Democratization**, 2016, p. 1-22.

GUERRING, John. Mere description. **British Journal of Political Science**, vol. 42, n. 4, 2012, p. 721-746.

GUZMAN, Andrew. **How International Law Works: A Rational Choice Theory**. New York: Oxford University Press, 2008.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. **Revista Lua Nova**, n. 58, 2003, p. 193-224.

HATHAWAY, Oona A. Do Human Rights Treaties Make a Difference? **The Yale Law Journal**, vol. 111, 2002, p. 1935-1942.

HAWKINS, Darren; JACOBY, Wade. Partial compliance: a comparison of the European and inter-American courts of human rights. **Journal of International Law and International Relations**, vol. 6, n. 1, 2010, pp. 35-85.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Introduction. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven (Coord.). **Informal Institutions & Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006. p. 1-32.

HENNEBEL, Ludovic. The Inter-American Court Of Human Rights: The Ambassador Of Universalism. **Quebec Journal of International Law (Special Edition)**, 2011, p. 57-97.

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

_____. Rethinking Compliance: The Challenges and Prospects of Measuring Compliance with International Human Rights Tribunals. **Journal of Human Rights Practice**, vol 1, n. 3, 2009, pp. 362-379.

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

_____. The Inter-American Court of Human Rights and the Effects of Overlapping Institutions: A Preliminary Study. **Paper Prepared for the 2014 Annual Meeting of the American Political Science Association**, Washington, D.C., August 2014c, pp. 1-36.

_____. The power of human rights tribunals: Compliance with the European Court of Human Rights and domestic policy change. **European Journal of International Relations**, vol. 20, n. 4, 2014b, pp. 1100–1123.

HITTERS, Juan Carlos. Control de convencionalidad, ¿puede la Corte Interamericana de Derechos Humanos dejar sin efecto fallos de los tribunales superiores de los países? (El caso Fontevecchia vs. Argentina). In: Mac-Gregor, Eduardo Ferrer; PANTOJA, Rogelio Flores (coord). **La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional**. Queretáro: Instituto de Estudios Constitucionales de Queretáro, 2017, p. 457-492.

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

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

_____; URUEÑA, René. Treaty Exit And Latin America's Constitutional Courts. **Symposium On Treaty Exit At The Interface Of Domestic And International Law**. 2018. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/treaty-exit-and-latin-americas-constitutional-courts/FE0240310EC410183C4A9C0387AE21CC>>. Acesso em: 01 abr. 2018.

ISA, Felipe Gomez. El fenómeno de la impunidad: luces y sombras en América Latina. **Pensamiento Iberoamericano**, n. 2, 2008, p. 163-185.

JIMÉNEZ, Argelia Queralt. La protección de derechos y libertades en Europa tras la entrada en vigor del Protocolo núm. 14 al CEDH. **Revista Española de Derecho Europeo**, n. 36, 2010, p. 487-519.

KELLER, Helen; MARTI, Cedric. Reconceptualizing Implementation: The Judicialization of the Execution of the European Court of Human Rights' Judgments. **The European Journal of International Law**, vol. 26 no. 4, p. 829–850.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos**. Madrid: Alianza Editorial, 2012.

KOH, Harold Hongju. Why Do Nations Obey International Law? **Yale Law Journal**, vol. 106, 1997, p. 2599-2659.

KOH, Harold Hongju. Why Transnational Law Matters. **Penn State International Law Review**, vol. 24, n. 4, 2006, p. 745-753.

KRASNER, Stephen D. Causas Estruturais E Consequências Dos Regimes Internacionais: Regimes Como Variáveis Intervenientes. **Revista De Sociologia e Política**, v. 20, nº 42, 2012, p. 93-110.

KRSTICEVIC, V.: Reflexiones sobre la ejecución de sentencias de las decisiones del sistema interamericano de protección de derechos humanos. In: KRSTICEVIC, V.; TOJO, L. (coord.): **Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales**. Buenos Aires: Center for Justice and International Law – CEJIL, 2007, p. 15-112.

