

RAFAEL SOARES SOUZA

**O controle judicial da Administração Pública brasileira pela Corte
Interamericana de Direitos Humanos**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Titular Doutor Fernando Dias Menezes de Almeida

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2023

RAFAEL SOARES SOUZA

**O controle judicial da Administração Pública brasileira pela Corte
Interamericana de Direitos Humanos**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação da Professor Titular Dr. Fernando Dias Menezes de Almeida.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo - SP

2023

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Souza, Rafael Soares

O controle judicial da Administração Pública brasileira pela Corte Interamericana de Direitos Humanos; Rafael Soares Souza; orientador Fernando dias Menezes de Almeida -- São Paulo, 2023. 292 p.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2023.

1. Controle judicial da Administração Pública. 2. Tribunais internacionais. 3. Corte Interamericana de Direitos Humanos. I. Almeida, Fernando dias Menezes de, orient. II. Título.

Nome: SOUZA, Rafael Soares

Título: O controle judicial da Administração Pública brasileira pela Corte Interamericana de Direitos Humanos

Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof.Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Ao meu pai, Souza, *in memoriam*.

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos ao Professor Fernando Dias Menezes de Almeida, pela generosa acolhida, primeiro no Mestrado e agora, no Doutorado, pelo voto de confiança ao projeto de pesquisa e autonomia para executá-lo.

À Professora Nina Ranieri e ao Professor Gustavo Ferraz de Campos Monaco, pelas inúmeras sugestões e críticas quando do exame de qualificação.

À equipe da biblioteca a Corte Interamericana de Direitos Humanos, pelo auxílio na localização de artigos e outros itens de interesse para a presente pesquisa.

À minha esposa Cristiane Ceza, por tudo.

RESUMO

SOUZA, Rafael Soares. *O controle judicial da Administração Pública pela Corte Interamericana de Direitos Humanos*. 2023. 292 p. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

Com a internacionalização do direito administrativo, o controle judicial da Administração Pública sujeita-se à Corte Interamericana de Direitos Humanos. Em tal atividade, o tribunal contrasta condutas omissivas e comissivas do Estado com o paradigma normativo, a Convenção Americana, chegando a uma conclusão de adequação ou inadequação. E no caso de inadequação, impõe medidas corretivas e preventivas. Isso se dá mediante um processo bifásico, que se inicia na Comissão e se conclui na Corte. Analisando as sentenças da Corte, constatou-se compatibilidade entre seu entendimento e o dos tribunais brasileiros sobre institutos de direito administrativo, na maior parte das vezes. O cumprimento das sentenças interamericanas é, no Brasil, dificultoso, pela falta de legislação adequada, criando demoras e franco descumprimento. As grandes dificuldades de acesso ao Sistema Interamericano e no cumprimento de suas decisões indicam que o controle judicial via Corte Interamericana, embora possível, é pontual e factível em poucos casos.

Palavras-chave: Direito administrativo; Controle judicial da Administração Pública; Corte Interamericana de Direitos Humanos.

ABSTRACT

SOUZA, Rafael Soares. *Judicial Control of Public Administration by the Inter-American Court of Human Rights*. 2023. 292 p. Dissertation (Doctorate). Faculty of Law - University of São Paulo, São Paulo, 2023.

With the internationalization of administrative law, the judicial control of Public Administration is subject to the Inter-American Court of Human Rights. In such activity, the court contrasts omissive and commissive actions of the State with the normative paradigm, the American Convention, reaching a conclusion of adequacy or inadequacy. In the case of inadequacy, corrective and preventive measures are imposed. This occurs through a two-phase process, which begins at the Commission and concludes at the Court. Analyzing the Court's judgments, compatibility between its understanding and that of Brazilian courts regarding administrative law institutes was found in most cases. The compliance with Inter-American judgments is difficult in Brazil due to the lack of adequate legislation, resulting in delays and open non-compliance. The significant difficulties in accessing the Inter-American System and in complying with its decisions indicate that judicial control through the Inter-American Court, although possible, is sporadic and feasible in few cases.

Keywords: Administrative Law; Judicial Control of Public Administration; Inter-American Court of Human Rights.

ZUSAMMENFASSUNG

SOUZA, Rafael Soares. *Die gerichtliche Kontrolle der öffentlichen Verwaltung durch den Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte*. 2023. 292 s. Dissertation (Doktorat) - Juristische Fakultät, Universität von São Paulo, São Paulo, 2023.

Mit der Internationalisierung des Verwaltungsrechts unterliegt die gerichtliche Kontrolle der öffentlichen Verwaltung dem Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte. Bei dieser Tätigkeit vergleicht das Gericht das unterlassene und aktive Handeln des Staates mit dem normativen Paradigma, dem Amerikanischen Übereinkommen, und gelangt zu einer Schlussfolgerung der Angemessenheit oder Unangemessenheit. Im Falle der Unangemessenheit werden korrigierende und präventive Maßnahmen verhängt. Dies geschieht im Rahmen eines zweiphasigen Verfahrens, das bei der Kommission beginnt und vor dem Gerichtshof abgeschlossen wird. Bei der Analyse der Urteile des Gerichtshofs wurde in den meisten Fällen eine Kompatibilität zwischen seiner Auffassung und der der brasilianischen Gerichte zu verwaltungsrechtlichen Institutionen festgestellt. Die Durchsetzung der interamerikanischen Urteile gestaltet sich in Brasilien aufgrund fehlender angemessener Gesetzgebung schwierig, was zu Verzögerungen und offenkundigem Nichtbeachten führt. Die erheblichen Schwierigkeiten beim Zugang zum Interamerikanischen System und bei der Umsetzung seiner Entscheidungen deuten darauf hin, dass die gerichtliche Kontrolle über den Interamerikanischen Gerichtshof zwar möglich ist, jedoch nur in Einzelfällen und in wenigen Fällen realisierbar ist.

Stichwörter: Verwaltungsrecht; Gerichtliche Kontrolle der öffentlichen Verwaltung; Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CEDH	Convenção Europeia de Direitos Humanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CPC	Código de Processo Civil
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
EC	Emenda Constitucional
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
ONU	Organização das Nações Unidas
OEA	Organização dos Estados Americanos
TPI	Tribunal Penal Internacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 O CONTROLE JUDICIAL DA ADMINISTRAÇÃO ALÉM DO JUDICIÁRIO... 21	
2.1 A “INTERNACIONALIZAÇÃO” DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO.....	21
2.1.1 Integração regional – o caso do MERCOSUL	28
2.1.2 A proteção internacional dos direitos humanos e seus diferentes sistemas	32
2.1.3 Intersecção da Convenção Americana com o direito administrativo	36
2.2 TRIBUNAIS INTERNACIONAIS E O CONTROLE JUDICIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA....	40
2.2.1 O controle judicial da Administração e sua relação com os tribunais internacionais	42
2.2.2 Distinções entre o controle judicial doméstico e o internacional	45
2.3 O CONTROLE JUDICIAL DA ADMINISTRAÇÃO BRASILEIRA PELA CORTE INTERAMERICANA	46
3 SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E A RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DO ESTADO	49
3.1 O STANDARD DE CONTROLE: A CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.....	49
3.1.1 Origem e adesão do Brasil	49
3.1.2 Status da Convenção Americana na hierarquia normativa brasileira	54
3.1.3 O controle de convencionalidade e a Administração Pública	59
3.2 A RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL NA CORTE INTERAMERICANA E A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO – UM PARALELO.....	65
3.2.1 Conduta ilícita.....	66
3.2.2 Imputabilidade – três poderes, Estados federados e o conceito de agente público	68
3.2.3 Responsabilidade por omissão.....	72
3.2.4 O dano e sua reparação	76
4 O PROCESSO INTERAMERICANO	81
4.1 EXPLICAÇÃO PRÉVIA.....	81
4.2 O PROCEDIMENTO NA COMISSÃO INTERAMERICANA	82
4.2.1 Fase inicial, decisão de admissibilidade, solução amistosa e medidas cautelares	83
4.2.2 Condições de admissibilidade da petição	85
4.2.3 Instrução e fase decisória	88
4.3 O PROCEDIMENTO NA CORTE INTERAMERICANA	90

4.3.1 Partes.....	93
4.3.2 Fase inicial e contestação.....	95
4.3.3 Instrução.....	97
4.3.4 Sentença e medidas provisórias	99
4.3.5 A supervisão de cumprimento de sentenças e medidas provisórias	101
4.4 APRECIACÃO CRÍTICA DO PROCESSO INTERAMERICANO.....	103
5 A CORTE INTERAMERICANA E SUA INTERPRETAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO.....	109
5.1 ASPECTOS GERAIS.....	109
5.2 ATOS ADMINISTRATIVOS E SEU CONTROLE.....	109
5.3 O DEVIDO PROCESSO ADMINISTRATIVO.....	114
5.4 AGENTES PÚBLICOS.....	118
5.5 INTERVENÇÕES NA PROPRIEDADE PRIVADA.....	125
5.5.1 Desapropriação.....	127
5.5.2 Regime previdenciário e remuneratório dos agentes públicos	130
5.6 DIREITO À SAÚDE E SUA CONCRETIZAÇÃO.....	133
5.7 ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA.....	139
5.8 COMO A CORTE INTERAMERICANA VÊ O DIREITO ADMINISTRATIVO.....	144
6 O CONTROLE JUDICIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA SOB A ÓTICA DA CORTE INTERAMERICANA	147
6.1 ASPECTOS GERAIS.....	147
6.2 PARÂMETROS MÍNIMOS DO CONTROLE JUDICIAL DA ADMINISTRAÇÃO.....	150
6.2.1 Juiz natural, independência e imparcialidade dos juízes.....	151
6.2.2 Acesso à justiça e seus limites	155
6.2.3 O dever de efetividade da proteção judicial.....	158
6.3 SITUAÇÕES-PROBLEMA	163
6.3.1 Os precatórios	164
6.3.2 A reforma da Lei de Improbidade Administrativa.....	170
6.4 INTERFACE ENTRE CORTE INTERAMERICANA E O JUDICIÁRIO.....	176
7 O BRASIL E O CUMPRIMENTO DAS SENTENÇAS INTERAMERICANAS..	187
7.1 OS MECANISMOS NACIONAIS PARA CUMPRIMENTO DAS DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA.....	187
7.2 O CUMPRIMENTO ESPONTÂNEO	190

7.3 O CUMPRIMENTO FORÇADO.....	198
7.3.1 Aspectos processuais gerais.....	198
7.3.2 Obrigações de pagar, fazer e não fazer	204
7.4 PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO.....	213
8 CONCLUSÃO.....	217
REFERÊNCIAS.....	221
LIVROS, CAPÍTULOS DE LIVROS E PERIÓDICOS.....	221
OUTROS DOCUMENTOS	229
DECISÕES DE TRIBUNAIS NACIONAIS	236
DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS	244
DECISÕES DE OUTROS TRIBUNAIS	254
APÊNDICE – Quadro-resumo das decisões da Corte IDH utilizadas na pesquisa... 257	
SENTENÇAS.....	257
OPINIÕES CONSULTIVAS.....	268
MEDIDAS PROVISÓRIAS.....	269
ANEXO – Regulamento da Corte Interamericana.....	271

1 INTRODUÇÃO

O *objeto* da presente tese é o controle da Administração Pública brasileira exercido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos¹.

Quando se pensa nos casos julgados pela Corte Interamericana, é comum fazer uma associação imediata com episódios extremos de violência, como massacres, desaparecimentos forçados e tortura, perpetrados por agentes estatais, ou sob seu olhar complacente. De fato, a Corte lida com casos desse jaez, mas não exclusivamente. Seu tratado de base, a Convenção Americana de Direitos Humanos - CADH, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica², encerra um extenso rol de direitos que cada Estado parte se compromete a respeitar³, tornando possível que o tribunal conheça de violações de direitos humanos mescladas a temáticas como atos e contratos administrativos, regime jurídico de agentes públicos, processos sancionatórios, desapropriação, políticas públicas, responsabilidade civil do Estado e o próprio controle judicial da Administração. Ao julgar tais casos, a Corte controla as condutas estatais, contrastando-as com a CADH e, ao entender pela desconformidade, impõe consequências jurídicas inerentes à sua correção e prevenção.

A *escolha da Corte Interamericana* justifica-se por quatro motivos principais⁴: (i) a existência de uma jurisprudência consistente, embora pouco conhecida, sobre institutos de direito administrativo; (ii) o potencial de que tais precedentes impactem, em alguma medida, nas relações entre cidadão e Poder Público, o que remarca o interesse prático em conhecê-las, assim como os mecanismos de acesso ao tribunal; (iii) a Corte Interamericana ambiciona que

¹ Trata-se do desenvolvimento de alguns aspectos contidos na dissertação de mestrado defendida perante a Universidade de São Paulo: SOUZA, Rafael Soares. **Justiça administrativa: o modelo brasileiro**. 2014. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2014. 144 p.

² Promulgada pelo Decreto n°. 678/1992.

³ Isto é, direito ao reconhecimento da personalidade jurídica [art. 3º], à vida [art. 4º], à integridade pessoal [art. 5º], de não ser submetido à escravidão ou servidão [art. 6º], à liberdade pessoal [art. 7º], às garantias judiciais [art. 8º], ao princípio da legalidade e da retroatividade [art. 9º], à indenização por erro judiciário [art. 10], proteção da honra e da dignidade [art. 11], à liberdade de consciência e crença [art. 12], de liberdade de pensamento e expressão [art. 13], de retificação ou de resposta por divulgação de informações inexatas ou ofensivas [art. 14], de reunião [art. 15], direito de associação [art. 16], proteção à família [art. 17], ao nome [art. 18], proteção às crianças [art. 19], à nacionalidade [art. 20], à propriedade privada [art. 21], de circulação e de residência [art. 22], políticos [art. 23], à igualdade perante a lei [art. 24], à proteção judicial [art. 25] e, por fim, os direitos sociais [art. 26].

⁴ Sem pretensão de exaurimento, o Brasil se submete aos seguintes tribunais internacionais: Corte Internacional de Justiça [Decreto n. 19.841/1945], Tribunal Internacional do Direito do Mar [Decreto n. 99.165/1990], Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio [Decreto n. 1.355/1994], Tribunal Penal Internacional [Decreto n. 4.388/2002] e Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL [Decreto n. 4.982/2004].

suas decisões façam a diferença no mundo real, nada obstante a precariedade dos mecanismos postos a sua disposição para efetivá-las⁵; (iv) há um renovado interesse em tal campo de estudo, com o CNJ, via Resolução n.º. 364/2021, instituindo a Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões e deliberações da Corte Interamericana⁶, além da a Recomendação n.º. 123/2022, encorajando os juízes a observarem tratados de direitos humanos, a jurisprudência da Corte Interamericana e a promover o controle de convencionalidade das leis internas⁷.

A Corte Interamericana tem competência para processar e julgar alegadas violações aos direitos convencionais, abarcando vinte Estados⁸ e 602 milhões de pessoas⁹. O Brasil acatou a competência do tribunal em 2002, pelo Decreto n.º. 4.463¹⁰, e desde então teve doze casos julgados por sentença¹¹, nove ações pendentes¹² e seis medidas provisórias ativas [uma espécie de tutela de urgência]¹³. Embora a Corte Interamericana não seja uma novidade, fora de nichos

⁵ Como será visto oportunamente, diferentemente de outros tribunais, que podem solicitar o concurso de outros órgãos para a etapa de cumprimento de suas decisões, a Corte retém essa fase, entendendo-a como a materialização da “justiça no caso concreto”, portanto, de caráter jurisdicional. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Baena Ricardo e outros vs. Panamá**. § 72. San José, 28 de novembro de 2003. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º. 364/2021**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3659>. Acesso em: 10 mai. 2022.

⁷ Art. 1o Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário: I – a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e a utilização da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte Interamericana), bem como a necessidade de controle de convencionalidade das leis internas. [...]. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n.º. 123, de 7 de janeiro de 2022**. Disponível em: www.cnj.jus.br. Acesso em: 15 jan. 2023

⁸ Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname e Uruguai. Trindade e Tobago e Venezuela denunciaram a Convenção em 1998 e 2012, respectivamente. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe anual 2022**. San José: CIDH. 2022. p. 44. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/docs/informe2022/espanol.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2023.

⁹ UNITED NATIONS. **World Population Prospects 2022**. Disponível em: <https://population.un.org>. Acesso em: 10 mai. 2023.

¹⁰ Art. 1o É reconhecida como obrigatória, de pleno direito e por prazo indeterminado, a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969, de acordo com art. 62 da citada Convenção, sob reserva de reciprocidade e para fatos posteriores a 10 de dezembro de 1998.

¹¹ O Brasil já foi condenado em onze oportunidades: (i) Ximenes Lopes, (ii) Escher e outros, (iii) Garibaldi, (iv) Gomes Lund e outros, (v) Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde, (vi) Favela Nova Brasília, (vii) Povo Indígena Xucuru e seus membros, (viii) Vladimir Herzog e outros, (ix) Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares; (x) Barbosa de Souza e outros; e (xi) Sales Pimenta. Consta apenas uma sentença de improcedência, o caso Caso Nogueira de Carvalho. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel de Monitoramento das decisões da Corte IDH em relação ao Brasil**. Disponível em: www.cnj.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2023.

¹² São os seguintes casos: Caso Hernández Norambuena; Muniz Da Silva; Collen Leite; Leite de Souza e outros; Comunidades Quilombolas de Alcântara; Da Silva e outros; Dos Santos Nascimento e outra; Airton Honorato e outros; e Tavares Pereira e outros. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/casos_en_tramite.cfm. Acesso em: 30 jun. 2023.

¹³ Cinco medidas provisórias referem-se ao sistema penitenciário e de internação de menores infratores, enquanto a outra diz respeito à proteção de povos indígenas Yanomami, Ye'kwana e Munduruku contra conflitos com invasores [garimpeiros] e disponibilização de serviços de saúde, alimentação e água potável [medida deferida em 1º de julho de 2022]. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Tutelas de urgência - SIDH**. Disponível em: www.cnj.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2023.

especializados, predomina o desconhecimento sobre seu funcionamento e jurisprudência. Ainda mais obscura é a relação entre o tribunal e o direito administrativo, instigando indagações sobre: como a Corte Interamericana interpreta e aplica os institutos de direito administrativo? Quais as diferenças e semelhanças com a jurisprudência dos respectivos tribunais domésticos? Como se dá a execução interna das decisões e sentenças da Corte, e quais as consequências pelo seu descumprimento? E principalmente: as decisões da Corte tem aptidão de gerar efeitos práticos nas relações jurídico-administrativas?

Estabelecido isso, impõe-se a *delimitação do tema*.