LANDMAN, Todd. **Política Comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación**. Madrid: Alianza Editorial, 2011.

_____. The Political Science of Human Rights. **British Journal of Political Science**, vol. 35, issue 03, July 2005, p 549 – 572.

LÁZARO, María Carmelina Londoño. El principio de legalidad y el control de convencionalidad de las leyes: confluencias y perspectivas en el pensamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, n. 128, 2010, p. 761-814.

LE CLERCQ, Juan Antonio; CHÁIDEZ, Azucena; RODRÍGUEZ, Gerardo. Midiendo la impunidad en América Latina: retos conceptuales y metodológicos. **Iconos. Revista de Ciencias Sociales**, n. 55, 2016, p. 69-91.

LEDESMA, Héctor Faundéz. **El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales**. 3^a. ed. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009.

LEITE, Rodrigo de Almeida. Fatores incidentes na impunidade de agentes estatais em casos julgados pela Corte Interamericana. **Anais do X Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)**. Belo Horizonte, 2016, p. 1-20. Disponível em: <http://www.encontroabcp2016.cienciapolitica.org.br/resources/anais/5/1469030483_ARQUIVO_ARTIGOABCP-rodrigoleite.pdf>. Acesso em: 04 nov 2017.

LEITE, Rodrigo. Análise Dos Processos E Atores Políticos Na Supervisão De Sentenças Da Corte Interamericana De Direitos Humanos. In: Simone P. Viscarra; Michele G. Massuchin; Sandra Avi dos Santos; Lucas R. Mesquita; Lorena Granja Hernández; Helga N. Almeida. (Org.). *América Latina em foco: Novas perspectivas de análise sobre a região*. 1ed. Porto Alegre: Terra da Ideia, 2017, p. 99-119.

LONDRAS, Fiona De; DZEHTSIAROU, Kanstantsin. Mission Impossible? Addressing Non-Execution Through Infringement Proceedings In The European Court Of Human Rights. **International and Comparative Law Quarterly**, vol 66, April 2017 p. 467–490.

LUNE, Howard, BERG, Bruce L. **Qualitative Research Methods for the Social Sciences**. Vitar: Pearson Education Limited, 2017.

MAHONEY, James. Qualitative Methodology and Comparative Politics. **Comparative Political Studies**, vol. 40, n. 2, February 2007, p. 122-144.

MALARINO, Ezequiel. Activismo Judicial, Punitivización y Nacionalización. Tendencias Antidemocráticas y Antiliberales De La Corte Interamericana De Derechos Humanos. In: FUNDACIÓN KONRAD-ADENAUER (org.): **Sistema interamericano de protección de los derechos humanos y derecho penal internacional**. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2010, p. 25-62.

MALLINDER, Louise. **Amnesty, Human Rights and Political Transitions. Bridging the Peace and Justice Divide**. Oxford: Hart Publishing, 2008.

MARTÍNEZ, Jorge Enrique Carvajal. Los Fallos De La Corte Interamericana De Derechos Humanos: Colombia Y La Mirada De La Justicia Internacional. **Revista Prolegómenos. Derechos y Valores**, vol. 18, n. 35, 2015, p. 103-120.

MATUTE, Javier Dondé. El Concepto De Impunidad: Leyes De Amnistía Y Otras Formas Estudiadas Por La Corte Interamericana De Derechos Humanos. In: FUNDACIÓN KONRAD-ADENAUER (org.). In: **Sistema interamericano de protección de los derechos humanos y derecho penal internacional**. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2010, p. 263-294.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **O Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 2011.

MERSKY, Marcie; ROTH-ARRIAZA, Naomi. Guatemala. En: **Víctimas sin mordaza. El impacto del sistema interamericano en la justicia transicional en Latinoamérica: los casos de Argentina, Guatemala, El Salvador y Perú**. México: Fundación para el Debido Proceso Legal y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. México, 2007.

MORAVCSIK, Andrew. Explaining International Human Rights Regimes: Liberal Theory and Western Europe. **European Journal of International Relations**, vol. I, n. 2, 1995, p. 157-189.