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos é composto por dois órgãos: (i) a Comissão, que possui funções quase judiciais, competindo-lhe a apuração preliminar, elaboração de relatórios e recomendações que, eventualmente, podem se converter em uma ação na Corte; (ii) A Corte, que é o órgão jurisdicional do sistema e intérprete máximo da Convenção Americana. Apenas as decisões da Corte são juridicamente vinculantes para os Estados, razão pela qual a pesquisa priorizou o tribunal em detrimento da Comissão.

Compreender a Corte Interamericana exige assimilar tópicos usualmente estudados pelo direito internacional público e direito internacional dos direitos humanos, o que foi feito em cortes temáticos restritos ao necessário para bem compreender o objeto da pesquisa. Procedeu-se de forma similar quanto à citação de legislação e julgados estrangeiros, afinal, não se tenciona aqui um estudo de direito comparado.

Acerca da *estrutura*, optou-se por um percurso expositivo dividido em seis partes.

A primeira, versa sobre a internacionalização do direito administrativo brasileiro, via integração regional e, mais detalhadamente, pelos diferentes mecanismos de proteção dos direitos humanos e tribunais internacionais. Na sequência, tem-se a responsabilidade internacional do Estado no Sistema Interamericano, que objetiva investigar sua base normativa, a Convenção Americana, sua origem, peso jurídico – inclusive quanto ao status normativo –, para então comparar as consequências derivadas do descumprimento da Convenção, traçando um paralelo entre responsabilidade internacional e civil do Estado. O terceiro capítulo cuida do processo interamericano, isto é, a mecânica envolvida no recebimento de denúncias, o trabalho da Comissão e, por fim, a fase judicial propriamente dita, com prolação da sentença e seu cumprimento. Tal exposição é essencial para compreender as aproximações e distinções com o processo judicial doméstico e, principalmente, *como as decisões são produzidas*. Isso confere embasamento aos próximos dois capítulos, que ilustram como a Corte Interamericana vê o direito administrativo. Para tanto, fez-se um recorte das matérias mais comuns, que pela extensão e afinidade, foram divididos em dois capítulos: o quarto, que trata de temas como ato

administrativo, agentes públicos, intervenção na propriedade privada e outros, e o quinto, específico sobre o controle judicial da Administração à luz da jurisprudência da Corte Interamericana; um “controle sobre o controle” por assim dizer. Finalmente, no sexto capítulo passa-se à problemática do cumprimento das sentenças interamericanas no Brasil, as dificuldades e propostas para amenizar sua baixa efetividade.

A principal *fonte de pesquisa* são as decisões da Corte Interamericana, publicadas em seu sítio oficial. Como há apenas doze sentenças envolvendo o Brasil, foi necessário voltar-se para precedentes de outros Estados partes. Isso acarretou o problema inverso, o do excesso de decisões a serem analisadas¹⁴. Para tornar a pesquisa factível, priorizou-se as sentenças e opiniões consultivas, por seu caráter exauriente, em detrimento das demais decisões. E desse acervo preferiu-se aquelas com relação mais contundente com temas de direito administrativo, objeto de análise. Tal providência foi necessária porque a Corte Interamericana interpreta os direitos convencionais sob o signo da sua indivisibilidade¹⁵, levando a decisões multitemáticas e em parte, até repetitivas.

Por isso, adverte-se que a pesquisa não tem a pretensão de esgotar a jurisprudência da Corte Interamericana, mas ilustrar o pensamento da Corte sobre determinados assuntos.

Quanto à *terminologia*, há certa inconstância no uso dos termos direitos fundamentais e direitos humanos, mesmo em documentos internacionais, como na Carta dos Direitos *Fundamentais* da União Europeia e na Convenção Americana de *Direitos Humanos*, o que motiva propostas unificadoras na doutrina especializada, como a locução direitos humanos fundamentais¹⁶. Na presente tese, acata-se a nomenclatura da Convenção Americana de Direitos Humanos, aplicando *direitos fundamentais* para referir-se aos direitos previstos no sistema jurídico de determinado Estado, enquanto *direitos humanos* aludem exclusivamente àqueles oriundos de normas internacionais.

¹⁴ Mais precisamente, 484 sentenças [preliminares, mérito, interpretativas] e 30 opiniões consultivas, desde o início do funcionamento do tribunal. Há também um número considerável de medidas provisórias e decisões variadas, notadamente em fase de supervisão de cumprimento de sentença. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 jun. 2023.

¹⁵ Para uma crítica do sistema de gerações de direitos, por implicar numa errônea visão de substituição de uma geração por outra, antiguidade e posteridade [e, eventualmente, obsolescência] e fragmentação: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Acevedo Buendía e outros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") vs. Peru**. San José, 1 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em 10 jun. 2022.

¹⁶ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 60-61. RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**, 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 53-56. Ingo Wolfgang Sarlet reconhece: (i) direitos do homem, de conotação jusnaturalista e ainda sem positivação; (ii) direitos humanos, que seriam aqueles com substrato em normas internacionais; e (iii) direitos fundamentais, que se manifestam como direitos de matriz constitucional. SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: do Advogado, 2007. p. 36-40.

Por fim, alguns *aspectos formais*.

Considerável parte do material de pesquisa está redigido em espanhol, o que foi mantido sem tradução, face sua similaridade com o português. A citação de decisões da Corte Interamericana segue a metodologia do tribunal, identificando o fragmento relevante do julgado pelo número do respectivo parágrafo [§].

Cada sentença ou decisão é um universo factual em si mesmo. Em prol de um texto fluído e conciso, relatou-se apenas o estritamente necessário para a compreensão da respectiva decisão. Encontra-se no Apêndice, um resumo de cada uma das decisões – sentenças, resolução em medidas provisórias e opiniões consultivas – mencionadas ao longo desta tese, assim como, no Anexo, o atual regulamento do tribunal.

2 O CONTROLE JUDICIAL DA ADMINISTRAÇÃO ALÉM DO JUDICIÁRIO

2.1 A “internacionalização” do direito administrativo brasileiro

“O ponto de partida do direito administrativo é simples: o direito administrativo nasce vinculado ao Estado, à lei e aos juízes”. Ao dizer isso, Sabino Cassese explicita a índole “nacionalista” de tal ramo do direito, amarrado que é aos três poderes do respectivo Estado, (i) ao Executivo, na persecução dos fins públicos, (ii) ao Legislativo, na produção de normas para proteger os cidadãos contra o poder estatal e direcionar o funcionamento da máquina pública; e, por fim, (iii) ao Judiciário, como via para controle do arbítrio¹⁷. Tal assertiva dialoga com a antiga máxima de Fritz Werner, que coloca “o direito administrativo como o direito constitucional concretizado”¹⁸. Desenvolvendo, assim como não haveria um diagrama universal para uma constituição, muito menos se poderia falar em homogeneidade na arquitetura interna de diferentes Estados, suas fontes do direito, objeto, mecanismos de controle e relações com os cidadãos. A diversidade na matéria-prima do direito administrativo torna-o customizado, distinto de um Estado para outro¹⁹.

Por decorrência da auto-organização²⁰, seria impensável, por ofensivo à soberania, que um órgão ou pessoa jurídica externa, interviesse em assuntos endógenos, no funcionamento da Administração e em sua relação com os cidadãos ou, indo mais, longe, impondo obrigações

¹⁷ CASSESE, Sabino. **Derecho administrativo: historia y futuro**. Sevilla: Global Law Press, 2014. p. 349-351. Tradução de Alberto Montaña.

¹⁸ WERNER, Fritz. *Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht*. **Deutsches Verwaltungsblatt**, Köln, p. 527-533, 1959.

¹⁹ Tais disparidades inibem a formação de denominadores comuns, e, sob certo ponto de vista, obstam o estabelecimento de valores gerais ou universais na matéria, pois cada Estado se estabelece de modo díspar e peculiar. Na opinião de Cassese: “Derecho administrativo no tiene um valor general o universal, como ocurre em el Derecho Privado, y son distintas entre los países: en algunos está más desarrollado, en otros menos; en algunos los principios ordenadores son de un tipo, en otros de un tipo diferente; en algunos las reflexiones jurídicas son amplias, e en otros son muy limitadas. En suma, entre los distintos países no existen unidades profundas sino separadas y discordantes”. CASSESE, Sabino. **Derecho administrativo: historia y futuro**, op. cit., p. 26-27.

²⁰ De acordo com a Declaração sobre os Princípios do Direito Internacional relativos às Relações Amistosas e à Cooperação entre Estados, “[t]odo Estado tem o direito inalienável de escolher seus sistemas político, econômico, social e cultural, sem interferência de qualquer forma de outro Estado” [tradução livre]. UNITED NATIONS. Resolution nº 2625 (XXV). **Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations**. New York, 1970. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/3dda1f104.pdf>. Acesso em: 15 out. 2021.

via sentenças internacionais. Por conseguinte, pode-se afirmar que o direito administrativo é uma disciplina predominantemente “fechada”, voltada para o próprio Estado de onde provém e limite territorial ao exercício da autoridade pública²¹.

Nada obstante, é incontestável que assuntos como comércio, finanças, meio ambiente, pesca e exploração de recursos marinhos, navegação, telecomunicações, propriedade intelectual, e outros, vem aproximando diferentes Estados para campos convergentes, que por sua natureza, exigem tratamento uniforme. O rol de interesses comuns aumenta progressivamente, ao ponto de Cassese afirmar não existir um único domínio de atividade humana hodiernamente que remanesça intocado por regras ultraestatais ou globais²². A interação entre o nacional e o internacional é de mão dupla: ao mesmo tempo que fontes internacionais cada vez mais interferem no plano interno, na direção oposta, há a “contaminação” do direito internacional, que agora lida com alguns problemas domésticos, sujeitos não estatais e organizações internacionais com maior autonomia e independência dos Estados²³. Paulatinamente, as relações entre Administração e cidadão vão sendo parcialmente reguladas por tratados de direitos humanos e, no caso de hipotéticas violações, levadas ao conhecimento de órgãos quase judiciais e judiciais, como aqueles integrantes do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Logo, quando se fala em internacionalização do direito administrativo, tem-se em mira a crescente abertura da disciplina a tratados, pactos e outros instrumentos internacionais²⁴, assim como decisões de tribunais internacionais e manifestações de órgãos quase judiciais, remodelando institutos tradicionais ou, ainda, instituindo pisos de proteção frente ao Estado, como no caso dos direitos humanos. Não se trata da substituição do ordenamento jurídico

²¹ LOPES, Dulce Margarida de Jesus. **Eficácia, reconhecimento e execução de actos administrativos estrangeiros**. Coimbra: Almedina. 2018. p. 28.

²² CASSESE, Sabino. Administrative law without the State? the challenge of global regulation. **Journal Of International Law And Politics**, New York, p. 671, nov. 2006. Disponível em: <https://iilj.org/wp-content/uploads/2016/08/Cassese-Administrative-Law-Without-the-State-2005.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2021.

²³ LADEUR, Karl-Heinz. The emergence of global Administrative Law and transnational regulation. **International Law and Justice Working Papers**, New York: University of Hamburg and Bremen, 2011. Disponível em <<http://iilj.org/wp-content/uploads/2016/08/Ladeur-The-Emergence-of-Global-Administrative-Law-and-Transnational-Regulation-2011.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2018.

²⁴ Conquanto o texto foque em tratados, o rol de fontes do direito internacional engloba: a) as convenções internacionais; b) o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito; c) os princípios gerais de direito reconhecidos pelas Nações civilizadas; d) as decisões judiciais e a doutrina dos publicistas mais qualificados das diferentes Nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito [Estatuto da Corte Internacional de Justiça. art. 38].

interno, mas de sua maior permeabilidade a normas internacionais que, uma vez internalizadas, precisam ser observados pela Administração²⁵.

Passando especificamente à situação do Brasil, seu direito administrativo é fiel ao perfil “nacionalista” anteriormente assinalado, quase que integralmente fechado em si mesmo, o que é corroborado por suas fontes²⁶ e suas relações apenas esporádicas com o direito internacional, o que é demonstrado por uma breve contextualização histórica.

Durante o Império, José Rubino de Oliveira reconhecia como fonte do direito administrativo, “os tratados com as potências estrangeiras e as concordatas com a Santa Sé, no que é atinente às relações entre o mesmo direito administrativo e os dois outros, internacional e eclesiástico”²⁷, um posicionamento praticamente isolado²⁸. Mais conhecida eram as conexões da disciplina com o direito internacional, no concernente ao controle e proteção dos estrangeiros como Antonio Ribas²⁹, à “instituição diplomática”, a exemplo de Veiga Cabral³⁰ ou conflitos entre normas de direito administrativo de diferentes países, como relacionou Pimenta Bueno³¹. Com a República, o Decreto nº. 848/1890 instituiu o sistema de unidade de jurisdição, criando a Justiça Federal. Outra inovação foi a inclusão, como fontes subsidiárias da jurisprudência e processo na Justiça Federal, “[o]s estatutos dos povos cultos e especialmente os que regem as relações jurídicas na República dos Estados Unidos da América do Norte, os casos de common

²⁵ Pensando no contexto europeu, Dulce Margarina de Jesus Lopes vê duas perspectivas complementares da internacionalização do direito administrativo: o direito administrativo que resulta dos múltiplos foros internacionais e transnacionais e o direito administrativo produzido pelo Estado que tem como objeto a regulação de situações internacionais. LOPES, Dulce Margarida de Jesus. **Eficácia, reconhecimento e execução de actos administrativos estrangeiros**, op. cit., p. 165-166.

²⁶ Entende-se por fonte administrativa os atos normativos expedidos por autoridade pública no exercício de suas funções e que contenham normas gerais/abstratas ou concretas/individuais que direcionam a conduta de outros agentes internos ou externos à Administração Pública. MARRARA, Thiago. As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto. v. 1, n. 1, p. 23-51. 2014. Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/73561>>. Acesso em 16 abr. 2022.

²⁷ OLIVEIRA, Jose Rubino de. **Epítome de direito administrativo brasileiro segundo o programa do curso de 1884**: apresentado a congregação da Faculdade de Direito de S. Paulo. São Paulo: Leroy King Bookwalter, 1884. p. 19.

²⁸ Antonio Ribas e Visconde do Uruguai limitavam as fontes do direito administrativo à Constituição e Ato Adicional, legislação, compreendendo leis portuguesas anteriores à Independência e a inda em vigor, atos do Executivo, como decretos, instruções, regulamentos, resoluções sobre consulta ao Conselho de Estado e equivalentes. RIBAS, Antonio Joaquim. **Direito administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: F. L. Pinto, 1866. p. 36-37. URUGUAI, Paulino José Soares de Souza Visconde de. **Ensaio sobre o direito administrativo**. Brasília: Ministério da Justiça, 1997. (Arquivos do Ministério da Justiça). p. 38.

²⁹ RIBAS, Antonio Joaquim. op. cit., p. 28-29.

³⁰ CABRAL, P. G. T. Veiga. **Direito administrativo brasileiro**: compreende os projectos de reforma das provincias e municipaes e as instituições que o progresso da civilização reclamada. Laemmert: 1859. p. 277-294.

³¹ BUENO, Pimenta. **Direito internacional privado e a aplicação de seus princípios com referência às leis particulares do Brasil**. Rio de Janeiro: J. Villeneuve, 1863. p. 12.

law e equity” [art. 386]³². Logo, alguns estudiosos incluíram a “jurisprudência norte-americana” e “doutrina e jurisprudência estrangeiras” como fontes do direito administrativo a exemplo de Alcides Cruz³³ e Aarão Leal de Carvalho Reis³⁴. Augusto Olympio Viveiros de Castro, dentre outros, mantiveram-se restritos às fontes de origem nacional³⁵.

Em meados do século XX, Themistocles Brandão Cavalcanti já constatava que a linha divisória entre direito administrativo e direito internacional [geral] era cada vez mais tênue, face a ascendente integração em navegação, comércio, comunicações, circulação de estrangeiros e segurança³⁶. No mesmo sentido, José Cretella Júnior ponderava que a maior intensidade das relações entre Estados cria pontos de contato entre direito internacional e direito administrativo, pois problemas antes afetos às Administrações locais projetam-se na órbita internacional, despertando o interesse simultâneo de vários países para resolvê-los de comum acordo. Surgem disciplinas novas, como o direito internacional administrativo e o direito administrativo internacional³⁷. Para Eduardo Gualazzi³⁸, em artigo de 1985, por *direito administrativo internacional* tem-se o capítulo do direito administrativo que rege o serviço

³² O porquê desse intrigante dispositivo parece ser explicitar a mudança do paradigma francês de contencioso administrativo, para o sistema de jurisdição una, em vigor nos Estados Unidos. De acordo com a Exposição de Motivos do Decreto nº 848/1890, a Justiça Federal deveria exercer o “poder de interpretar as leis”, o que “[...] disse o honesto e sábio juiz americano, envolve necessariamente o direito de verificar si ellas são conformes ou não à constituição, e neste ultimo caso cabe-lhe declarar que ellas são nullas e sem efeito [...] porque a Republica, segundo a máxima americana, deve ser o governo da lei”. BRASIL. Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890. **Justiça Federal: legislação**. Brasília, DF, p. 13-14, 1993.

³³ Literalmente, “a jurisprudência administrativa nacional; g) a norte-americana, ex-vi do dec. nº. 848 de 11 de outubro de 1890, art. 387; [...] i) a doutrina e a jurisprudência estrangeiras na falta de disposições no direito pátrio”. CRUZ, Alcides. **Noções de Direito Administrativo Brasileiro**: exposição summaria e abreviada. Porto Alegre: G. Gundlach, 1910. p. 12-13.

³⁴ Isto é, “c) a jurisprudência norte americana, ex-vi do art. 387 do Dec. n. 848, de 11 de outubro de 1890; [...] h) a jurisprudência estrangeira no que for aplicável a casos omissos no direito nacional”. REIS, Aarão Leal de Carvalho. **Direito administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Villas-boas, 1923. p. 131-132.

³⁵ “As fontes do nosso direito administrativo são: 1º. A Constituição Federal, que é a matriz e o padrão de todas as leis, a origem de todos os direitos e obrigações na sociedade política. 2º. As leis e decretos legislativos, contendo disposições de natureza administrativa. 3º. Os decretos, instruções e regulamentos expedidos pelo Presidente da República para a fiel execução das aludidas disposições legislativas. 4º. Os avisos, circulares, ordens e portarias dos Ministros de Estado. 5º. Com o caráter de — direito supletório — o costume e os princípios gerais do direito. 6º. E, com o caráter de — precedente — a jurisprudência administrativa, principalmente os julgados do Tribunal de Contas”. CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. **Tratado de ciencia da administração e direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: J. R. Santos, 1914. p. 111.

³⁶ “As relações de ordem internacional exigem muitas vezes a realização de tratados, convenções, acordos com o fim não só de uniformizar as normas internas de diversos países, como ainda de promover a colaboração internacional em torno de determinada atividade administrativa. A importância dos tratados e convenções internacionais na esfera do direito administrativo, é grande na aplicação das leis de polícia, de saúde pública, e aduaneiras, naquilo que diz principalmente com a navegação marítima e aérea, a radiotelegrafia, a polícia social, como a repressão dos tóxicos, do tráfico das brancas, propriedade industrial e literária, extradição e entrada de estrangeiros”. CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Tratado de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Freitas Bastos. v. 1, 1960. p. 94-95.

³⁷ CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1966, v. 1. p. 195.

³⁸ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. A administração internacional do Estado. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 292, p. 108, 1985. Há livro, do mesmo autor, desenvolvendo o tema: *Direito internacional administrativo*. São Paulo: Inteligentes, 2005. 367 p.

público-administrativo integrante do Estado, com destinação internacional, lidando com conflito de leis administrativas de diferentes Estados e integração de relações administrativas internacionais de serviço público entre Estados e organismos internacionais³⁹; já o *direito internacional administrativo* é parte do direito internacional relacionado à organização dos órgãos e entidades internacionais, seu regime de pessoal, disposições disciplinares, regras de contratação etc⁴⁰.

Prosseguindo na linha do tempo, a Carta de 1988 constitucionalizou o direito administrativo⁴¹, contemplando princípios e regras, amarrando o cotidiano do Poder Público⁴². Paradoxalmente, sublinha Diogo de Figueiredo Moreira Neto, que essa constitucionalização [tardia] chega numa época em que é crescente o número de normas jurídicas distintas de leis e de origem não estatal, que coexistem em três ordenamentos simultâneos: (i) o nacional, tradicional, calcado na lei aprovada pelo Parlamento; (ii) o internacional, derivado de relações entre Estados ou entidades públicas por eles constituídas, dos processos de integração regional e assemelhados; e (iii) o global ou extraestatal, habitat de entidades privadas cuja autoridade

³⁹ O autor reconhece que o direito administrativo internacional é formalmente estudado dentro do direito internacional privado e o direito internacional administrativo, dentro do direito internacional público. Em sentido semelhante, Valerio Mazzuoli argumenta que o direito internacional privado tem por objeto a resolução de todos os conflitos de leis no espaço, quando presente uma conexão internacional, isto é, uma relação que coloca em confronto duas ou mais normas jurídicas estrangeiras, sejam elas civis, penais, fiscais, tributárias, administrativas, trabalhistas, empresariais, processuais etc., autônomas e divergentes. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional privado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 60-61. No sentido oposto, Jacob Dolinger, fala da polêmica com os olhos voltados para o direito penal, concluindo que normas de direito público não estariam dentro do escopo do direito internacional privado. DOLINGER, Jacob. **Direito internacional privado**: parte geral. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 16-19.

⁴⁰ Exemplificadamente, vide as “Normas Gerais para Funcionários MERCOSUL”, Decisão CMC nº 15/15, e o “Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL”, Decisão CMC nº 37/17. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa>. Acesso em: 10 abr. 2021.

⁴¹ O profundo detalhamento do texto constitucional, explica Fernando Dias Menezes de Almeida, deve-se à necessidade de propiciar uma sensação de acolhimento, integrando os indivíduos dos diferentes segmentos da sociedade, promovendo sua própria legitimação. Isso gera consequências práticas, como a frequente invocação da Constituição – e não das leis – quando se busca a defesa de direitos e, em outro campo, a pressão para inclusão de mais e mais direitos no texto constitucional. ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Formação da teoria do direito administrativo no Brasil**, op. cit., p. 330. E de fato, o rol de direitos não cessa de crescer, acrescentando o direito à alimentação [EC nº. 64/2010], transporte [EC nº. 90/2015] e, mais recentemente, à proteção de dados pessoais [EC nº. 115/2022].

⁴² Como explica Luís Roberto Barroso, “[...] três conjuntos de circunstâncias devem ser considerados no âmbito da constitucionalização do direito administrativo: a) a existência de uma vasta quantidade de normas constitucionais voltadas para a disciplina da Administração Pública; b) a sequência de transformações sofridas pelo Estado brasileiro nos últimos anos; c) a influência dos princípios constitucionais sobre as categorias desse ramo do Direito”. BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 47.

provém de pactos de autorregulação, algo ainda em fase de consolidação⁴³. Pela importância, veja-se com mais vagar os dois últimos.

No *ordenamento internacional* estão os tratados, convenções ou equivalentes⁴⁴, dentro das bases ortodoxas do direito internacional público. Esse ordenamento coleciona milhares de normas⁴⁵ e é cada vez mais invasivo. Limitando a investigação aos efeitos na Administração Pública, tem-se por exemplo a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, internalizada por meio do Decreto n.º 5.687/2006. Como a prevenção e repressão à corrupção perpassa todas as esferas do setor público, tal tratado é amplo, falando sobre órgãos independentes para combate à corrupção [art. 6º], passando pelo regime jurídico dos agentes públicos [art. 7º], edição de códigos de conduta [art. 8º], contratação e gestão da fazenda pública [art. 9º] e acesso à informação pública, com a simplificação dos procedimentos a fim de facilitar o acesso dos interessados às autoridades respectivas [art. 10], dentre outros⁴⁶. Aqui se inserem os tratados de direitos humanos e os mecanismos para sua efetivação.

Ainda dentro do ordenamento jurídico internacional há instrumentos juridicamente não vinculantes [soft law] e que são de interesse do estudo do direito administrativo: (i) leis-modelo, como a Model Law on Public Procurement da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional, sobre regras básicas para contratação pública⁴⁷; (ii) relatórios, como os da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, que periodicamente avaliam a governança pública brasileira e fazem recomendações⁴⁸, inclusive

⁴³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O futuro do direito administrativo no policentrismo de suas fontes. In: MELLO, Celso Antonio Bandeira de (org.). **Direito administrativo e liberdade**: estudos em homenagem a Lúcia Valle Figueiredo. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 320.

⁴⁴ Consoante a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, promulgada pelo Decreto n.º 7.030/2009, “Para os fins da presente Convenção: a) ‘tratado’ significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica” [Art. 2º, 1].

⁴⁵ O artigo 102 da Carta da ONU determina que os tratados internacionais devem ser registrados na Secretaria da entidade. Tal órgão possui um catálogo com 53.485 tratados e acordos internacionais, divididos em 3.110 volumes. UNITED NATIONS. **United Nations Treaty Series Online**. Disponível em: https://treaties.un.org/Pages/Content.aspx?path=DB/UNTS/pageIntro_en.xml. Acesso em: 16 jun. 2023. No Brasil, o acervo de atos internacionais conta com 12.165 documentos, desde 1822. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Concórdia**: acervo de atos internacionais do Brasil. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/>. Acesso em: 25 abr. 2023.

⁴⁶ A Convenção Interamericana contra a Corrupção, internalizada pelo Decreto n.º 4.410/2002, veicula conteúdo equivalente, com o Estado parte assumindo o compromisso de fixar normas de conduta, declaração de bens e receitas dos agentes públicos, métodos de recrutamento de pessoal e contratação pública que assegurem transparência, equidade e eficiência, controle da arrecadação e renda do Estado, criação de órgãos de controle superior, para prevenir e reprimir a corrupção e participação da sociedade civil [art. 3º].

⁴⁷ O que foi aproveitado por vinte e cinco Estados, mas pelo Brasil, conforme dados do sítio oficial. UNCITRAL **Model Law on Public Procurement**, 2011. Disponível em: https://uncitral.un.org/en/texts/procurement/modellaw/public_procurement. Acesso em: 21 mar. 2021.

⁴⁸ OCDE. **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira**: sumário executivo, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

para as empresas estatais⁴⁹; e (iii) programas da ONU, como o de promoção do rule of law, fomentando o respeito à lei, à igualdade, responsabilidade, justiça, separação dos poderes, participação no processo de tomada de decisões, segurança, a contenção de manifestações arbitrárias de poder, a transparência processual e jurídica⁵⁰; (iv) normalizações técnicas, como sistemas antissuborno⁵¹.

Quanto ao *ordenamento global* ou *extraestatal*, refere-se aqui ao direito administrativo global⁵², voltado à regulação promovida por inúmeros organismos de origem estatal ou privada⁵³, em domínios que, por motivos práticos não podem ser disciplinados por Estados isoladamente considerados. A disciplina pretende congrega entidades como a Organização da Aviação Civil Internacional - OACI⁵⁴ e a Organização Mundial da Saúde – OMS⁵⁵ juntamente com outras completamente distintas, como a International Organization for Standardization – ISO, associação privada suíça⁵⁶. Todavia, essa heterogeneidade alimenta críticas pela indeterminação do objeto da disciplina e sobreposição com outras já estabelecidas,

⁴⁹ Idem, **Diretrizes da OCDE sobre governança corporativa para empresas de controle estatal**, 2011. Disponível em: oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/42524177.pdf. Acesso em: 10 abr. 2021.

⁵⁰ UNITED NATIONS. **United Nations and the rule of law**. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/>. Acesso em: 16 abr. 2021.

⁵¹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Sistemas de gestão antissuborno – ABNT NBR ISO 37001**. Rio de Janeiro, 2017. 53 p.

⁵² Segundo Benedict Kingsbury, Nico Krisch e Richard Stewart, o direito administrativo global corresponde ao conjunto de mecanismos, princípios, práticas e convenções que promovem ou de algum modo afetam o controle de entidades administrativas globais, objetivando assegurar padrões mínimos de transparência, participação, motivação de decisões e legalidade das decisões delas emanadas. KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico; STEWART, Richard B. The emergency of global administrative law. **Law and Contemporary Problems**, Duke, v. 68, p. 16-17, 2005.

⁵³ A Union of International Associations desde 1907 organiza cadastrados de organizações internacionais não governamentais e intergovernamentais, atuantes em trezentos países e territórios. Há mais de 41 mil entidades em funcionamento, acrescidas de outras 1.200, em média por ano, muitas delas com competências concorrentes e/ou sobrepostas. UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS. **The Yearbook of International Organizations**. Disponível em: <https://uia.org/yearbook>. Acesso em: 13 fev. 2021.

⁵⁴ A Convenção de Aviação Civil Internacional criou a Organização da Aviação Civil Internacional - OACI, agência da ONU com poderes executivos e normativos. BRASIL. **Decreto nº. 21.713, de 27 de agosto de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d21713.htm. Acesso em 06 nov. 2020.

⁵⁵ A Organização Mundial da Saúde, de acordo com a Constituição da OMS [art. 1º e 21, “a”], possui competência para emitir regulamentos sobre “medidas sanitárias e de quarentena e outros procedimentos destinados a evitar a propagação internacional de doenças”, como o Regulamento Sanitário Internacional de 2005, e padronizações técnicas, como o Cadastro Internacional de Doenças – CID. WORLD HEALTH ORGANIZATION. **ICD-11 Implementation or Transition Guide**. Disponível em: https://icd.who.int/docs/ICD-11%20Implementation%20or%20Transition%20Guide_v105.pdf. Acesso em: 05 abr. 2020.

⁵⁶ A ISO congrega órgãos nacionais de normalização, como a Associação Brasileira de Normas Técnicas, com o propósito de fomentar a padronização visando o intercâmbio internacional de bens e serviços, melhorar a gestão comercial, a disseminação das melhores práticas e desenvolver a cooperação nas esferas da atividade intelectual, científica, tecnológica e econômica [Estatuto, art. 2º]. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO Statutes**. Disponível em: <https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/archive/pdf/en/statutes.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.

como o direito das organizações internacionais. Como admite Sabino Cassese, trata-se de um campo de estudo embrionário⁵⁷, cercado de incertezas⁵⁸.

Embora palpitante, o *ordenamento global* ou *extraestatal* não repercute no objeto desta pesquisa, pois o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, e seus órgãos, é baseado na CADH, um tratado representativo do *ordenamento internacional*.

Feitas tais considerações, abordam-se dois aspectos relacionados à internacionalização do direito administrativo no Brasil: o primeiro refere-se ao processo de integração regional, o Mercado Comum do Sul - MERCOSUL; o segundo, já adentrando no âmago da pesquisa, é a proteção internacional dos direitos humanos e sua interação com o direito administrativo.

2.1.1 Integração regional – o caso do MERCOSUL

Integração regional, de acordo com Wagner Menezes, é o processo pelo qual os Estados adotam mecanismos de concessões mútuas e harmonização legislativa, almejando alcançar maior desenvolvimento econômico e vantagens competitivas no cenário mundial⁵⁹. A lógica é que, quanto mais adiantada a integração, maiores as repercussões no direito

⁵⁷ “It is now clear that global administrative law is not only global, not only administrative, and not only law. It is not only global, because it includes many supranational regional or local agreements and authorities. It is not only administrative, because it includes many private and constitutional law elements (although the administrative component prevails, because constitutions and private regulation, involving “high politics” matters or societal interests, resist globalization). Global administrative law is not only law, because it also includes many types of “soft law” and standards”. CASSESE, Sabino. *Global administrative law: the state of the art*. **International Journal Of Constitutional Law**, [S.L.], v. 13, n. 2, p. 466, abr. 2015. Oxford University Press (OUP). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1093/icon/mov022>. Acesso em: 26 abr. 2023.

⁵⁸ Dentre as inúmeras indagações, tem-se: “Poderá haver direito administrativo global sem Estado? Poderá haver direito administrativo global sem uma ordem jurídica global? Quais as entidades que contribuem para a formação do direito administrativo global? Quais as entidades que contribuem para a afirmação da legitimidade do direito administrativo global? Quais as formas de atuação do direito administrativo global? Quais os princípios do direito administrativo global? Trata-se de um direito administrativo verdadeiramente global ou de um direito administrativo que ainda é setorial? Mas a questão mais importante de todas continua a ser, ainda, a mais básica: é o direito administrativo global verdadeiro direito?” LOPES, Dulce Margarida de Jesus. **Eficácia, reconhecimento e execução de actos administrativos estrangeiros**, op. cit., p. 172.

⁵⁹ MENEZES, Wagner. Lineamentos para sistematização do estudo do direito da integração. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 773, p. 52-73, mar. 2000. Disponível em: <https://revistadotribunais.com.br/>. Acesso em: 30 mar. 2021.

administrativo do Estado, o que explica as diferenças entre União Europeia e o ainda incipiente MERCOSUL⁶⁰.

O MERCOSUL foi criado atendendo a previsões constitucionais dos Estados Partes⁶¹, tendo por meta: (i) a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos; (ii) o estabelecimento de uma tarifa externa e política comercial comuns; (iii) a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais; (iv) o compromisso de harmonização da legislação [art. 1º]⁶². Tais pretensões ainda não se concretizaram e o bloco possui status de união aduaneira incompleta⁶³.

Consoante o Protocolo de Ouro Preto, o MERCOSUL possui personalidade jurídica internacional, mas diferentemente da União Europeia, não se trata de uma instituição supranacional. Seu sistema decisório escora-se no consenso, com participação de todos os seus integrantes [art. 37]. E cada norma mercosulina submete-se ao processo de internalização vigente em cada Estado parte⁶⁴; não há eficácia direta⁶⁵.

⁶⁰ A integração regional segue as seguintes fases, com requisitos cumulativos: a) na zona de livre comércio, os Estados comprometem-se a eliminar as barreiras alfandegárias e restrições aduaneiras, em prol do intercâmbio livre de bens; b) na união aduaneira, acrescenta-se a tarifa externa comum para os produtos que venham de fora do bloco; c) o mercado comum compreende a livre circulação de todos os fatores de produção, somando-se aos estágios anteriores a eliminação de barreiras e tarifa externa comum; d) a união econômica é o regime de mercado comum acrescida de compromissos comuns de políticas macroeconômicas e a coordenação das legislações nacionais referentes ao sistema econômico totalmente homogêneo ou harmonizado; e) por fim, na união monetária, há a uniformização da política fiscal, monetária e social, cuja execução e controle ficam a cargo de instituições supranacionais revestidas de poder coercitivo. *Ibidem*, p. 52-73.

⁶¹ É o que prevê a Constituição dos fundadores: Argentina, art. 75, inciso 24; Brasil, art. 4º, § único e Uruguai, art. 6º. O Paraguai menciona genericamente busca pela “cooperação internacional” em seu art. 143, inciso 4º. A Venezuela encontra-se suspensa desde 2017, por força do Protocolo de Ushuaia, art. 5º, § 2º [ruptura da ordem democrática]. São Estados associados – e não como partes – Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname. MERCOSUL. **Países**. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do-mercosul>. Acesso em: 10 jun. 2023.

⁶² Tratado para a Constituição de um Mercado Comum. BRASIL. **Decreto nº. 350, de 21 de novembro de 1991**. Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm. Acesso em: 26 abr. 2023.

⁶³ O gargalo para que o MERCOSUL se torne uma união aduaneira completa estaria na implementação da tarifa externa comum. ACCIOLY, Elizabeth. **Mercosul e União Europeia: estrutura jurídico-institucional**, 4. ed. Curitiba: Juruá, 2010. p. 28.

⁶⁴ Artigos 37 e 40. BRASIL. **Decreto nº. 1.901, de 9 de maio de 1996**. Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm. Acesso em: 26 abr. 2023.

⁶⁵ “Enquanto não sobrevier essa necessária reforma constitucional, a questão da vigência doméstica dos acordos celebrados sob a égide do MERCOSUL continuará sujeita ao mesmo tratamento normativo que a Constituição brasileira dispensa aos tratados internacionais em geral”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Carta Rogatória nº. 8279**. Pleno. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 17 de junho de 1998. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 jun. 2022.

Diversamente do que se passa na União Europeia⁶⁶, as fontes do MERCOSUL⁶⁷ raramente versam sobre direito administrativo, fruto de um processo menos desenvolvido de integração⁶⁸. Pode-se citar como exemplos, a identificação e compartilhamento de dados sobre veículos automotores⁶⁹ e a admissão de títulos e graus acadêmicos entre os integrantes do bloco⁷⁰. Uma adição importante será o Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL, norma que quando em vigor, estabelecerá parâmetros para contratações públicas, licitações e temas correlatos⁷¹.

Não há um documento nos moldes da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. O mais próximo é o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no MERCOSUL, interiorizado pelo Decreto nº. 7.225/2010, que menciona o dever de colaboração interestatal e eventual suspensão do Estado por sistemáticas violações aos direitos humanos e fundamentais, em situações de crise institucional, ou na vigência de “estados de exceção previstos nos ordenamentos constitucionais respetivos”

⁶⁶ O direito administrativo faz-se presente: (i) nas fontes primárias da UE, notadamente, a Carta dos Direitos Fundamentais; (ii) em regulamentos, como de nº. 1.370/2007, que dispõe sobre o serviço público de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, o Regulamento nº. 679/2016, sobre a proteção de dados pessoais e impõe aos Estados a criação de uma autoridade doméstica de controle independentes; (iii) em diretivas como a de nº. 20/02, sobre a autorização de serviços e redes de comunicações eletrônicas, a Diretiva nº. 24/2014, relativa aos contratos públicos em geral, a Diretiva nº. 23/2014, relativa à adjudicação em contratos de concessão e a Diretiva nº. 25/2014, específica sobre contratos públicos em setores de água, energia, transportes e serviços postais.