MUÑOZ, S. A. El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: Avanzos y Retos. In: LIESA, C. R. F. (dir.). **Tribunales Internacionales y Espacio Iberoamericano**. Pamplona: Civitas, 2009, p. 41-80.

NEUMAN, W. Lawrence. **Basics of Social Research: Qualitative & Quantitative Approaches**. 3a. ed. Essex: Pearson Education Limited. 2014a.

_____. **Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches**. 7a. ed. Essex: Pearson Education Limited, 2014b.

O'DONNELL, Guillermo. Why the rule of law matters. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (Ed.). **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005, p. 3-17.

ODRÍA, Alberto Borea. Propuesta de modificación a la legislación del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. In: Corte Interamericana de Derechos Humanos (org.). **El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI**, 2ª. ed., Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, 2003, p. 533-546.

OLIVEIRA, Marcus Vinícius Xavier de. A derrogação da Lei de Anistia no caso brasileiro: um dilema entre a imprescritibilidade e a proibição de irretroatividade. Uma análise a partir da cláusula *pro homine* do postulado da razão prática. **Revista Opinião Filosófica**, v. 08, nº. 01, 2017, p. 203-251.

ORENTLICHER, Diane. Informe de la Sra. Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad - Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. Comissão de Direitos Humanos da ONU. Doc. E/CN.4/2005/102/Add.1. Disponível em: <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=E/cn.4/2005/102/Add.1>. Acesso em 02 ago 2018.

PASQUALUCCI, J. M. **The Practice and Procedure of The Inter-American Court of Human Rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

PENROSE, Mary Margaret. Impunity - Inertia, Inaction, And Invalidity: A Literature Review. **Boston University International Law Journal**, vol. 17:269, 1999, p. 269-310.

PIOVESAN, Flavia. Sistema Interamericano de Direitos Humanos: impacto transformador, diálogos jurisdicionais e os desafios da reforma. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, vol. 6, n. 2, 2014, p. 142-154.

PIRES, Maria José Morais. Execução dos Acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem – O Protocolo n. 14 à Convenção Europeia dos Direitos do Homem. In: MIRANDA, Jorge (coord). **Homenagem ao Prof. Doctor André Gonçalves Pereira**. Lisboa: Ed. Coimbra, 2006, p. 821-841.

POERTNER, Mathias. Institutional Capacity for Compliance: Domestic Compliance with the Inter-American Court of Human Rights. **Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association**, Chicago, IL, August 29 – September 1, 2013, pp. 1-33.

POSNER, Eric. A.; GOLDSMITH, Jack. L. **The Limits of International Law**. New York: Oxford University Press, 2005.

RAGONE, Sabrina. The Importance Of The Relationship Between Domestic Institutions And The Inter-American System For The Protection Of Human Rights. **Inter-American and European Human Rights Journal**, 2016, vol. 1, p. 456-469.

RAMÍREZ, Sergio García. The Relationship between Inter-American Jurisdiction and States (National Systems): Some Pertinent Questions. **Notre Dame Journal of International & Comparative Law**, vol. 5, issue. 1, Article 5, 2015. Disponível em: <<http://scholarship.law.nd.edu/ndjicl/vol5/iss1/5>>. Acesso em: 04 ago 2018.

RAMOS, André de Carvalho. Crimes da Ditadura Militar: a ADPF 153 e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: GOMES, Luiz Flávio, MAZZUOLI, Valério de Oliveira (Org.). **Crimes da Ditadura. Uma análise à luz da jurisprudência atual da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 174-225.

_____. O Diálogo das Cortes: O Supremo Tribunal Federal e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: JUNIOR, A. A; JUBILUT, L. L. (org.). **O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos**. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 805-850.

REITER, Bernd. Theory and Methodology of Exploratory Social Science Research. **Government and International Affairs Faculty Publications**, University of South Florida, 2017, p. 129-150. Disponível em: <http://scholarcommons.usf.edu/gia_facpub/132>. Acesso em: 02 ago 2018.