⁶⁷ O Protocolo de Ouro Preto lista como fontes jurídicas do MERCOSUL: (i) o Tratado de Assunção e protocolos adicionais; (ii) acordos celebrados no âmbito do Tratado e seus protocolos; (iii) decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul, adotadas desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção [art. 41].

⁶⁸ Pontua Nina Ranieri que, sob o ponto de vista político, a regionalização aponta para a criação de diferentes níveis de governo, local, nacional, regional, internacional, o que impacta na soberania dos Estados, exigindo a composição política dos diferentes interesses e a criação de diferentes níveis de governo. RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. Barueri: Manole, 2013. p. 184. Mas, como dito, tendo em vista o status de união aduaneira incompleta do MERCOSUL, os temas a serem compatibilizados são muito mais tematicamente restritos, evitando, por ora, os citados problemas de coexistência de diferentes níveis de governo.

⁶⁹ MERCOSUL. Grupo Mercado Comum. **Resolução nº. 33/2014**. Patente e sistema de consultas sobre veículos. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/resolucao-gmc-no-33-14-patente-mercosul/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

⁷⁰ Trata-se do Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul, internalizado no Brasil pelo Decreto nº. 5.518/2005. BRASIL. **Decreto nº. 5.518, de 23 de agosto de 2005**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5518.htm. Acesso em: 10 mar. 2021.

⁷¹ A norma aguarda a ratificação dos Estados Partes para entrar em vigor. MERCOSUL. **Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL**. Brasília, 20 de dezembro de 2017. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/67231_DEC_037-2017_PT_Protocolo%20de%20Contrata%C3%A7%C3%B5es%20P%C3%BAlicas.pdf. Acesso em: 14 mar. 2021.

[art. 3º]⁷². Complementarmente, o Protocolo de Ushuaia institui o “compromisso democrático” no MERCOSUL⁷³, e o Protocolo de Ushuaia II, que não ainda entrou em vigor e tampouco foi internalizado pelo Brasil. Há também o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL, instância técnica criada em 2009⁷⁴.

Prosseguindo, o Protocolo de Olivos regulou a solução de controvérsias no MERCOSUL, organizando uma etapa inicial de negociações diretas entre os Estados envolvidos que, uma vez fracassando, levará a disputa a um Tribunal ad hoc, que emitirá um laudo decidindo a controvérsia [art. 4º e 16]. Contra tal laudo cabe “recurso de revisão” para o Tribunal Permanente de Revisão, de acesso restrito aos Estados⁷⁵, e que usualmente lida com disputas comerciais⁷⁶. Entretanto, no Laudo nº. 01/2012, discutiu-se se a correção da suspensão do Paraguai do MERCOSUL, por ruptura institucional. O Estado paraguaio argumentou que não houve ruptura alguma, mas um regular processo de impeachment contra o então presidente da república. O Tribunal de Revisão não conheceu do pedido por razões processuais⁷⁷, mas o precedente é relevante porque fixou que a competência do Tribunal não é tematicamente

⁷² Artigo 3º. O presente Protocolo se aplicará em caso de que se registrem graves e sistemáticas violações dos direitos humanos e liberdades fundamentais em uma das Partes em situações de crise institucional ou durante a vigência de estados de exceção previstos nos ordenamentos constitucionais respectivos. A tal efeito, as demais Partes promoverão as consultas pertinentes entre si e com a Parte afetada. BRASIL. **Decreto nº. 7.225, de 1º de julho de 2010**. Promulga o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, assinado em Assunção, em 20 de junho de 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7225.htm. Acesso em: 11 jun. 2023.

⁷³ BRASIL. **Decreto nº. 4.210, de 24 de abril de 2002**. Promulga o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4210.htm. Acesso em: 11 jun. 2023

⁷⁴ MERCOSUL. **Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.ipdh.mercosur.int/?lang=pt-br>. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁷⁵ Entretanto, o Protocolo de Olivos permite que pessoas físicas ou jurídicas apresentem “reclamação de particulares” em razão de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo ou de concorrência desleal, em contrariedade às normas mercosulinas. Tal reclamação tramita na Seção Nacional do Grupo Mercado Comum, que entrará em contato com o Grupo Mercado Comum do Estado correspondente, que a decidirá mediante parecer de um painel de especialistas. Se o parecer for favorável e unânime, e o Estado demandado o descumprir, o Estado do nacional que apresentou a reclamação originária poderá processá-lo no tribunal ad hoc, com recurso ao Tribunal Permanente de Revisão [art. 39 a 44]. Assim, o acesso de particulares aos tribunais do MERCOSUL é indireto, dependendo que seu respectivo Estado encampe a demanda.

⁷⁶ Cinco dos seis laudos versam sobre circulação de produtos. São eles: Laudos nº 01/2005, 01/2006, 01/2007: “Proibição de importação de pneumáticos remodelados Procedentes do Uruguai”; Laudo nº 02/2006: “Impedimentos Impostos à Livre Circulação pelas Barreiras em Território Argentino de Vias de Acesso às Pontes Internacionais Gral. San Martin e Gral. Artigas”; Laudo nº 01/2008: “Divergência sobre o cumprimento do Laudo Nº 1/05, iniciada pela República Oriental do Uruguai (Art. 30 Protocolo de Olivos)”; Laudo nº 01/2012: “Procedimento Excepcional de Urgência solicitado pela República do Paraguai em relação à sua participação nos Órgãos do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e à incorporação da Venezuela como Membro Pleno”. Disponível em: https://tprmercosur.org/pt/sol_contr_laudos.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

⁷⁷ Entendeu-se que, como o Paraguai não observou a etapa prévia de negociações diretas, o caso não poderia ter sido apresentado diretamente perante o Tribunal Permanente de Revisão. MERCOSUL. Tribunal Permanente de Revisão. **Laudo nº. 01/2012**. Assunção, 21 de julho de 2012. Disponível em: https://tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudo_01_2012_pt.pdf. Acesso em: 11 mar. 2021.

restrita, deixando a porta aberta para disputas envolvendo direito humanos e direito administrativo por extensão, conexos ao processo de integração regional⁷⁸.

Acerca da interação entre tribunais do MERCOSUL e o Judiciário brasileiro, há manifestações no STF reconhecendo o caráter vinculante das decisões proferidas pelos tribunais mercosulinos⁷⁹. O STF, além disso, regulamentou a Solicitação de Opinião Consultiva ao Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL, que pode ser pedida por qualquer magistrado brasileiro, sendo intermediado pelo STF que, em a aprovando, remeterá ao Tribunal Permanente⁸⁰.

Pelo exposto, compreende-se que o processo de integração do MERCOSUL impacta de modo muito comedido na internacionalização do direito administrativo brasileiro, não existindo expressivo conteúdo normativo, tampouco decisões relevantes pelo sistema de tribunais do MERCOSUL.

2.1.2 A proteção internacional dos direitos humanos e seus diferentes sistemas

A proteção internacional aos direitos humanos ganha consistência após o fim da 2ª Guerra Mundial, materializada em iniciativas como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e nos documentos que se seguiram⁸¹. Para Norberto Bobbio, a afirmação dos direitos na Declaração de 1948 é simultaneamente *universal*, enquanto direito de todos, e *positiva*, no sentido de que tais direitos devem ser efetivos até mesmo contra o próprio Estado⁸². Não há um sistema único ou hierarquizado de proteção internacional dos direitos humanos, mas arranjos paralelos que esporadicamente podem se sobrepor, dada a redundância dos direitos

⁷⁸ Rejeitou-se a "falta de vocação" do sistema para solucionar controvérsias que ultrapassam a esfera comercial, com novos temas surgindo conforme avança o processo de integração, em suas diversas esferas. MERCOSUL. Tribunal Permanente de Revisão. **Lauda n.º. 01/2012**. Assunção, 21 de julho de 2012. Disponível em: https://tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Lauda_01_2012_pt.pdf. Acesso em: 11 mar. 2021. §§ 36 e 37.

⁷⁹ Tratou-se de reconhecimento incidental, em demanda sobre a autorização para importação de remoldados provenientes de Estados integrantes do MERCOSUL, tema já decidido por tribunal ad hoc, e que o Brasil deveria honrar em decorrência dos acordos firmados pelo bloco econômico. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º. 101**. Pleno. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 24 de junho de 2009. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2022.

⁸⁰ Tais opiniões consultivas não são vinculantes ou obrigatórias [art. 11]. MERCOSUL. **Regulamento do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias**. Montevideu, 15 de dezembro de 2003. Disponível em: https://tprmercosur.org/pt/docum/DEC_37_03_pt_ResolucaoControversias.pdf. Acesso em: 13 mar. 2021.

⁸¹ Para uma abordagem histórica, vide: COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. op. cit.

⁸² BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Traduzido por Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 2004. p. 19.

proclamados, podendo gerar litispendência internacional. Para os fins desta pesquisa, concentra-se a exposição nos sistemas universal e os regionais europeu, africano e interamericano.

O sistema universal, global ou onusiano tem por base a Carta da Organização das Nações Unidas⁸³, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966, e diversas convenções temáticas. Não há um tribunal especializado, mas esporadicamente a Corte Internacional de Justiça, que possui competência para litígios interestatais, toca em tal tema⁸⁴. Isso é possível porque alguns tratados contêm cláusulas compromissórias, atribuindo à Corte Internacional de Justiça a solução de disputas derivadas de tais avenças. É a situação da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio⁸⁵, o que autorizou a Corte Internacional de Justiça a conhecer de ação movida pela República de Gâmbia contra Myanmar, em favor de minoria residente no Estado réu⁸⁶.

O sistema universal é dotado de diversos órgãos com funções quase judiciais, que recebem petições, apuram-nas e ao final, elaboram um relatório contendo recomendações, sem força vinculante para os Estados⁸⁷. Exemplificadamente, o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher fez diversas recomendações ao Brasil no caso Alyne da Silva

⁸³ De acordo com seu artigo 55, as Nações Unidas favorecerão “c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”.

⁸⁴ Para uma revisão das sentenças da Corte Internacional de Justiça em sede de direitos humanos, vide: RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 104-111. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Os tribunais internacionais e a realização da justiça**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015. p. 139-181.

⁸⁵ Trata-se do artigo 10 da Convenção. Cançado Trindade apresenta levantamento informando que 128 convenções multilaterais e 166 tratados bilaterais contêm cláusulas prevendo o recurso à Corte Internacional de Justiça para a solução de controvérsias sobre sua interpretação ou aplicação dos respectivos tratados. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Os tribunais internacionais e a realização da justiça**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015. p. 12.

⁸⁶ A decisão [provisional measure], de 2020, impôs a Myanmar uma série de medidas para, dentro de seu território, proteger a minoria muçumana Rohingya e preservar material probatório. Em tal decisão foi mencionado o interesse comum em suprimir o genocídio, uma obrigação erga omnes e, por isso, o cabimento de litígio interestatal [§§ 41 e 42]. O caso segue em trâmite, com decisão em 22.07.2022 rejeitando as exceções preliminares do réu. INTERNACIONAL COURT OF JUSTICE. **Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)**. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/case/178>. Acesso em: 27 abr. 2023.

⁸⁷ Cada um dos seguintes tratados prevêem um Comitê com funções quase judiciais, com competência para receber petições individuais: Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, art. XIV [Decreto n.º. 65.810/1969]; Convenção contra Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, art. 28 [Decreto n.º. 65.810/1969]; Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, art. 30 [Decreto n.º. 8.767/2016]; Protocolo Facultativo à Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, art. 1º [Decreto n.º. 6.949/2009].

Pimentel Teixeira⁸⁸. De caráter mais geral há o Comitê de Direitos Humanos do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. O Brasil apresentou reserva à possibilidade desse colegiado receber petições individuais, de modo que as decisões desse Comitê não são vinculantes para o Brasil, como decidido pelo TSE no caso do registro da candidatura do então ex-presidente Lula⁸⁹.

Prosseguindo, passa-se aos três sistemas regionais de proteção dos direitos humanos, o europeu, africano e o interamericano, cada qual com suas peculiaridades, mas em comum, a enunciação de direitos, acompanhada de mecanismos para efetivá-los, inclusive, um tribunal especializado.

O *Sistema Regional Europeu* alicerça-se na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, de 1950. Com quarenta e seis Estados Partes⁹⁰, foi o paradigma do Sistema Interamericano. Originariamente, as vítimas tinham de provocar previamente a Comissão que, acolhendo o caso, o patrocinaria na Corte Europeia. Isso mudou com o Protocolo nº. 11, que extinguiu a Comissão e estabeleceu o acesso direto da pretensa vítima ao tribunal. Atualmente, a Corte Europeia é o tribunal de direitos humanos mais movimentado do mundo; em 2022,

⁸⁸ O Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher [Decreto nº. 4.316/2002] prevê a competência do respectivo Comitê para receber petições por violação aos direitos previstos naquela Convenção em detrimento dos Estados signatários. A recomendação, no caso Alyne da Silva Pimentel Teixeira vs. Brasil, envolvia o dever de indenizar, modificação de políticas públicas e punição dos responsáveis. Os fatos consistiam na morte da vítima durante o parto, além de falhas no seu atendimento médico e lentidão nos processos judiciais internos de responsabilização criminal e civil do Estado. UNITED NATIONS. Committee on the Elimination of Discrimination against Women. **Alyne Teixeira vs. Brasil**. Communication nº. 17/2008. Genebra, 10 de agosto de 2011. Disponível em: <https://www2.ohchr.org/english/law/docs/CEDAW-C-49-D-17-2008.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2022.

⁸⁹ Tratava-se do Requerimento de Registro de Candidatura do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que obteve uma medida cautelar [interim measure] junto ao Comitê de Direitos Humanos da ONU, para assegurar sua candidatura nas Eleições de 2018. O TSE, por maioria, considerou que tal medida cautelar não possui efeito vinculante, uma vez que: “(i) o Comitê de Direitos Humanos é órgão administrativo, sem competência jurisdicional, de modo que suas recomendações não têm caráter vinculante; (ii) o Primeiro Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional, que legitimaria a atuação do Comitê, não está em vigor na ordem interna brasileira; (iii) não foram esgotados os recursos internos disponíveis, o que é requisito de admissibilidade da própria comunicação individual; (iv) a medida cautelar foi concedida sem a prévia oitiva do Estado brasileiro, por apenas dois dos 18 membros do Comitê, em decisão desprovida de fundamentação”. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Registro de Candidatura nº 060090350**. Pleno. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 1 de setembro de 2018. Disponível em: www.tse.jus.br. Acesso em: 10 jun. 2022.

⁹⁰ Albânia, Alemanha, Andorra, Armênia, Áustria, Azerbaijão, Bélgica, Bielorrússia, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Geórgia, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Macedônia do Norte, Malta, Moldávia, Mônaco, Noruega, Países Baixos, Polónia, Portugal, Romênia, Reino Unido, República Tcheca, San Marino, Sérvia, Eslováquia, Eslovênia, Suécia, Suíça, Turquia e Ucrânia. Ou seja, a competência da Corte Europeia abrange Estados integrantes da União Europeia, mas vai além. A Rússia denunciou a Convenção em 2022. EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Resolution of the European Court of Human Rights on the consequences of the cessation of membership of the Russian Federation to the Council of Europe in light of Article 58 of the European Convention on Human Rights**. Disponível em: https://echr.coe.int/Documents/Resolution_ECHR_cessation_membership_Russia_CoE_ENG.pdf. Acesso em: 24 abr. 2023.

recebeu 45.500 casos novos, julgou 1.163, restando um estoque de 74.650 processos pendentes⁹¹. Quanto ao resultado, predominam as decisões de procedência [84%], o que denota que não apenas países pobres e pouco desenvolvidos tem problemas na proteção dos direitos humanos⁹². Uma reação ao excesso de demandas – e de condenações – veio na forma do Protocolo n.º. 15, que criou restrições à atuação da Corte, com referência explícita ao princípio da subsidiariedade e à doutrina da margem de apreciação, além de reduzir de seis para quatro meses o prazo dentro do qual um pedido deve ser apresentado na Corte⁹³.

O *Sistema Regional Africano* é o mais recente dos três, contando com a Comissão e o Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos. Trinta e três Estados aceitaram a competência da Corte, dos quais oito foram além⁹⁴, admitindo o acesso direto de indivíduos e ONGs ao tribunal⁹⁵. Desde sua instalação em 2006, o órgão recebeu 331 petições, julgou 164, emitiu 15 pareceres consultivos, contabilizando 168 casos pendentes⁹⁶. Ou seja, números muito modestos, quando comparados com os da Corte Europeia de Direitos Humanos.

⁹¹ Os Estados com mais casos pendentes são Turquia [26,9%], Rússia [22,4%], Ucrânia [13,9%], Romênia [6,4%] e Itália [4,8%]. EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Analysis of statistic 2022**. p. 7-10. Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2022_ENG.pdf. Acesso em: 29 mai. 2023.

⁹² EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **The European Court of Human Rights in facts & figures - 2021**. Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_2021_ENG.pdf. Acesso em: 29 mai. 2023.

⁹³ COUNCIL OF EUROPE. Protocol No. 15 amending the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_15_ENG.pdf. Acesso em: 24 abr. 2023.

⁹⁴ Reconhecem a competência da Corte os seguintes Estados: Argélia, Benin, Burkina Faso, Burundi, Camarões, Chade, Congo, Costa do Marfim, Comores, República Democrática do Congo, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné-Bissau, Quênia, Líbia, Lesoto, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Maurício, Moçambique, Níger, Nigéria, Uganda, Ruanda, República Árabe Saaraui Democrática, Senegal, África do Sul, Tanzânia, Togo e Tunísia. Desse grupo, apenas Burkina Faso, Gâmbia, Gana, Guiné-Bissau, Malawi, Mali, Níger e Tunísia acolhem o acesso de AFRICAN COURT ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS. **Report of the African Court on Human and Peoples' Rights (AFCHPR) – 1 january – 31 december 2022**. Disponível em: <https://www.african-court.org/wpafc/activity-report/>. Acesso em: 28 abr. 2023.

⁹⁵ Conforme artigo 5º, 3 do Protocolo: “O Tribunal pode permitir às organizações não-governamentais (ONGs) dotadas do estatuto de observador junto da Comissão ou a indivíduos submeterem directamente os seus casos ao Tribunal, em conformidade com o Artigo 34(6) deste Protocolo”. O artigo 34, 6 refere-se à necessidade do Estado parte em formular uma declaração específica, aceitando que o Tribunal receba petições de indivíduos e ONGs. ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. **Protocolo relativo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos sobre a criação de um Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos**. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/treaties/36393-treaty-0019_-_protocol_to_the_african_charter_on_human_and_peoplesrights_on_the_establishment_of_an_african_court_on_human_and_peoples_rights_p.pdf. Acesso em: 28 abr. 2023.

⁹⁶ AFRICAN COURT ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS. **Report of the African Court on Human and Peoples' Rights (afchpr) – 1 january – 31 december 2022**. Disponível em: <https://www.african-court.org/wpafc/activity-report/>. Acesso em: 28 abr. 2023.

Por fim, o *Sistema Regional Interamericano* tem sua base na Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 e diplomas correlatos⁹⁷. A CADH, a exemplo de suas homólogas europeia e africana, prevê um rol de direitos⁹⁸, somado a um aparato para sua proteção envolvendo Comissão e Corte Interamericana. Atualmente, vinte Estados aceitam a competência contenciosa da Corte Interamericana. Em 2022, o tribunal recebeu 24 novos casos, que se somam a outros 62 pendentes, tendo prolatado 34 sentenças no mesmo período⁹⁹; isto é, um movimento forense intermediário entre os sistemas Europeu e Africano.

2.1.3 Intersecção da Convenção Americana com o direito administrativo

A ideia por trás de um tratado de direitos humanos é assegurar standards mínimos em prol da pessoa humana. Por se tratar de um documento que almeja a adesão do maior número de Estados possível, sua técnica redacional é minimalista, evitando detalhamentos que criem incompatibilidades com institutos, culturas jurídicas ou aspectos organizacionais sensíveis. A CADH seguiu tal estratégia. Desde os trabalhos preparatórios¹⁰⁰, furtou-se de intromissões demasiadas em assuntos internos e, salvo por uma breve alusão à desapropriação, não há menção alguma a institutos de direito administrativo [art. 21, 2]¹⁰¹.

Diante disso, fica a indagação sobre como o direito administrativo floresceu na jurisprudência da Corte Interamericana.

⁹⁷ São eles: Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador" [Decreto n.º 3.321/1999]; Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte [Decreto n.º 2.754/1998]; Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura [Decreto n.º 98.386/1989]; Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher [Decreto n.º 1.973/1996]; Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência [Decreto n.º 3.956/2001]; e Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas [Decreto n.º 8.766/2016].

⁹⁸ O rol não é taxativo, como deixa explícito o artigo 31 da CADH: “[...] poderão ser incluídos no regime de proteção desta Convenção outros direitos e liberdades que forem reconhecidos de acordo com os processos estabelecidos nos artigos 76 e 77”.

⁹⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe anual 2022**. San José: CIDH. 2022. p. 44. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/docs/informe2022/espanol.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2022.

¹⁰⁰ Vide item 3.1.1.

¹⁰¹ Ao tratar sobre o direito à propriedade privada, o art. 21, 2 determina que “[n]enhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma estabelecidos pela lei”.

Parte da resposta está na obrigação geral dos Estados partes em *respeitar* os direitos e liberdades reconhecidos na CADH, e *garantir* seu livre e pleno exercício¹⁰², o que implica na restrição do exercício do poder estatal, que não pode atropelar certos atributos invioláveis da pessoa humana¹⁰³. Tal freio se coaduna com o objeto de estudo do direito administrativo, as relações jurídicas entre Estado e cidadão, no contexto do devido processo administrativo, da proteção à propriedade privada e limitações de certos direitos em prol do interesse público [poder de polícia]. O segundo dever é o de *adotar medidas* legislativas ou de outra natureza, de acordo com as suas normas constitucionais e disposições da Convenção, para tornar efetivos os direitos e liberdades convencionais¹⁰⁴. Aqui, aparece a dimensão prestacional do Estado, relacionada a serviços públicos de qualidade, englobando uma competente ação administrativa desde as fases de planejamento, contratação, execução e fiscalização, em prol dos objetivos convencionais¹⁰⁵.

A outra explicação de como o direito administrativo ganhou espaço na Corte Interamericana está no modo como o tribunal interpreta os direitos humanos, que são compreendidos sob o signo da indivisibilidade, entrelaçando deveres de caráter negativo [o “respeitar direitos e liberdades”] e positivos [“garantir o pleno e livre exercício”]. Exemplificando, no caso “Meninos de Rua” (Villagrán Morales e outros) vs. Guatemala, reconheceu-se que o direito à vida abarca tanto o direito de não ser morto arbitrariamente como

¹⁰² Artigo 1º Obrigação de Respeitar os Direitos. 1. Os Estados-Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social. 2. Para os efeitos desta Convenção, pessoa é todo ser humano.

¹⁰³ “[...] a proteção dos direitos humanos, especialmente os direitos civis e políticos estabelecidos na Convenção, baseia-se na afirmação da existência de certos atributos invioláveis da pessoa humana que não podem ser legitimamente prejudicados pelo exercício do poder público. São esferas individuais que o Estado não pode violar ou nas quais apenas pode penetrar de forma limitada. Assim, na proteção dos direitos humanos, a noção de restrição ao exercício do poder do Estado é necessariamente entendida”. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº. OC-06/86**. San José, 09 de maio de 1986. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

¹⁰⁴ Artigo 2. Dever de adotar disposições de direito interno. Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades.

¹⁰⁵ “167. A obrigação de garantir o livre e pleno exercício dos direitos humanos não se esgota com a existência de uma ordem normativa dirigida a fazer possível o cumprimento desta obrigação, mas comporta a necessidade de uma conduta governamental que assegure a existência, na realidade, de uma eficaz garantia do livre e pleno exercício dos direitos humanos”. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras**. §§ 166-167. San José, 29 de junho de 1988. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

o acesso a condições de existência digna mediante políticas públicas¹⁰⁶. Associado a isso, a Corte vê a CADH como um instrumento a ser mantido atualizado via interpretação evolutiva. Foi assim que o dever de manter serviços públicos de saúde adequados aparece como derivado do direito à vida [art. 3º]¹⁰⁷, o devido processo administrativo – inclusive o sancionatório – abrigou-se nas garantias judiciais [art. 8º], o acesso à informação pública, na liberdade de pensamento e expressão [art. 13], e, por fim, os direitos remuneratórios e previdenciários de agentes públicos, como personificações do direito à propriedade privada [art. 21]¹⁰⁸.

Uma vez estabelecido como a Corte Interamericana incorporou o direito administrativo, resta saber como o direito administrativo recepciona tratados de direitos humanos, como a CADH.

O direito administrativo, como lembra Odete Medauar, é uma disciplina dinâmica, que acompanha as novas relações sociais, reinvenções doutrinárias e documentos internacionais, com tendências e releituras cujo norte é a atenção crescente ao cidadão¹⁰⁹ e a preservação de seu plexo de direitos, numa perspectiva relacional entre Poder Público e cidadão, com direitos e deveres recíprocos¹¹⁰. Portanto, não pode causar espécie se esses direitos são originários de tratado internacional, pois como lembra Carlos Ari Sunfeld, “[...] o que caracteriza o direito administrativo é a submissão da Administração ao direito, não necessariamente à lei em sentido estrito, emanada do Poder Legislativo nacional”¹¹¹. Logo, os tratados de direitos humanos internalizados somam-se às normas internas preexistentes, compondo um mosaico normativo que não pode ser desconsiderado. Assim, pode-se aventar que, depois da constitucionalização do direito administrativo, opera-se sua *humanização*,

¹⁰⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso "Niños de la Calle" (Villagrán Morales e outros) vs. Guatemala**. San José, 19 de novembro de 1999. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago 2018.

¹⁰⁷ A partir do caso Poblete Vilches e outros vs. Chile [2018], o direito a saúde passou a ser visto como um direito autônomo, com sustentáculo no artigo 26 da Convenção. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Poblete Vilches e outros vs. Chile**. § 104. San José, 8 de março de 2018. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago 2018.

¹⁰⁸ Como já se manifestou a Corte Interamericana, “101. En este sentido, la Corte considera pertinente recordar la interdependencia existente entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales, ya que deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello”. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Acevedo Buendía e outros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Peru**. § 101. San José, 1 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago 2018.

¹⁰⁹ MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 185.

¹¹⁰ MONCADA, Luís Cabral de. **A relação jurídica administrativa**. Coimbra: Coimbra, 2009, p. 7.

¹¹¹ SUNFELD, Carlos Ari. A Administração Pública na Era do Direito Global. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, ano I, vol. 1, nº. 2, maio, 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 10 abr. 2021.

entendida como sua abertura a tratados de direitos humanos e decisões de tribunais internacionais.

Acerca das repercussões dos direitos humanos no direito administrativo, Carlos Ari Sundfeld divide-as em dois grupos: [i] no direito administrativo geral, em temas como atos e contratos administrativos, responsabilidade do Estado etc., impõe balizas e condicionamentos genéricos à ação estatal, viabilizando a convivência entre autoridade e liberdade; [ii] no direito administrativo especial, isto é, direitos humanos positivos como saúde e educação, modelando políticas públicas. E conclui arrematando que a maior marca que os direitos humanos pode imprimir no direito administrativo não é “criar direitos”, mas a concretização dos preexistentes¹¹².

De fato, o conteúdo da CADH afina-se ao texto constitucional, notadamente com o artigo 5º e, se não bastasse, há redundância na enunciação dos mesmos direitos em outras convenções que o Brasil aderiu¹¹³. Mas, é preciso ter claro que a CADH é especial por seu passo adiante, no estabelecimento da Comissão e, principalmente, da Corte Interamericana com competência para, ao julgar as violações aos direitos humanos, prolatar decisões juridicamente vinculantes [art. 68, 1]. Isso dilata as fronteiras do controle da Administração – agora, aos cuidados de um tribunal internacional – e incrementa a juridicidade do respeito aos direitos humanos não como recomendação ou compromisso moral, mas como um dever que se desatendido, pode conduzir à responsabilização internacional do Estado.

¹¹² SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo para céticos**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 282. Norberto Bobbio afirmava que: “Com efeito, o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados”. BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Traduzido por Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 2004. p. 17.

¹¹³ Sem pretensão de exaurimento, tem-se os seguintes instrumentos de proteção dos direitos humanos, por ordem cronológica: Carta das Nações Unidas; Declaração Universal dos Direitos Humanos; Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos; Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos; Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Convenção para Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio; Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes; Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher; Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher; Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial; Convenção sobre os Direitos da Criança; Convenção Americana de Direitos Humanos [Pacto de San José da Costa Rica]; Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos e Culturais [Protocolo de San Salvador]; Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura; Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher [Convenção de Belém do Pará]; Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo; e Tratado de Marraqueche, que objetiva facilitar o acesso a obras publicadas às pessoas cegas ou com deficiência visual.

2.2 Tribunais internacionais e o controle judicial da Administração Pública

A partir da última década do século XX, houve considerável aumento do número de tribunais internacionais, um crescimento assistemático, viabilizado porque a Carta da ONU deixa explícito que, “[n]ada na presente Carta impedirá os Membros das Nações Unidas de confiarem a solução de suas divergências a outros tribunais, em virtude de acordos já vigentes ou que possam ser concluídos no futuro” [art. 95]. Isto é, a Corte Internacional de Justiça não é a instância suprema e revisora dos demais tribunais, tampouco existe um organograma piramidal congregando-os em um “Judiciário internacional”¹¹⁴.

A proliferação de tribunais internacionais é o que André de Carvalho Ramos denomina de expansão qualitativa do direito internacional, ou seja, a criação de mecanismos judiciais e quase judiciais cujo escopo é entregar uma interpretação imparcial e concretizadora das normas internacionais¹¹⁵. O contencioso internacional hoje é tematicamente variado, não mais se restringindo à evitação, pela via jurídica, do recurso à violência [peace by law], acompanhando *pari passu* o desenvolvimento normativo [quantitativo] do direito internacional¹¹⁶. Essa situação, ainda em desenvolvimento, é positiva sob a ótica do crescente

¹¹⁴ Acerca das hipóteses que levaram a essa expansão, Cesare Romano elenca, dentre outras, o colapso da União Soviética, o fim do mundo bipolar e o esforço de integração dos diferentes Estados. ROMANO, Cesare P.R.. The Proliferation of International Judicial Bodies: the pieces of the puzzle. **New York University Journal Of International Law And Politics**, New York, v. 31, p. 728-73, 1999. Disponível em: <http://cesareromano.com/wp-content/uploads/2015/05/Romano-on-Proliferation.pdf>. Acesso em: 10 maio 2023.

¹¹⁵ É o que o autor chama de “mágica de ilusionista”, isto é, a assunção *pro forma* do compromisso internacional, mas cuja eficácia é neutralizada mediante artifícios interpretativos do próprio Estado, ao sabor de suas conveniências. RAMOS, André de Carvalho. **Pluralidade das ordens jurídicas**: a relação do direito brasileiro com o direito internacional, *op. cit.*, p. 20-29.

¹¹⁶ Prossegue Yuval Shany listando os seguintes desenvolvimentos, em prol da efetividade do direito internacional: (i) o aumento exponencial do número de cortes internacionais e órgãos arbitrais ou com funções quase judiciais; (ii) reformas nos tribunais internacionais existentes, aumentando o número de juízes, aprimorando sua estrutura e funcionamento; (iii) o aumento da demanda e participação de indivíduos e entidades; e (iv) a postura mais amigável do Judiciário doméstico, na aplicação do direito internacional. SHANY, Yuval. No Longer a Weak Department of Power? Reflections on the Emergence of a New International Judiciary. **The European Journal Of International Law**, [s. l], v. 20, n. 1, p. 73-91, 2009. Disponível em: <http://www.ejil.org/pdfs/20/1/1775.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

número de direitos justiciáveis, concretizadores do ideal de justiça internacional, como proclama Cançado Trindade¹¹⁷, mas desencadeia problemas de coordenação e sobreposição¹¹⁸.

Outro inconveniente é diferenciar um verdadeiro tribunal judicial de um órgão com funções quase judiciais, pois como visto, não existe sistematização alguma¹¹⁹. Cesare Romano propõe um “teste de judicialidade” buscando as seguintes características: (i) natureza permanente, ou seja, a existência independente das vicissitudes do litígio posto; (ii) criação por norma jurídica internacional, e não por atos inferiores; (iii) julgamento baseado no direito internacional; (iv) regras procedimentais preexistentes ao litígio; e (v) que a decisão seja juridicamente vinculante¹²⁰. A seu turno, Wagner Menezes constrói uma definição segundo a qual tribunais ou cortes internacionais são órgãos autônomos, dotados de poder jurisdicional conferido pelos Estados, com competência para dirimir sob a égide do Direito Internacional, questões ligadas à sua aplicação, por meio de um rito processual e procedimental judiciário, que tem em seu fim em uma sentença obrigatória para as partes¹²¹. Ambas as formulações replicam atributos semelhantes àqueles esperados para um órgão jurisdicional interno – autonomia ou independência, regras processuais e caráter definitivo e obrigatório da decisão proferida –, o que se reputa suficiente para os fins desta pesquisa, pois não resta dúvida que a Corte Interamericana de Direitos Humanos satisfaz todos esses requisitos.

¹¹⁷ “A expansão a lentadora dos tribunais internacionais é um sinal dos novos tempos, - e penso que devemos nos situar à altura dos desafios de nossos tempos - de modo a assegurar que cada um daqueles tribunais dê a sua contribuição efetiva à contínua evolução do Direito Internacional na busca da realização da justiça internacional. Em nossos dias, voltam-se as atenções ao acesso à justiça internacional, a ser examinado em relação a todos os tribunais internacionais, no âmbito de suas distintas jurisdições. É inegável que, em nossos dias, se tem avançado na realização do antigo ideal de justiça internacional”. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Os tribunais internacionais e a realização da justiça**, op. cit., p. 8-9.

¹¹⁸ Para lidar com tais conflitos, Cançado Trindade sugere a busca de coordenação e diálogo, pois “[o] que, em última análise, realmente importa, é a realização da justiça internacional, e não a busca estéril de protagonismos sem sentido. Não existe uma hierarquia entre tribunais internacionais, e cada um deles deve preocupar-se, antes de tudo, com a excelência de suas próprias sentenças e não em tentar exercer ascendência sobre os demais”. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Os tribunais internacionais e a realização da justiça**, op. cit., p. 8-9.

¹¹⁹ Para um apanhado geral, listando dezenas de tribunais, painéis e cortes internacionais, vide: THE PROJECT ON INTERNATIONAL COURTS AND TRIBUNALS. **The international Judiciary in context**. Disponível em: http://cesareromano.com/wp-content/uploads/2015/06/synop_c4.pdf. Acesso em: 31 jul. 2022. Há também organizações da sociedade civil, que se intitulam “tribunais de opinião”, emulando um processo internacional e emitindo julgamentos, mas sem valor jurídico. É o caso do Tribunal Permanente dos Povos, que se intitula representante da “jurisdição internacional informal”, para violações a direitos humanos. Vide: <http://permanentpeopletribunal.org/?lang=en>. Acesso em: 16 jun. 2022.

¹²⁰ Entretanto, o autor reconhece as limitações de sua formulação, listando exceções e ressalvas. ROMANO, Cesare P.R.. The Proliferation of International Judicial Bodies: the pieces of the puzzle. **New York University Journal of International Law and Politics**, New York, v. 31, p. 713-714, 1999. Disponível em: <http://cesareromano.com/wp-content/uploads/2015/05/Romano-on-Proliferation.pdf>. Acesso em: 10 maio 2023.

¹²¹ MENEZES, Wagner. **Tribunais internacionais: jurisdição e competência**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 151.

Nos dois itens subsequentes serão debatidos o conceito de controle judicial da Administração, visando demonstrar sua compatibilidade com a atuação de um tribunal internacional e no seguinte, as distinções entre o controle judicial doméstico e aquele exercido por um tribunal internacional.

2.2.1 O controle judicial da Administração e sua relação com os tribunais internacionais

Antes de se aprofundar no tema, necessário identificar o que o controle judicial tem de característico, em confronto com as demais funções estatais. De pronto, evitam-se definições por exclusão, como dizer que “administrar é a atividade estatal que não envolve legislar e tampouco exercer a jurisdição”, por sua pouca utilidade¹²², e aquelas que vinculam organicamente a atividade com seu emissor, isto é, o legislar ao Legislativo, administrar ao Executivo e julgar ao Judiciário, pois cada exerce funções típicas e anômalas¹²³.