REZENDE, Flávio da Cunha. “Nova Metodologia Qualitativa” e as Condições Essenciais de Demarcação entre Desenhos de Pesquisa na Ciência Política Comparada. **Revista Política Hoje**, v. 20, n. 1, 2011, p. 219-252.

RIDRUEJO, José Antonio Pastor. El Protocolo número 14 a la Convención Europea de Derechos Humanos: ¿Estamos ante la reforma que necesita el Tribunal?. **Revista Española de Derecho Internacional**, 2004, vol. LVI, n. 1, p. 141-149.

ROBLES, Manuel Ventura. La Supervisión del Cumplimiento de Sentencias en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. **Anuario Hispano-Luso-Americano de derecho internacional**, n. 18, 2007, pp. 169-206.

ROCA, Javier García; ALCALÁ, Humberto Nogueira; GISBERT, Rafael Bustos. La comunicación entre ambos sistemas y las características del diálogo. In: **El diálogo entre los Sistemas Europeo y Americano de Derechos Humanos**. ROCA, Javier García; FERNÁNDEZ, Pablo Antonio; SANTOLAYA, Pablo (eds.). Madrid: Civitas, 2012, p. 66-107.

RODRÍGUEZ-PINZÓN, Diego; MARTIN, Claudia. The Inter-American human rights system: selected examples of its supervisory work. In: JOSEPH, Sarah.; MCBETH, Adam. (eds.). **Research Handbook on International Human Rights Law**. Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2010, p. 353-387.

ROTH-ARRIAZA, Naomi. **Impunity and Human Rights in International Law and Practice**. Nueva York. Oxford University Press 1995.

SAGÜÉS, Néstor Pedro. El “Control de Convencionalidad” En El Sistema Interamericano, Y sus Anticipos en el ámbito de los derechos económicos-sociales. Concordancias y Diferencias Con el Sistema Europeo. In: BOGDANDY, Armin Von. et. al. (coord). **Construcción y Papel de Los Derechos Sociales Fundamentales. Hacia un ius constitutionale commune en América Latina**. México D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, p. 381-417.

SALVIOLI, Fábian; ZANGHI, Claudio. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. In: SALVIOLI, Fábian; ZANGHI, Claudio (eds). **Jurisprudencia Regional Comparada de Derechos Humanos**. El Tribunal Europeo y la Corte Interamericana. Valencia: Tirant lo Blach, 2013, p. 17-66.

SANCHO, Ángel G. Chueca. El Nuevo Tribunal Europeo de Derechos Humanos (la entrada en vigor del Protocolo Adicional n. 14 en junio de 2010). **Revista de Derecho Migratorio y Extranjería**. n. 24, 2010, p. 217-230.

SANTOS, Cecília MacDowell. El Activismo Legal Transnacional Y El Estado: Reflexiones Sobre Los Casos Contra Brasil En El Marco De La Comisión Interamericana De Derechos Humanos. **Revista Sur**, n.. 7, ano 4, 2007.

SCHABAS, William A. **The European Convention on Human Rights. A Commentary**. New York, Oxford University Press, 2015.

SCHNEIDER, Jan. Implementation of Judgments: Should Supervision Be Unlinked From The General Assembly Of The Organization Of American States? **Revista Interamericana y Europea de Derechos Humanos – Inter-American and European Human Rights Journal** ,v. 5, n.1, 2012, p. 197-215.

SEMINARA, L. **Les effets des arrêts de la Cour interaméricaine des droits de l’homme**. Bruxelles: Bruylant, 2009.

SILVA FILHO, José Carlos Moreira (org.). **Justiça de transição no Brasil: violência, justiça e segurança**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

SILVA, Alice Rocha; ECHEVERRIA, Andrea de Quadros Dantas. Tentativas de contenção do ativismo judicial da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista de Direito Internacional – Uniceub**, v. 5, número especial, 2015, p. 392-409.

SOLEY, Ximena; STEININGER, Ximena. **Parting Ways Or Lashing Back? Withdrawals, Backlash And The Inter-American Court Of Human Rights**. **Mpil Research Paper Series**, no. 01, 2018. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3103666>>. Acesso em: 04 abr 2018.

STATON, Jeffrey K.; Romeroy, Alexia. Clarity and Compliance in the Inter-American Human Rights System. **Paper apresentado no 11 encontro da IPSA**. Disponível em:<<http://saopaulo2011.ipsa.org/paper/clarity-and-compliance-why-states-implement-orders-inter-american-court-human-rights>>. Acesso em: 05 ago 2017.

SUDRE, Frédéric. **Droit européen et international des droits de l'homme**, 9^a. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2008.

SUNDBERG, Fredrik G. E. Control of Execution of Decisions Under the ECHR – Some Remarks on the Committee of Ministers' Control of the Proper Implementation of Decisions Finding Violations of The Convention. In: ALFREDSSON, Gudmundur; GRIMHEDEN, Jonas; RAMCHARAN, Bertram G. et al (eds.). **International Human Rights. Monitoring Mechanisms**. Essay in Honour of Jakob Th. Moller. Haya: Martinus Nijhoff Publishers, 2001, pp. 561-586.

TANNER, Lauri R. Interview with Judge Antônio A. Cançado Trindade, Inter-American Court of Human Rights. **Human Rights Quartely**, vol. 31, n. 4, nov. 2009, p. 985-1005.

TRUCCO, Marcelo. Análisis y proyecciones a partir del caso “Fontevicchia”. **El Derecho**. Nº 14.192 • AÑO LV, 2017. Disponível em: <<http://www.elderecho.com.ar/includes/pdf/diarios/2017/05/31052017.pdf>>. Acesso em: 01 abr 2018.

TYLER, Wilder. La problemática de la Impunidad y su tratamiento en las Naciones Unidas – Notas para la reflexión. **Revista IIDH**, n. 24, 1996, p. 185 – 213.

VOETEN, Erik. Does a Professional Judiciary Induce More Compliance?: Evidence from the European Court of Human Rights. **Paper prepared for presentation at the ISA Convention**, San Diego April, 2012, pp. 1-39.

_____. Domestic Implementation of European Court of Human Rights Judgments: Legal Infrastructure and Government Effectiveness Matter: A Reply to Dia Anagnostou and Alina Mungiu-Pippidi. **The European Journal of International Law**, vol. 25 n. 1, 2014, pp. 229–238.

ZAVERUCHA, Jorge.; LEITE, Rodrigo de Almeida. A impunidade de agentes estatais nos casos julgados pela Corte Interamericana. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, vol. 10, n. 1, 2016, p. 88-107.

- LEGISLAÇÃO, DOCUMENTOS E RELATÓRIOS:

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos (A-41)**. Celebrada na IX Conferência Internacional Americana. Bogotá, Colômbia, 30 abr. 1948. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organização_dos_Estados_Americanos.htm>. Acesso em: 9 nov. 2018.

_____. **Carta Democrática Interamericana**. Aprovada na primeira sessão plenária. Lima, Peru, 11 set. 2001. Disponível em: <http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democratic_Charter.htm>. Acesso em: 9 nov. 2018.

_____. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos. San José, Costa Rica, 22 nov. 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 8 nov. 2018.

_____. Comissão Interamericana de Derechos Humanos. **Estatuto da Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Aprobado pela resolução AG/RES. 448 (IX-O/79), adotada pela Assembleia Geral da OEA, em seu Nono Período Ordinário de Sessões. La Paz, Bolívia, out. 1979. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/v.estatuto.corte.htm>>. Acesso em: 8 nov. 2018.

_____. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. **Actas y Documentos**. San José, Costa Rica, 7-22 nov. 1969. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/enlaces/conferencia_interamericana.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2018.

_____. Conselho Permanente. **Regulamento do Conselho Permanente**. Aprobado pelo Conselho Permanente da Organização na sessão ordinária de 1º de outubro de 1980. 5. ed. rev. Washington, D. C., 2017. Disponível em: <http://scm.oas.org/doc_public/PORTUGUESE/HIST_17/CP38058P03.doc>. Acesso em: 9 nov. 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Regulamento da Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Aprobado pela Corte no seu LXXXV Período Ordinário de Sessões. San José, Costa Rica, 24 nov. 2009. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_por.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2018.