Legislar é a mais contrastante das três, por se tratar da criação de normas abstratas e gerais¹²⁴. Distinguir as atividades de administrar e de julgar é um pouco mais delicado, pois ambas aplicam normas a casos concretos¹²⁵, tanto que já se escreveu que “julgar a Administração também é administrar”¹²⁶. Odete Medauar aponta três diferenças entre a

¹²² Conforme Harmut Maurer, a definição negativa é tão tradicional quanto inútil, pois: (i) nem tudo o que “sobra” na tripartição de poderes pertence apenas à Administração, pois há também o governo, a atividade dirigente relacionada com decisões políticas; (ii) o “método de subtração” somente é útil em situações ideais, quando se está diante de explícita atividade legiferante ou jurisdicional; (iii) há atividades limítrofes como controle parlamentar, de contas e outros; (iv) por fim, uma definição que se esgota na negação é pouco instrutiva. MAURER, Hartmut. **Direito administrativo geral**. Barueri: Manole, 2006. p. 3. Tradução de Luís Afonso Heck.

¹²³ Constatação que remonta aos tempos da primeira Constituição republicana. SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira dos. **Comentários à Constituição brasileira de 1891**. Brasília: Senado Federal, 2005. p. 248-249.

¹²⁴ Exceção feita às leis de efeitos concretos, que carecem de “características essenciais da abstração, generalidade e impessoalidade, apresentando-se como ato individual e concreto, com todas as características de ato administrativo de efeitos subjetivos, limitados a um destinatário determinado e com alcance e objeto definidos”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº. 1143699**, 2ª Turma. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 30 de agosto de 2019. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 19 jun. 2020.

¹²⁵ Para uma abordagem histórica, explicando a diferenciação gradual entre as funções executivas e judiciais, vide: ZOLO, Danilo. Teoria e crítica do Estado de Direito. In COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (Org.). **O Estado de Direito: história, teoria, crítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 45-47.

¹²⁶ A frase sintetiza o pensamento de Henrion de Pansey, que foi juiz judiciário, membro da Corte de Cassação e, posteriormente, do Conselho de Estado na França. A citação completa é a seguinte: “Há, portanto, dois modos de administrar: pelas ordenanças, na forma de leis, e pelas decisões, na forma de julgamentos. Assim, a administração é composta por duas partes distintas: uma regulatória: é a própria administração; a outra contenciosa: o que se denomina contencioso administrativo” [tradução livre]. PANSEY, Pierre-Paul-Nicolas Henrion de. **De l'autorité judiciaire en France**. 2e ed. Paris: Paris, 1818. p. 458-459.

atividade administrativa e judicial, a saber: (i) a *função administrativa é multiforme* e parcialmente processualizada, enquanto a judicial é integralmente regida por regras processuais padronizadas; (ii) *inexistência de substitutividade* na função administrativa, pois é a própria Administração que solucionará a controvérsia, o que contrasta de um processo judicial, onde há um terceiro, juiz, responsável pela tomada de decisão em nome próprio, vinculando as partes; (iii) quanto aos efeitos, os atos administrativos podem ser anulados ou revogados, ao passo que apenas os atos judiciais gozam da imutabilidade decorrente da *coisa julgada*¹²⁷. Essa tríade dialoga com as atividades de um tribunal internacional, como a Corte Interamericana, pois: (i) há *unicidade e uniformidade* em sua atuação, regida que é pelo tratado e atos secundários, que delimitam o procedimento a ser seguido; (ii) a *substitutividade* é mais acentuada em um tribunal internacional, pois o julgador é alheio à estrutura estatal, julgando-o em nome próprio; (iii) as decisões possuem a qualidade de *definitividade*¹²⁸ e, mais que isso, são de *cumprimento obrigatório*. Inclusive, definitividade e cumprimento obrigatório são essenciais para apartar tribunais internacionais de órgãos com funções quase judiciais, como a Comissão¹²⁹.

A estranheza de se ter um juiz não estatal julgando litígios envolvendo a Administração Pública não deve impressionar. Há muito o Poder Público pode recorrer à arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis, sendo a decisão arbitral um título executivo judicial, conquanto emanado de um árbitro¹³⁰. Além disso, a própria Constituição veicula o compromisso, em seu artigo 7º da ADCT, de que “[o] Brasil propugnará

¹²⁷ MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 57-58. Propondo outros critérios, vide: URUGUAI, Paulino José Soares de Souza Visconde de. **Ensaio sobre o direito administrativo**. Brasília: Ministério da Justiça, 1997. (Arquivos do Ministério da Justiça). p. 33-35, com o autor referindo-se à realidade durante o Império e o contencioso administrativo; FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 2. ed. José Konfino: Rio de Janeiro, 1950. p. 23-26, que referencia o desenvolvimento do direito administrativo de então, a sua pouca vinculação aos direitos fundamentais; GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. v. 1. p. IX-12-13, espelhando a realidade argentina.

¹²⁸ Por exemplo: Estatuto da Corte Internacional de Justiça, Artigo 59. A decisão da Côte só será obrigatória para as partes litigantes e a respeito do caso em questão. Artigo 60. A sentença é definitiva e inapelável. Em caso de controvérsia quanto ao sentido e ao alcance da sentença, caberá à Côte interpretá-la a pedido de qualquer das partes [Decreto nº. 19.841/1945, Anexo].

¹²⁹ “[a] juicio de la Corte, el término “recomendaciones” usado por la Convención Americana debe ser interpretado conforme a su sentido corriente de acuerdo con la regla general de interpretación contenida en el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y, por ello, no tiene el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento generaría la responsabilidad del Estado. Como no consta que en la presente Convención la intención de las Partes haya sido darle un sentido especial, no es aplicable el artículo 31.4 de la misma Convención. En consecuencia, el Estado no incurre en responsabilidad internacional por incumplir con una recomendación no obligatoria”. CORTE INTERAMERICANA DE DEREITOS HUMANOS. **Caso Caballero Delgado e Santana vs. Colômbia**. § 67. San José, 8 de dezembro de 1995. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

¹³⁰ Lei nº. 9.307/1996, art. 1º; CPC, art. 515, VII.

pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos”¹³¹, e anos depois, o § 4º do artigo 5º, que “[o] Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão” [incluído pela EC nº. 45/2004]. Sem pretensão de exaurimento, o país reconhece os seguintes tribunais, como: a Corte Internacional de Justiça - Carta das Nações Unidas, art. 92 a 96, Decreto n. 19.841/1945; Tribunal Internacional do Direito do Mar - Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, anexo VI, Decreto n. 99.165/1990; ao Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio - Decreto n. 1.355/1994; o Tribunal Penal Internacional - Estatuto de Roma, Decreto nº. 4.388/2002; a Corte Interamericana de Direitos Humanos – Decreto n. 4.463/2002; e o sistema de tribunais do MERCOSUL - Decreto n. 4.982/2004.

Passando adiante, resta verificar se é possível afirmar que um tribunal internacional exerce uma atividade de controle judicial da Administração.

Odete Medauar aponta duas concepções de controle. Num *sentido restrito*, controle é a checagem de conformidade entre conduta administrativa e determinado cânone, possuindo o agente controlador a capacidade de adotar, ele próprio, as medidas necessárias para fazer valer seu juízo, como se vê no controle administrativo ou interno e no judicial. Já na *acepção ampla*, não se exige que o controlador tenha meios para impor seu ponto de vista ao controlado. Ou seja, conduta e standard são confrontados, há uma conclusão pela inconformidade, mas a alteração factual solicita o consórcio de outros agentes. É o que se vê no controle social e pelo Ministério Público¹³². Evidentemente, um tribunal internacional como a Corte Interamericana exerce um controle de natureza judicial, pois suas decisões são juridicamente vinculantes e direcionadas ao Estado réu, sem necessidade da intervenção de terceiros para validá-las, o que permite enquadrá-los na concepção restritiva de controle. Uma ressalva é que nem todas as manifestações dos tribunais internacionais são vinculantes, a exemplo de pareceres e opiniões consultivas¹³³.

¹³¹ Outro exemplo é o artigo 5º, § 4º da Constituição, segundo o qual “O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão”.

¹³² MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 30-31; p. 42.

¹³³ Vide: Corte Internacional de Justiça [Estatuto, art. 65], Corte Europeia de Direitos Humanos [CEDH, art. 47], Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos [Protocolo à Carta Africana para o Estabelecimento da Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos, art. 4º], e Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL [Protocolo de Olivos, art. 3º], dentre outros. Na Corte Interamericana, as opiniões consultivas não são vinculantes, nem mesmo para o consulente. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº. 01/1982**. § 51. San José, 24 de setembro de 1982. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

Com base no exposto, defende-se que o controle judicial da Administração não se limita ao Judiciário nacional. A aceitação da competência de tribunais internacionais implica na possibilidade de que suas decisões afetem a Administração. Embora uma possibilidade remota, quando se pensa nos tribunais do MERCOSUL e outros já aqui mencionados, mostra-se mais factível no contexto da CADH e respectiva Corte, por sua alargada abrangência temática e grande peso atribuído ao papel do Estado na proteção e promoção dos direitos humanos.

2.2.2 Distinções entre o controle judicial doméstico e o internacional

Há diferenças fundamentais entre o controle judicial doméstico e aquele exercido por um tribunal internacional. A primeira delas é o parâmetro de controle. De acordo com a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, “[t]odo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido de boa-fé” [art. 26] e “[u]ma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado” [art. 27]. Com isso, tem-se que no contencioso internacional, os standards aplicáveis serão aqueles previstos no respectivo tratado e atos secundários, mas não na legislação doméstica, como os juízes procedem em um litígio interno. Isso é fundamental nos tratados de direitos humanos, pois não raramente as violações têm respaldo legal, o que eventualmente solicita recurso ao controle de convencionalidade¹³⁴.

Outra discrepância é que internamente, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, mas no plano internacional, não há um direito de acesso como delineado no texto constitucional. Face à fragmentação, cada órgão segue um regramento peculiar, havendo aqueles que só admitem como partes os Estados, como a Corte Internacional de Justiça e o Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL, outros que acatam pessoas físicas, como a Corte Europeia de Direitos Humanos ou ainda, a peculiar situação da Corte Interamericana, que restringe a promoção da ação à Comissão e Estados, mas aceita a intervenção da pretensa vítima, quando a ação já estiver em trâmite¹³⁵. E ainda que o acesso

¹³⁴ Vide item 3.1.3.

¹³⁵ No intuito de humanizar o processo e resgatar o papel da vítima – que, afinal, é a interessada imediata na causa – o Regulamento da Corte Interamericana foi reformado para admitir sua participação na causa, ordenado sua cientificação da apresentação do caso [Regulamento, art. 39, 1, “d”].

seja permitido a pessoas físicas ou entes privados, a atuação de um tribunal internacional se dá depois de esgotados os recursos internos, vigorando o princípio da subsidiariedade¹³⁶.

Por fim, há o cumprimento das sentenças internacionais. O Judiciário é juridicamente aparelhado para fazer cumprir suas decisões¹³⁷, ao passo que um tribunal internacional é despido de capacidades semelhantes, não podendo intervir diretamente nas autoridades locais, tampouco cumprir atos executórios no território do Estado demandado, por razões de soberania. Inclusive, a fase de cumprimento nem sempre está a cargo do tribunal internacional, ou qualificada como jurisdicional¹³⁸. A Convenção Europeia de Direitos Humanos, por exemplo, atribui ao Comitê de Ministros – e não à Corte – velar pela execução das decisões¹³⁹. O mesmo se passa com as sentenças da Corte Internacional de Justiça que, se descumpridas, devem ser levadas ao Conselho de Segurança, que deliberará sobre as providências cabíveis [Carta da ONU, art. 94, 1 e 2]¹⁴⁰. Dentro das limitações acima, não surpreende que a efetividade das decisões judiciais internacionais seja um sério problema, sobretudo em direitos humanos¹⁴¹.

2.3 O controle judicial da Administração brasileira pela Corte Interamericana

¹³⁶ Exemplificadamente, o artigo 46, 1, “a” da Convenção Americana exige que “que hajam sido interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna, de acordo com os princípios de direito internacional geralmente reconhecidos”.

¹³⁷ CPC, art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: [...] IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária;

¹³⁸ O argumento é que cumprir as decisões de um órgão judicial seria algo de cunho executivo e, portanto, confiada a órgãos investidos de poderes executivos. ROMANO, Cesare P.R.. The Proliferation of International Judicial Bodies: the pieces of the puzzle. **New York University Journal of International Law and Politics**, New York, v. 31, p. 714, 1999. Disponível em: <http://cesareromano.com/wp-content/uploads/2015/05/Romano-on-Proliferation.pdf>. Acesso em: 10 maio 2023.

¹³⁹ Artigo 46. 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.

¹⁴⁰ De acordo com Aloysius Llamzo, tal dispositivo nunca foi utilizado porque atuação do Conselho de Segurança seria discricionária, e que em geral, a possibilidade de ação do Conselho é suficiente para demover o Estado recalcitrante. LLAMZO, Aloysius P. Jurisdiction and Compliance in Recent Decisions of the International Court of Justice. **The European Journal of International Law**. Florence, v. 18, n. 5, p. 847-848, 01. nov. 2008. Disponível em: <https://academic.oup.com/ejil/article/18/5/815/398671>. Acesso em: 30 dez. 2020.

¹⁴¹ Isso não significa que o Estado reticente permaneça completamente isento de consequências. Como pontua Andrew Guzman, o descumprimento pode indicar que o Estado está preparado para ignorar suas obrigações ao abrigo do direito internacional [reputação], poderá levar a uma recusa por parte de outros Estados em cumprir as decisões do tribunal quando o Estado não cumpridor é o reclamante [reciprocidade], podendo, por fim, provocar alguma sanção punitiva [retaliação]. GUZMAN, Andrew T.. International Tribunals: a rational choice analysis. **University of Pennsylvania Law Review**, Philadelphia, v. 157, n. 151, p. 191, 2008. Disponível em: <https://www.law.upenn.edu/live/files/114-guzman157upalrev1712008pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

Como visto ao longo deste capítulo, o direito administrativo vem passando pela pressão do que foi denominado de “internacionalização”, isto é, a abertura a fontes não estatais, notadamente tratados internacionais e atos correlatos, por força: (i) de um processo de regulação internacional de contornos ainda indefinidos, o direito administrativo global; (ii) da integração regional, mais branda no Brasil, dado o pouco desenvolvimento do MERCOSUL; e (iii) com a proteção internacional dos direitos humanos.

Entre nós, a CADH é o principal documento, um tratado que, segundo Agustín Gordillo, corporifica o dever ético resultante de uma integração à comunidade universal civilizada, um marco além dos limites da nacionalidade¹⁴².

O beneficiário desses direitos é “todo ser humano” [CADH, art. 1º, 2]. Mas a Corte Interamericana admite a participação de comunidades indígenas e tribais, sindicatos, federações e confederações, uma vez que tais entidades detêm direitos próprios no âmbito da Convenção¹⁴³. Outro detalhe é que os direitos convencionais são autoaplicáveis¹⁴⁴, ressalvados os econômicos, sociais e culturais, que estão sujeitos ao desenvolvimento progressivo¹⁴⁵. A obrigação estatal de “respeitar os direitos” é incondicional, não sendo possível invocar a

¹⁴² GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. v. 1. p. VI-24.

¹⁴³ Na Opinião Consultiva nº. 22/16, a Corte decidiu que quanto a sindicatos e assemelhados, aplica-se o art. 8º, 1, “a” do Protocolo de San Salvador, que reconhece o direito dos trabalhadores de organizar sindicatos e filiar-se, permitindo ainda aos sindicatos, federações e confederações a associar-se às já existentes, bem como fomentar organizações sindicais internacionais e associar-se à de sua escolha. Tal posicionamento restritivo contradiz a sentença do Caso Cantos v. Argentina, que versava sobre prejuízos causados a um grupo empresarial gerido pela vítima, por condutas atribuídas ao Estado argentino. Na oportunidade, asseverou-se que: “[o]s direitos e obrigações atribuídos às pessoas jurídicas são resolvidos em direitos e obrigações das pessoas físicas que as constituem ou que agem em seu nome ou em seu nome”. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº. 22/2016**. § 27. San José, 26 de fevereiro de 2016; **Caso Cantos Vs. Argentina**. San José, 7 de setembro de 2001. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

¹⁴⁴ O fundamento foi a redação dos artigos 1º e 2º da CADH, segundo os quais cada Estado parte compromete-se a respeitar e garantir o livre e pleno exercício dos direitos lá previstos, inclusive, mediante adequações na legislação doméstica. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº. - 07/1986**. San José, 29 de agosto de 1986. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

¹⁴⁵ É o que prevê o artigo 26 da CADH. Entretanto, o desenvolvimento progressivo não significa tolerância com a inércia estatal absoluta. Para a Corte Interamericana, “[...] la realización progresiva significa que los Estados partes tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de dicho derecho, en la medida de sus recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Cuscul Pivaral e outros vs. Guatemala**. § 98. San José, 23 de agosto de 2018. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

reciprocidade, ou o comportamento desviante de outros Estados Partes, ainda que generalizado, para se desvencilhar do mesmo¹⁴⁶.

A verdadeira importância da CADH não está na enunciação de direitos – outros documentos nacionais e internacionais já o fizeram – mas na busca por sua efetividade, mediante a Comissão e Corte Interamericana¹⁴⁷. Ordinariamente, a tutela de direitos oponíveis ao Estado passa por pelo menos três etapas: (i) previsão na Constituição e/ou legislação, inclusive de origem internacional; (ii) atividade administrativa para concretizá-la; (iii) atuação jurisdicional supletiva, quando a Administração falha em seu mister¹⁴⁸. Por exemplo, no direito à saúde, há o artigo 196 da Constituição que preconiza que “a saúde é direito de todos e dever do Estado”, que é densificado principalmente pela Lei nº. 8.080/90 e operacionalizado via Sistema Único de Saúde. Quando há falha ou omissão do Poder Público, pode-se recorrer ao Judiciário perseguindo a prestação de saúde recusada, o fornecimento de medicamentos, tratamento cirúrgico ou equivalentes. O que o Sistema Interamericano acrescenta é mais uma oportunidade de tutela do direito vindicado. Quando esgotados, exauridos os mecanismos judiciais internos, o prejudicado poderá acionar a Comissão, que após certos procedimentos, pode apresentar o caso à Corte Interamericana, buscando a correção de tal falha.

É bom que se diga: não se trata de uma empreitada simples, aberta a todos, muito pelo contrário. Mas em certos contextos, pode ter seus atrativos. Inclusive, recuperando o exemplo ligado ao direito à saúde, há precedentes do Tribunal de San José assegurando sua tutela de modo amplo¹⁴⁹. Sob essa ótica, atentando para a natureza subsidiária de sua atuação, a Corte Interamericana acaba funcionando como *a derradeira instância de controle da Administração*, só provocável quando todas as demais – inclusive, o Judiciário doméstico – falharem.