_____. **Relatório Anual 2015**. San José, Costa Rica, 2015. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/POR/por_2015.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2018.

_____. **Relatório Anual 2016**. San José, Costa Rica, 2017. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/POR/por_2016.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2018.

CONSELHO DA EUROPA. **Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements**. Adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2006 at the 964th meeting of the Ministers' Deputies and amended on 18 January 2017 at the 1275th meeting of the Ministers' Deputies. Estrasburgo, França, 10 maio 2006. Disponível em: <<https://rm.coe.int/16806eebf0>>. Acesso em: 9 nov. 2018.

_____. Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**. Roma, 4 nov. 1950. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2018.

SUÁREZ-ENRÍQUEZ, Ximena. Justicia olvidada: la impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México. **WOLA Informe de Investigación**, Washington DC, EUA, nov. 2017. Disponível em: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/11/WOLA_MILITARY-CRIMES_RPT_SPANISH.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2018.

ANEXO A – COLETA DE DADOS – SENTENÇAS DA CORTE IDH

País	Caso	Ano do fato	Quant. de anos entre o fato e 2015	Ano da sentença	Quant. de anos entre a sentença e 2015	Quant. de anos entre o fato e a sentença	Anos das Resoluções de Supervisão	Quantidade de Res. de Supervisão	Quant. de réus	Fase do(s) processo (s) no país para punição dos culpados	Tipos de crimes cometidos
Argentina	Bayarri	1991	24	2008	7	17	2010 e 2012	2	3	5	detenção ilegal, tortura
Argentina	Bueno Alves	1988	27	2007	8	19	2011	1	3	10	detenção ilegal, tortura
Argentina	Bulacio	1991	24	2003	12	12	2004, 2008	2	1	2	detenção ilegal, assassinato
Bolívia	Trujillo Oroza	1971	44	2002	13	31	2004, 2005, 2007, 2009, 2009	5	6	4	detenção ilegal, tortura e desaparecimento forçado
Bolivia	Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña	1971	44	2010	5	39	2013	1	5	8	desaparecimento forçado, tortura
Bolivia	Ticona Estrada y otros	1980	35	2008	6	29	2011	1	5	9	tortura, desaparecimento forçado
Brasil	Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia")	1972	43	2010	5	38	2014	1	2	10	detenção ilegal, tortura e desaparecimento forçado
Brasil	Ximenes Lopes	1999	16	2006	9	7	2008, 2009, 2010	3	8	4	tratamento degradante, tortura, assassinato
Colômbia	Los 19 Comerciantes	1996	19	2004	11	8	2006, 2007, 2008, 2009, 2012, 2012	6	3	0	desaparecimento forçado
Colômbia	La Masacre de Mapiripán	1997	18	2005	10	8	2008, 2009, 2012, 2012	4	30	7	detenção ilegal, tortura, desaparecimento forçado
Colômbia	La Masacre de Pueblo Bello	1990	25	2006	9	16	2008, 2009, 2012	3	60	7	desaparecimento forçado, assassinato
Colômbia	La Masacre de la Rochela	1989	26	2007	8	18	2010, 2012, 2015	3	40	7	assassinato
Colômbia	Escué Zapata	1988	27	2007	8	19	2010, 2011, 2012	3	3	7	detenção ilegal, tortura, assassinato
Colômbia	Valle Jaramillo y otros	1998	17	2008	7	10	2010, 2011, 2011, 2012	4	3	0	assassinato
Colômbia	Manuel Cepeda	1994	21	2010	5	16	2011, 2012	2	3	0	assassinato

País	Caso	Ano do fato	Quant. de anos entre o fato e 2015	Ano da sentença	Quant. de anos entre a sentença e 2015	Quant. de anos entre o fato e a sentença	Anos das Resoluções de Supervisão	Quantidade de Res. de Supervisão	Quant. de réus	Fase do(s) processo (s) no país para punição dos culpados	Tipos de crimes cometidos
	Vargas										
Colômbia	Las Palmeras	1991	24	2002	13	11	2004, 2008, 2009, 2010	4	3	9	assassinato
Colômbia	Gutiérrez Soler	1994	21	2005	10	11	2008, 2008, 2009, 2012	4	2	2	detenção ilegal, tortura
Ecuador	Tibi	1995	20	2004	11	9	2006, 2009, 2011	3	1	0	detenção ilegal, tortura
Ecuador	Zambrano Vélez y otros	1993	22	2007	8	14	2009, 2009, 2010	3	0	0	assassinato
El Salvador	Las Hermanas Serrano Cruz	1982	33	2005	10	23	2006, 2007, 2009, 2010	4	0	0	sequestro, desaparecimento forçado
El Salvador	García Prieto y otros	1994	21	2007	8	13	2009, 2010, 2010	3	3	0	assassinato
El Salvador	Contreras y otros	1981	34	2011	4	30	2013	1	0	0	desaparecimento forçado
Guatemala	Los niños de la calle Vilagrán	1990	25	2001	14	11	2003, 2005, 2007, 2008, 2008, 2009	6	0	0	sequestro, tortura e assassinato
Guatemala	ChitayNech y otros	1981	34	2010	5	29	2011, 2013	2	0	0	desaparecimento forçado
Guatemala	La "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros)	1988	27	2001	14	13	2003, 2007, 2007	3	27	0	desaparecimento forçado, assassinato
Guatemala	Bámaca Velásquez	1992	23	2000	15	8	2003, 2005, 2006, 2007, 2007, 2008, 2008 2009, 2010	9	17	0	desaparecimento forçado, tortura, assassinato
Guatemala	Maritza Urrutia	1992	23	2003	12	11	2005, 2007, 2009	3	0	0	sequestro, detenção ilegal, tortura
Guatemala	Masacre Plan de Sánchez	1982	33	2004	11	22	2007, 2008, 2009, 2011	4	0	0	assassinato

País	Caso	Ano do fato	Quant. de anos entre o fato e 2015	Ano da sentença	Quant. de anos entre a sentença e 2015	Quant. de anos entre o fato e a sentença	Anos das Resoluções de Supervisão	Quantidade de Res. de Supervisão	Quant. de réus	Fase do(s) processo (s) no país para punição dos culpados	Tipos de crimes cometidos
Guatemala	Molina Theissen	1981	34	2004	11	23	2007, 2009, 2009	3	0	0	desaparecimento forçado
Guatemala	Carpio Nicolle y otros	1993	22	2004	11	11	2007, 2008, 2009	3	0	0	assassinato
Guatemala	TiuTojín	1990	25	2008	7	18	2011	1	0	0	desaparecimento forçado
Guatemala	Masacre de las Dos Erres	1982	33	2009	6	27	2011, 2012	2	5	7	assassinato
Guatemala	Myrna Mack	1990	25	2003	12	13	2005, 2007, 2009, 2009	4	2	9	assassinato
Honduras	Juan Humberto Sánchez	1992	23	2003	12	11	2004, 2005, 2007, 2009, 2012, 2013	6	15	2	sequestro, tortura e assassinato
Honduras	López Álvarez	1997	18	2006	9	9	2008, 2013	2	0	0	detenção ilegal
Honduras	Servellón García y otros	1995	20	2006	9	11	2008, 2011, 2011	3	5	7	detenção ilegal, assassinato
Honduras	Kawas Fernández	1995	20	2009	6	14	2012, 2012	2	0	0	assassinato, obstrução da justiça (polícia encobrindo a investigação)
México	Radilla Pacheco	1974	41	2009	6	35		5	0	0	desaparecimento forçado
México	Cabrera García y Montiel Flores	1999	16	2010	5	11	2013, 2015	2	0	0	tratamento degradante, julgamento ilegal
México	Fernández Ortega y otros	2002	13	2010	5	8	2010, 2014, 2015	3	0	0	violência sexual e tortura
México	Rosendo Cantú y otra	2002	13	2010	5	8	2010, 2014, 2015	3	0	0	violência sexual e tortura
Panamá	Heliodoro Portugal	1970	45	2008	7	38	2010, 2010, 2012	3	9	2	desaparecimento forçado e assassinato
Panamá	Vélez Loor	2002	13	2010	5	8	2013	1	0	2	detenção ilegal, tortura, tratamento degradante
Paraguay	Goiburú y otros	1974	41	2006	9	32	2008, 2009, 2009	3	20	8	detenção ilegal, tortura, desaparecimento forçado