¹⁴⁶ É que os tratados de direitos humanos não criam obrigações recíprocas entre os Estados Partes [multilaterais], mas ao revés, implicam em obrigações que devem ser observadas independentemente de condicionantes ou do comportamento de outros Estados e em prol do indivíduo. Tanto é verdade que um Estado pode demandar outro perante a Corte, por violação a direitos humanos, independentemente de como o Estado demandante se comporte no plano interno sobre suas próprias violações à Convenção Americana [art. 61, 1]. Vide: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº. 2/1982**. § 29. San José, 24 de setembro de 1982. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

¹⁴⁷ PASQUALUCCI, Jo M. **The practice and procedure of the inter-american court of human rights**. 2 ed. New York: Cambridge Press. 2013. p. 1.

¹⁴⁸ Os três são espécies do gênero tutela de direitos, mas apenas as funções administrativa e judicial lidam com casos concretos. MARNINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 145-146.

¹⁴⁹ Inicialmente, a Corte Interamericana vinculava o direito à saúde ao direito à vida e integridade pessoal [CADH, art. 4º e 5º]. A partir do caso Suárez Peranta v. Equador, tal direito passou a ser reconhecido de modo autônomo, o que não é explícito no texto convencional. Vide item 5.6.

3 SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E A RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DO ESTADO

A atividade de controle da Administração envolve contrastar determinada conduta com um parâmetro normativo, almejando um juízo positivo ou negativo de adequação e a determinação das consequências jurídicas advindas. Como na presente pesquisa o standard de controle é a CADH, imperativo discorrer sobre sua gênese e status hierárquico no plano interno, para depois adentrar nas repercussões por sua violação, isto é, a responsabilidade internacional do Estado; são esses os dois eixos expositivos do presente capítulo.

3.1 O standard de controle: a Convenção Americana de Direitos Humanos

3.1.1 Origem e adesão do Brasil

As origens do Sistema Interamericano de Direitos Humanos remontam à Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz [1945], com o Brasil e outros participantes expressando sua adesão aos princípios de direito internacional, para salvaguarda dos direitos humanos, e criação de um anteprojeto de declaração de direitos¹⁵⁰. Tais intenções se consumaram em 1948, com a Carta da Organização dos Estados Americanos – OEA e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.

A Carta da OEA tratou os direitos fundamentais da pessoa humana como princípio [art. 3º, k], condicionando o direito ao desenvolvimento ao respeito aos direitos da pessoa humana e princípios da moral universal [art. 16]¹⁵¹. Por seu turno, a Declaração Americana dos Direitos do Homem trouxe um catálogo de direitos escoltado por um “sistema inicial de

¹⁵⁰ CONFERENCIA INTERAMERICANA SOBRE PROBLEMAS DE LA GUERRA Y DE LA PAZ. **Resolução XL**. Cidade do México, 8 de março de 1945. p. 56-53. Disponível em: http://biblio2.colmex.mx/coinam/coinam_2_suplemento_1945_1954/base2.htm. Acesso em 14 jan. 2020.

¹⁵¹ Redação originária. Os artigos acima mencionados correspondem ao 3º, l e 17. A Carta da OEA foi reformada pelo Protocolo de Buenos Aires em 1967; pelo Protocolo de Cartagena das Índias em 1985; pelo Protocolo de Washington em 1992 e pelo Protocolo de Manágua em 1993. Os artigos 44 e 48 versavam sobre direitos sociais [atual art. 45].

proteção” a ser futuramente aperfeiçoado¹⁵². Na época, a preocupação era com declarar direitos, não com sua efetividade, o que é congruente com o tipo de instrumento utilizado – declaração de direitos ao invés de tratado¹⁵³. Prosseguindo, outro marco foi a criação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a assunção do compromisso de futura celebração de uma convenção de direitos humanos [art. 112]¹⁵⁴. A promessa se pagou na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos de 1969, e a elaboração da Convenção Americana sobre Direitos Humanos - CADH, que entrou em vigor em 1978¹⁵⁵. A Corte Interamericana foi instalada no ano seguinte¹⁵⁶, e em seus primeiros anos emitiu apenas opiniões consultivas, julgando seu primeiro caso contencioso em 1988 [Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras].

A CADH não foi ratificada por todos os Estados partes da OEA, tampouco a competência da Corte Interamericana foi unanimemente acatada¹⁵⁷. Há, então, três cenários distintos no concernente aos direitos humanos: (i) para Estados que não ratificaram a Convenção, incidem os mecanismos gerais da Carta da OEA, notadamente o direito de petição à Comissão – Canadá, Estados Unidos e países caribenhos, exceto Barbados¹⁵⁸; (ii) em um

¹⁵² De acordo com o preâmbulo: “Que a consagração americana dos direitos essenciais do homem, unida às garantias oferecidas pelo regime interno dos Estados, estabelece o sistema inicial de proteção que os Estados americanos consideram adequado às atuais circunstâncias sociais e jurídicas, não deixando de reconhecer, porém, que deverão fortalecê-lo cada vez mais no terreno internacional, à medida que essas circunstâncias se tomem mais propícias;”.

¹⁵³ Décadas depois, a Corte Interamericana reconheceu a Declaração como fonte de obrigações internacionais para os Estados signatários tendo em conta a locução “outros tratados” prevista no art. 64, 1 da CADH e a vedação de se interpretar a CADH de modo a “excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza” [art. 29, d]. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº. 10/1989**. San José, 14 de julho de 1989. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

¹⁵⁴ Protocolo de Buenos Aires. Artigo 112. Haverá uma Comissão Interamericana de Direitos Humanos que terá por principal função promover o respeito e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria. Uma convenção interamericana sobre direitos humanos estabelecerá a estrutura, a competência e as normas de funcionamento da referida Comissão, bem como as dos outros órgãos encarregados de tal matéria. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Protocolo de reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos – “Protocolo de Buenos Aires”**. Buenos Aires, 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: http://www.oas.org/dil/treaties_B-31_Protocol_of_Buenos_Aires_sign.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

¹⁵⁵ Na forma do artigo 74, 2, a Convenção entrou em vigor quando onze Estados Partes tivessem ratificado a convenção, o que ocorreu em 18 de julho de 1978. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Signatários e Estado atual das ratificações Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Disponível em: oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/convencionrat.asp. Acesso em: 10 mai. 2021.

¹⁵⁶ A Corte Interamericana foi instalada em San José, na Costa Rica, após a Assembleia Geral da OEA aceitar oferta formal daquele Estado, em 1978. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **História**. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/historia.cfm>. Acesso em 14 jan. 2020.

¹⁵⁷ Essa discrepância é um dos elos fracos do Sistema Interamericano e um necessário aperfeiçoamento, conforme Cançado Trindade. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Sergio Antonio Fabris: Porto Alegre, 1999. v. 3. p. 90-111.

¹⁵⁸ Para tais Estados, os poderes da Comissão restringem-se aos mecanismos da Carta da OEA e também à Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem [Carta da OEA, art. 145]. Os artigos 18 e 19 do Estatuto da Comissão diferenciam as atribuições do órgão, a depender da adesão ou não do Estado à CADH.

círculo intermediário estão aqueles que ratificaram a CADH, mas não acataram a competência contenciosa da Corte – Jamaica e Dominica; (iii) por fim, há os Estados que aderiram à CADH e cumulativamente aceitaram a competência do tribunal –Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trindade e Tobago, Venezuela e Uruguai¹⁵⁹.

Quando o Brasil participou da Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz de 1945, vivia-se o fim da Ditadura Vargas; e durante a Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, que redigiu a CADH, o ano era 1969, meses após o Ato Institucional n.º 5/1968. Como explicar o paradoxo de regimes de força propugnando pela proteção dos direitos humanos?

Assinala Thomas Buergenthal, ex-Presidente da Corte Interamericana, que quando da entrada em vigor da CADH, menos da metade dos Estados Partes gozavam de governos democraticamente eleitos. E prossegue elucidando que a adesão se deveu à pressão do governo estadunidense [administração Carter], e pela busca de uma imagem internacional positiva. Em contrapartida, era considerado baixo ou inexistente o risco de interferência nos assuntos domésticos, pois a expectativa generalizada era que o Sistema Interamericano jamais seria implementado, tanto que a OEA sequer aprovou orçamento para a recém-criada Corte, que só foi instalada porque a Costa Rica a custeou¹⁶⁰.

A adesão brasileira, portanto, espelha o pensamento da época, o que é perceptível pela manifestação da delegação brasileira na abertura dos trabalhos da Convenção de 1969, com a fala emulando o discurso – esperado – de proteção aos direitos humanos, com a ressalva de “preservação da democracia e da ordem interna, contra aqueles que pretendem transformar

¹⁵⁹ Trindade e Tobago e Venezuela denunciaram a Convenção em 1999 e 2012, respectivamente. https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/d.Convencao_Americana_Ratif..htm

¹⁶⁰ BUERGENTHAL, Thomas. Foreword. In PASQUALUCCI, Jo M, op. cit., p. XV-XVI.

violência e crime em instrumentos de ação política” e o desafio de “harmonizar liberdade com autoridade”¹⁶¹.

O processo de internalização da Convenção dormitou até 1985, com a emissão de parecer favorável à ratificação, da lavra do então Consultor Jurídico do Itamaraty, Cançado Trindade¹⁶², mas somente em 1992 a CADH foi promulgada por meio do Decreto nº. 678¹⁶³. O reconhecimento da competência da Corte Interamericana demoraria mais uma década, via Decreto nº. 4.463/2002, que finalmente concretizou o artigo 7º da ADCT: “[o] Brasil propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos”¹⁶⁴. Quando da promulgação, o Brasil inseriu declaração interpretativa – uma espécie de nota de

¹⁶¹ “[...] Por otro lado, juristas brasileños han dado su colaboración para resolver los complejos problemas resultantes de la necesidad de conciliar la protección internacional de los derechos humanos con los deberes del Estado moderno, entre los cuales figura la preservación de la democracia y del orden interno contra los que pretenden transformar la violencia y el crimen en instrumentos de acción política. En verdad, uno de los desafíos que afrontan las generaciones actuales es elegir las fórmulas más apropiadas a la armonización de la libertad con la autoridad, de manera que sea posible alcanzar las reformas reclamadas por las nuevas circunstancias de la era nuclear espacial sin sacrificar las conquistas espirituales de nuestra civilización y las prerrogativas inmanentes al ser humano” ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos**. Declaración de la delegación del Brasil. San José, 10 de noviembre de 1969. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/actas-conferencia-interamericana-Derechos-Humanos-1969.pdf>. Acesso em: 26 set. 2020.

¹⁶² Dentre os fundamentos, estavam a participação ativa do Brasil nos trabalhos preparatórios da Convenção, a evolução do direito internacional público e do quadro político interno, com a proximidade da Assembleia Constituinte. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. O Brasil e a Proteção Internacional dos Direitos Humanos: fundamentos jurídicos para o reexame da posição do Brasil. In: MEDEIROS, Antônio Paul Cachapuz de (org.). **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: 1985-1990**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2004. p. 100.

¹⁶³ É competência privativa da União lidar com relações internacionais e ao Presidente da República celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso [Constituição, art. 84, VIII]. Nada obstante, o Estado de Minas Gerais editou a Lei nº. 12.643/1997, reconhecendo a CADH e a competência da respectiva Corte, determinando que a Administração estadual aplicaria os direitos convencionais [art. 1º], que o Estado mineiro facilitaria o acesso de potenciais vítimas à Comissão Interamericana [art. 3º] e, por fim, que a legislação estadual seria adaptada para ficar de acordo com a Convenção, no prazo de até dois anos [art. 4º]. MINAS GERAIS. **Lei nº. 12.643, de 17 de outubro de 1997**. Autoriza o Estado a reconhecer a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos e dá outras providências. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12643&comp=&ano=1997&aba=js_textoAtualizado. Acesso em: 10 mai. 2021.

¹⁶⁴ As atas da Constituinte indicam que tal dispositivo seria inserido no que viria a ser o artigo 4º da parte permanente [princípios regentes das relações internacionais]. A menção à tribunal internacional dos direitos humanos tinha em mente a Corte Interamericana, como evidencia a fala do constituinte Antônio Mariz, referenciando o “Tribunal Regional dos Direitos Humanos, instalado hoje em São José da Costa Rica”. O constituinte José Fogaça manifestou-se contrariamente à emenda, argumentando que: “a propugnação por um Tribunal Constitucional [sic] é descabida, já que, neste art. 4º, estão se traçando as grandes linhas mestras da condução da política externa, a orientação ideológica. Seria talvez mais útil se ficasse em outra parte do texto constitucional”. A emenda foi aprovada, mas com a continuidade dos trabalhos, o dispositivo foi deslocado para o ADCT. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Ata de comissões**. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2023.

inconformismo¹⁶⁵ – no sentido de que visitas da Comissão dependeriam de anuência estatal expressa¹⁶⁶, assim como afastou da competência da Corte, fatos anteriores a 10 de dezembro de 1998¹⁶⁷. A título comparativo, a Argentina apresentou reservas quanto ao artigo 21 [direito à propriedade privada], retirando da Corte temas como política econômica, revisão da utilidade pública, interesse social ou justa indenização em desapropriações. Houve também uma declaração interpretativa no sentido de que o erro judiciário só poderia ser reconhecido por um tribunal nacional¹⁶⁸. O confronto entre a postura do Brasil e Argentina denota inquietações distintas: as do Brasil em evitar inspeções-surpresa e a revisitação de eventos anteriores a 1998, como a última Ditadura Militar; já as da Argentina, em resguardar a condução da política econômica e interesses fazendários.

Em suma, a concepção, incorporação formal da CADH e reconhecimento da competência da Corte Interamericana foram fruto de um longo processo, ainda inconcluso. Persistem os problemas da baixa difusão da jurisprudência da Corte e a precária efetividade de suas decisões¹⁶⁹.

¹⁶⁵ Uma declaração interpretativa não se enquadra no conceito de reserva, como disposto na Convenção de Viena sobre Direitos dos Tratados [“uma declaração unilateral, qualquer que seja a sua redação ou denominação, feita por um Estado ao assinar, ratificar, aceitar ou aprovar um tratado, ou a ele aderir, com o objetivo de excluir ou modificar o efeito jurídico de certas disposições do tratado em sua aplicação a esse Estado” - art. 2º, § 1º, “d”]. Consoante Valerio de Oliveira Mazzuoli, essas “declarações” servem de expediente político para demonstrar inconformismo com determinada disposição. PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi; PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Comentários à Convenção Americana de Direitos Humanos**. São Paulo: Forense, 2019. p. 374.

¹⁶⁶ Decreto nº. 678/1992, Art. 2º Ao depositar a carta de adesão a esse ato internacional, em 25 de setembro de 1992, o Governo brasileiro fez a seguinte declaração interpretativa: "O Governo do Brasil entende que os arts. 43 e 48, alínea d, não incluem o direito automático de visitas e inspeções in loco da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, as quais dependerão da anuência expressa do Estado".

¹⁶⁷ Decreto nº. 4.463/2002, Art. 1º É reconhecida como obrigatória, de pleno direito e por prazo indeterminado, a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969, de acordo com art. 62 da dita Convenção, sob reserva de reciprocidade e para fatos posteriores a 10 de dezembro de 1998.

¹⁶⁸ “1. Argentina: (Reserva e declarações interpretativas formuladas no ato da ratificação da Convenção) O instrumento de ratificação foi recebido na Secretaria-Geral da OEA em 5 de setembro de 1984, com uma reserva e declarações interpretativas. Procedeu-se à tramitação da notificação da reserva, em conformidade com a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, assinada em 23 de maio de 1969. Figuram abaixo os textos da reserva e declarações interpretativas acima mencionadas. I. Reserva O artigo 21 fica sujeito à seguinte reserva: "O Governo argentino estabelece que não serão submetidas à revisão por tribunal internacional questões inerentes à política econômica do Governo. Tampouco considerará passível de revisão o que os tribunais nacionais considerem causas de “utilidade pública” e “interesse social”, nem o que entendam por “indenização justa”. II. Declarações interpretativas [...] O artigo 10 deve ser interpretado no sentido de que o “erro judicial” seja estabelecido por um tribunal nacional”. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Signatários e Estado atual das ratificações Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Disponível em: oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/convencionrat.asp. Acesso em: 10 mai. 2021.

¹⁶⁹ Por exemplo, em 2006 foi proferida a primeira sentença contra o Brasil [caso Damião Ximenes Lopes], que até hoje não foi integralmente cumprida.

3.1.2 Status da Convenção Americana na hierarquia normativa brasileira

Tendo em vista que o parâmetro normativo de responsabilização do Estado na Corte Interamericana é a CADH, necessário averiguar seu status na hierarquia normativa interna¹⁷⁰. É bem verdade que o STF já se manifestou – mais de uma vez – no sentido de que a Convenção possui caráter supralegal, abaixo da Constituição e acima da legislação. Mas como isso diverge da jurisprudência da Corte Interamericana e tem consequências práticas no controle de convencionalidade e na própria autoridade dos julgados da Corte Interamericana, necessário dedicar algum espaço ao mesmo.

Na *visão da Corte Interamericana*, os dispositivos convencionais prevalecem sobre a legislação interna, o que significa dizer que obrigações internacionais não podem ser prejudicadas, suprimidas ou alteradas por disposições domésticas, sejam elas leis, atos administrativos ou até mesmo a respectiva Constituição. Tal percepção remonta à Corte Permanente de Justiça, como ilustram os casos Wimbledon¹⁷¹ e Nacionais Poloneses de Danzig¹⁷², vindo a ser positivado no artigo 27 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969: “[u]ma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado”. No âmbito da proteção dos direitos humanos, há

¹⁷⁰ Como lembra Flávia Piovesan, a polêmica da hierarquia dos tratados com relação à legislação interna, do contrário, não há antinomia a ser sanada. PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**, 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 93.