País	Caso	Ano do fato	Quant. de anos entre o fato e 2015	Ano da sentença	Quant. de anos entre a sentença e 2015	Quant. de anos entre o fato e a sentença	Anos das Resoluções de Supervisão	Quantidade de Res. de Supervisão	Quant. de réus	Fase do(s) processo (s) no país para punição dos culpados	Tipos de crimes cometidos
Paraguay	Vargas Areco	1989	26	2006	9	17	2008, 2010, 2010, 2012	4	0	0	tortura e assassinato
Peru	Barrios Altos	1991	24	2001	14	10	2002, 2003, 2004, 2005, 2008, 2009, 2012	7	20	8	Assassinato
Peru	Cesti Hurtado	1997	18	2001	14	4	1999, 2004, 2006, 2008, 2009, 2010, 2013	7	2	8	detenção ilegal e julgamento ilegal
Peru	IvcherBronstein	1997	18	2001	14	4	2001, 2005, 2009, 2009, 2010	5	4	10	retiro da nacionalidade por perseguição política
Peru	Cantoral Benavides	1993	22	2001	14	8	2003, 2004, 2007, 2008, 2009, 2010	6	0	0	detenção ilegal, tortura, tratamento degradante
Peru	Durand y Ugarte	1986	29	2001	14	15	2002, 2008	2	0	0	detenção ilegal, desaparecimento forçado
Peru	Los Hermanos Gómez Paquiyaury	1991	24	2004	11	13	2005, 2006, 2008	3	6	7	sequestro, tortura, assassinato
Peru	Huilca Tecse	1992	23	2005	10	13	2006, 2008, 2013	3	2	2	assassinato
Peru	Gómez Palomino	1992	23	2005	10	13	2007, 2009, 2010, 2011, 2013	5	8	2	tortura, desaparecimento forçado
Peru	Baldeón García	1990	25	2006	9	16	2008, 2009	2	0	0	tortura, assassinato
Peru	Cantoral Huamaní y García Santa Cruz	1989	26	2007	8	18	2009, 2009, 2011	3	2	10	sequestro, tortura e assassinato
Peru	Anzualdo Castro	1993	22	2009	6	16	2013	1	4	2	desaparecimento forçado

País	Caso	Ano do fato	Quant. de anos entre o fato e 2015	Ano da sentença	Quant. de anos entre a sentença e 2015	Quant. de anos entre o fato e a sentença	Anos das Resoluções de Supervisão	Quantidade de Res. de Supervisão	Quant. de réus	Fase do(s) processo (s) no país para punição dos culpados	Tipos de crimes cometidos
Peru	Penal Miguel CastroCastro Vs. Peru	1992	23	2006	9	14	2009, 2010, 2013, 2013, 2014, 2015	6	13	2	assassinato, tratamento degradante
Peru	La Cantuta	1992	23	2006	9	14	2009	1	18	8	sequestro, assassinato
Uruguai	Gelman	1976	39	2011	4	35	2013	1	7	2	desaparecimento forçado
Venezuela	Caracazo	1989	26	2002	13	13	2004, 2009, 2009, 2009	4	45	1	assassinato, desaparecimento forçado, lesão corporal
Venezuela	Blanco Romero y otros	1999	16	2005	10	6	2009, 2009, 2011, 2015	4	2	1	detenção ilegal, desaparecimento forçado
Venezuela	Montero Aranguren y otros (Retén de Catia)	1992	23	2006	9	14	2009, 2009, 2011, 2015	4	0	0	assassinato