¹⁷¹ O vapor inglês que dá nome ao caso pretendia cruzar o Canal de Kiel, na Alemanha, transportando armas e munições para a Polônia, então em guerra contra a União Soviética. A passagem fora vetada por autoridades alemãs ao argumento de que consentir com o tráfego de material bélico quebraria a neutralidade assumida pelo país. A Corte Permanente de Justiça concluiu que, embora a Alemanha fosse soberana para declarar-se neutra e gerir o uso do Canal de Kiel que, afinal, está em seu território, o Estado já havia se comprometido no Tratado de Versalhes com a livre navegação, e tal obrigação internacional prevalece sobre deliberações internas no sentido oposto. CORTE PERMANENTE DE JUSTIÇA INTERNACIONAL. **Caso S.S. Wimbledon**. Haia, 17 de agosto de 1923. Disponível em: https://legal.un.org/PCIJsummaries/documents/english/5_e.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹⁷² Discutia-se o status jurídico da minoria polonesa na Cidade Livre de Danzig, região submetida diretamente à Liga das Nações pelo Tratado de Versalhes. A Corte Permanente de Justiça entendeu pela prevalência das disposições do tratado internacional e, em passagem que se tornou célebre, registrou: “[...] um Estado não pode invocar, contra outro Estado, as disposições de sua Constituição, mas apenas o direito internacional e as obrigações internacionais devidamente aceitas, por outro lado, e inversamente, um Estado não pode opor contra outro Estado a sua própria Constituição para fugir às obrigações que lhe incumbem por força do direito internacional ou dos tratados em vigor [tradução livre]”. CORTE PERMANENTE DE JUSTIÇA INTERNACIONAL. **Caso “Tratamento de nacionais poloneses e outras pessoas de origem ou língua polonesa no território de Danzig”**. § 62. Haia, 4 de fevereiro de 1932. Disponível em: https://www.icj-cij.org/sites/default/files/permanent-court-of-international-justice/serie_AB/AB_44/01_Traitement_nationaux_polonais_Avis_consultatif.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.

de se mencionar o caso *Open Door and Dublin Well Women vs. Ireland*, julgado pela Corte Europeia de Direitos Humanos¹⁷³.

Passando à Corte Interamericana, na Opinião Consultiva n.º. 14/1994, o tribunal reconheceu a responsabilidade internacional do Estado pela promulgação e aplicação de leis contrárias à CADH. Embora não pareça haver nenhuma novidade em tal assertiva, lendo o inteiro teor da Opinião, constata-se que embora a mesma se refira à “lei”, na realidade, seu objeto era o artigo 140 da Constituição peruana, que adicionava hipóteses de aplicação de pena de morte, contrariando o artigo 4º, 2 e 3 da Convenção, que veda semelhante ampliação¹⁷⁴.

O tribunal foi mais explícito no caso *Última Tentação de Cristo vs. Chile*, cuja sentença condenou o Estado réu a reformar sua Constituição, suprimindo dispositivo que permitiu a censura do filme que empresta o nome ao caso¹⁷⁵. E no menos conhecido *Caesar vs. Trindade e Tobago*, a sentença concluiu que açoitar pessoas privadas de liberdade, embora prevista em lei como sanção, caracteriza tortura e, por isso, determinou a reforma da Ley de Penas Corporales. Mas foi-se além, pois a Constituição trinitária-tobagense veda que legislação preexistente ao atual texto constitucional seja impugnada ou invalidada pelo Judiciário – como uma “cláusula de exclusão” – o que era o caso da Ley de Penas Corporales. Diante disso, calcado no artigo 25, 1 da CADH [proteção judicial efetiva], o Tribunal ordenou a reforma da Seção 6 da Constituição de Trindade e Tobago, para admitir que a citada lei também pudesse

¹⁷³ O aborto era proibido pela Constituição irlandesa e, nada obstante, as entidades que dão nome ao caso disseminavam informações sobre o aborto legal no exterior, divulgação que acabou proibida por decisão da Suprema Corte daquele país. Provocada, a Corte Europeia de Direitos Humanos entendeu que a vedação à publicidade era desproporcional, não levando em conta a importância do tema e condicionantes como idade das destinatárias da informação. O caso é marcante tanto pelo tema a ele subjacente, como pela conclusão final de violação ao artigo 10 da Convenção Europeia de Direitos Humanos [liberdade de expressão], o que deveria prevalecer a despeito da legislação, do texto constitucional e da interpretação do Judiciário local. CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso “Open Door and Dublin Well Woman” vs. Irlanda**. Pleno. Estrasburgo, 29 de outubro de 1992. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57789%22%5D%7D>. Acesso em: 31 mar. 2020.

¹⁷⁴ O Brasil se manifestou em tal opinião consultiva, alegando que: “a simples edição de lei em contrário não seria violadora de obrigações internacionais, pois seria necessário, para que tal violação se estabelecesse, a concretização de suas disposições. Em segundo lugar, o âmbito do problema resolve-se pela teoria que cada Estado siga em matéria de hierarquia de leis”. “Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (Arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva n.º. 14/1994**. San José, 9 de dezembro de 1994. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 mai. 2022.

¹⁷⁵ O filme “A Última Tentação de Cristo” teve sua exibição proibida pelo Conselho de Qualificação Cinematográfica, órgão administrativo, o que foi posteriormente confirmado pelo Judiciário chileno. A Corte Interamericana concluiu pela responsabilidade internacional por violação ao artigo 13 da CADH [liberdade de pensamento e de expressão], ainda que a conduta estatal se arrime na aplicação de dispositivo constitucional, autorizativo da censura prévia [artigo 19, inciso 12, da Constituição Política e Decreto-Lei número 679]. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos e outros) vs. Chile**. § 72. San José, 5 de fevereiro de 2001. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 mai. 2022.

ser objeto de um recurso efetivo no plano interno¹⁷⁶. Uma ponderação pertinente é o duvidoso compliance de uma sentença interamericana que ordene uma reforma constitucional. O caso *A Última Tentação de Cristo vs. Chile* aparenta ser bem-sucedido, mas havia um ambiente interno favorável à reforma, com proposta de emenda à Constituição em trâmite meses antes do acionamento formal do Sistema Interamericano¹⁷⁷. Ao revés, no caso *Caesar, Trindade e Tobago* simplesmente denunciou a CADH antes da prolação da sentença, que jamais foi cumprida¹⁷⁸.

Em poucas palavras, a Corte Interamericana posiciona a CADH como parâmetro de controle de *toda* a legislação doméstica, inclusive, da respectiva Constituição, que deve guardar conformidade ao disposto no texto convencional, sob pena de responsabilização internacional do Estado.

Visto isso, passa-se à *perspectiva do Judiciário brasileiro* sobre a CADH e sua conclusão pela supralegalidade do tratado.

Há diferentes teorias sobre como o direito interno se relaciona com o direito internacional¹⁷⁹, seguindo-se aqui uma breve revisão jurisprudencial¹⁸⁰. Em 1977, o STF debruçou-se sobre o conflito entre a Convenção de Genebra sobre Letras de Câmbio e Notas Promissórias, internalizada via Decreto nº. 7.663/1966, e o posterior Decreto-Lei nº. 427/1969. A antinomia foi resolvida pela lógica de que ambas gozavam de paridade normativa como lei ordinária, devendo prevalecer o decreto-lei, que é mais recente. Entender o contrário apenas porque o Decreto nº. 7.663/1966 internaliza um tratado seria inadmissível, pois “[...]

¹⁷⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Caesar vs. Trinidad e Tobago**. § 133. San José, 11 de março de 2005. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 mai. 2022.

¹⁷⁷ Uma especulação pertinente é, se acaso não houvesse ambiente político favorável ou um tema mais sensível, se o Estado chileno reformaria sua Constituição. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos e outros) vs. Chile**. § 60. San José, 5 de fevereiro de 2001. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 mai. 2022.

¹⁷⁸ TRINDADE E TOBAGO. **Constituição da República de 1976**. Disponível em: <http://laws.gov.tt/pdf/Constitution.pdf>; acesso em: 19 abr. 2023.

¹⁷⁹ Pela *teoria dualista*, direito internacional e direito interno representam dois corpos estanques, de sorte que um tratado só é passível de ser aplicável após sua incorporação ao ordenamento doméstico, seja por lei [dualismo extremado] ou por ato infralegal, como um decreto [dualismo moderado]. Por outro lado, pela *teoria monista*, as ordens jurídicas internacional e nacional são manifestações de um único sistema jurídico, com a norma internacional produzindo efeitos imediatos no âmbito interno. Essa interação pode se dar com prevalência do direito internacional ou do direito interno, respectivamente, monismo com primazia do direito internacional ou do direito interno. Há, ainda, teorias conciliatórias e outras propostas. Vide: MENEZES, Wagner. O Direito Internacional contemporâneo e a teoria da transnormatividade. **Pensar**, Fortaleza, v. 12, p. 134-144, mar. 2007. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/1084/1667>. Acesso em: 10 abr. 2021.

¹⁸⁰ Como mencionou pelo Ministro Celso de Mello, é na Constituição – como interpretada pelo STF, acrescenta-se – “[...] e não na controvérsia doutrinária que antagoniza monistas e dualistas que se deve buscar a solução normativa para a questão da incorporação dos atos internacionais”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1480**. Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio; Relator para o acórdão: Ministro Celso de Mello. Brasília, 4 de setembro de 1997. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 jan. 2022.

transformar-se-ia qualquer lei que procedesse de algum tratado em super lei, em situação superior à própria Constituição Brasileira”¹⁸¹. A equiparação entre tratados internalizados e lei ordinária foi mantida na Constituição de 1988, solucionando o antagonismo entre a autorização constitucional da prisão civil do depositário infiel [art. 5º, LVII] e a vedação convencional de prisão civil por dívidas, salvo de alimentos [art. 7º, 7], a favor do texto constitucional, “pela singela razão de que não se admite emenda constitucional realizada por meio da ratificação de tratado”¹⁸². Isso foi reiterado na ADI nº. 1480¹⁸³, não havendo exceções nem para os tratados mercosulinos¹⁸⁴.

A EC nº. 45/2004 acrescentou o § 3º ao artigo 5º da Constituição, prescrevendo que tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos, serão equivalentes às emendas constitucionais¹⁸⁵. Nada foi dito sobre os tratados preexistentes, como a CADH¹⁸⁶, vindo o STF a revisitar o tema da prisão civil para depositário infiel. Seguindo voto do ministro Gilmar Mendes, aduziu-se que equiparar tratados de direitos humanos à legislação infraconstitucional

¹⁸¹ De acordo com o voto do Relator, Ministro Cunha Peixoto: “[...] não existe, na Constituição, nenhum dispositivo que impeça ao membro do Congresso apresentar projeto que revogue, tácita ou expressamente, uma lei que tenha sua origem em um tratado” e que “não há nenhum artigo [na Constituição] que declare irrevogável uma lei positiva brasileira pelo fato de ter sua origem em um Tratado [...]”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 80004**, Pleno. Relator para o acórdão: Ministro Cunha Peixoto. Brasília, 01 de junho de 1977. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 26 ago. 2020.

¹⁸² O voto do Ministro Marco Aurélio defendia que a Convenção Americana havia revogado o Decreto-Lei nº. 911/1969, que tratava da prisão civil do depositário infiel em contrato de alienação fiduciária, tese que anos depois sagrou-se vencedora. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº. 72131**, Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio; Relator para o acórdão: Ministro Moreira Alves. Brasília, 23 de novembro de 1995. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 jan. 2022.

¹⁸³ Depois de tomar partido pela teoria do dualismo moderado, consignou o Ministro Celso de Mello que: “No sistema jurídico brasileiro, os atos internacionais não dispõem de primazia hierárquica sobre as normas de direito interno. A eventual precedência dos tratados ou convenções internacionais sobre as regras infraconstitucionais de direito interno somente se justificará quando a situação de antinomia com o ordenamento doméstico impuser, para a solução do conflito, a aplicação alternativa do critério cronológico (“lex posterior derogat priori”) ou, quando cabível, do critério da especialidade”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1480**, Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio; Relator para o acórdão: Ministro Celso de Mello. Brasília, 4 de setembro de 1997. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 jan. 2022.

¹⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Carta Rogatória nº. 8279**, Pleno. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 17 de junho de 1998. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 jun. 2022.

¹⁸⁵ É o caso da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e o Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com Outras Dificuldades para ter Acesso ao Texto Impresso [Decretos nº. 6.949/2009 e 9.522/2018, respectivamente].

¹⁸⁶ Cançado Trindade tece severas críticas à EC nº. 45: “Mal concebida, mal redigida e mal formulada, representa um lamentável retrocesso em relação ao modelo aberto consagrado pelo artigo 5(2) da Constituição Federal de 1988. No tocante aos tratados anteriormente aprovados, cria um imbróglio tão a gosto de nossos publicistas estatocêntricos, insensíveis às necessidades de proteção do ser humano”. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Desafios e Conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no Início do Século XXI*. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (org.). **Desafios do direito internacional contemporâneo**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. p. 209.

seria “subestimar seu valor especial no contexto do sistema de proteção dos direitos da pessoa humana”, mas, simultaneamente, que “os tratados sobre direitos humanos não poderiam afrontar a supremacia da Constituição”. Como solução intermediária, concluiu-se que a Convenção Americana não revogou a autorização constitucional da prisão civil do depositário infiel, mas, por seu status supralegal, referido tratado teria “efeito paralisante” na legislação infraconstitucional, proscrevendo essa modalidade de prisão¹⁸⁷.

Tal interpretação tem repercussões práticas: (i) interdita o uso do recurso extraordinário e ações do controle concentrado de constitucionalidade para discutir a compatibilidade de dada norma com a CADH¹⁸⁸; (ii) mantém no STJ, via recurso especial, a competência para dar a última palavra sobre a interpretação do texto convencional, pelo duplo fundamento de ser uma norma sem status constitucional e se tratar de um tratado¹⁸⁹; e (iii) o status de supralegalidade restringe o controle de convencionalidade às normas infraconstitucionais.

A discrepância entre Corte Interamericana e STF é subjacente à ADPF nº. 153, que versa sobre a anistia aos crimes comuns praticados por agentes estatais durante a última Ditadura¹⁹⁰. O STF rejeitou o pedido¹⁹¹ poucos meses antes da Corte Interamericana julgar o caso Gomes Lund [Guerrilha do Araguaia] vs. Brasil e concluir pela inconveniência da

¹⁸⁷ Outro argumento utilizado foi o artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, que veda ao Estado pactuante "pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado". O Ministro Celso de Mello defendeu o status constitucional dos tratados de direitos humanos. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 466343**. Pleno. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, 3 de dezembro de 2008. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 jan. 2023. Sobre a prisão civil, há a Súmula Vinculante nº. 25. É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito.

¹⁸⁸ “Não é possível analisar em recurso extraordinário a compatibilidade do art. 168-A do CP com o art. 8º, alínea 2, da Convenção Americana de Direitos Humanos, tendo em vista o disposto no art. 102, III, da Constituição Federal”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº. 1269728**. Segunda Turma. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 28 de setembro de 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 20 mai. 2022. Valério de Oliveira Mazzuoli defende uma releitura do art. 102, III, da Constituição para abranger quaisquer tratados de direitos humanos em vigor no Brasil. MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 166.

¹⁸⁹ Constituição, Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça: III - julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida: a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência;

¹⁹⁰ Lei nº. 6.683/79, Art. 1º É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexos com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares (vetado). § 1º - Consideram-se conexos, para efeito deste artigo, os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política.

¹⁹¹ Tal ADPF aguarda julgamento de embargos de declaração e está apensada à ADPF nº. 320, que dentre outros pedidos, pretende fazer cumprir a sentença do caso Gomes Lund.

Lei de Anistia. A Corte, na oportunidade, criticou o acórdão do STF por “desconsiderar as obrigações internacionais do Brasil”, que vinculam “todos os seus poderes e órgãos, os quais devem garantir o cumprimento das disposições convencionais e seus efeitos próprios (effet utile) no plano de seu direito interno”¹⁹².

3.1.3 O controle de convencionalidade e a Administração Pública

Simplificadamente, controle de convencionalidade¹⁹³ é a aferição de compatibilidade vertical entre norma doméstica e tratado internacional, no caso, a CADH, levando a um juízo positivo ou negativo, de convencionalidade ou inconvencionalidade¹⁹⁴.

Para Eduardo Ferrer Mac-Gregor, juiz da Corte Interamericana, o controle de convencionalidade tem supedâneo na Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, ao *pacta sunt servanda* e impedimento de se invocar o direito interno para inadimplir obrigação assumida em virtude de um tratado [art. 26 e 27]. Outro fundamento está na própria CADH, nos deveres de respeitar direitos, garantir seu pleno exercício e de adequar disposições de direito interno

¹⁹² Eis o fragmento completo: “177. No presente caso, o Tribunal observa que não foi exercido o controle de convencionalidade pelas autoridades jurisdicionais do Estado e que, pelo contrário, a decisão do Supremo Tribunal Federal confirmou a validade da interpretação da Lei de Anistia, sem considerar as obrigações internacionais do Brasil derivadas do Direito Internacional, particularmente aquelas estabelecidas nos artigos 8 e 25 da Convenção Americana, em relação com os artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento. O Tribunal estima oportuno recordar que a obrigação de cumprir as obrigações internacionais voluntariamente contraídas corresponde a um princípio básico do direito sobre a responsabilidade internacional dos Estados, respaldado pela jurisprudência internacional e nacional, segundo o qual aqueles devem acatar suas obrigações convencionais internacionais de boa-fé (*pacta sunt servanda*). Como já salientou esta Corte e conforme dispõe o artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, os Estados não podem, por razões de ordem interna, descumprir obrigações internacionais. As obrigações convencionais dos Estados Parte vinculam todos seus poderes e órgãos, os quais devem garantir o cumprimento das disposições convencionais e seus efeitos próprios (*effet utile*) no plano de seu direito interno”. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Gomes Lund e otros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil**. San José, 24 de novembro de 2010. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 mai. 2022.

¹⁹³ O termo controle de convencionalidade é mencionado em decisão de 1975 do Conselho Constitucional francês. Estava em jogo a compatibilidade de lei autorizativa do aborto em face da (i) Constituição de 1958 e (ii) a Convenção Europeia de Direitos Humanos. Quanto ao primeiro, o Conselho procedeu ao controle de constitucionalidade tradicional; quanto ao segundo, como o parâmetro era a Convenção Europeia de Direitos Humanos, o Conselho declarou sua incompetência, por se tratar do confronto de lei com um tratado internacional, o controle de convencionalidade, que não foi tratado na Constituição francesa [art. 61]. FRANÇA. Conselho Constitucional. **Décision n° 74-54 DC**. Paris, 15 de janeiro de 1975. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1975/7454DC.htm>. Acesso em: 30 ago. 2020.

¹⁹⁴ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Controle jurisdicional da convencionalidade das leis.**, op. cit., p. 35.

[art. 1º e 2º]¹⁹⁵. Seu objeto variará a depender do status que se impute à CADH: como norma supralegal [STF], o controle incidirá sobre a legislação infraconstitucional; enquanto norma supraconstitucional [Corte Interamericana], o controle inclui todas as normas estatais, inclusive a Constituição¹⁹⁶.

Pode-se citar os seguintes marcos no desenvolvimento do controle de convencionalidade na Corte Interamericana: (i) explicitamente adotado na sentença do caso *Almonacid Arellano e outros vs. Chile* [2006]¹⁹⁷, asseverando que o Tribunal de San José é o intérprete máximo da CADH, que os juízes domésticos devem observar sua jurisprudência e deixar de aplicar leis que lhe sejam incompatíveis¹⁹⁸; (ii) o agora *dever de controle de convencionalidade* foi repisado no caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro e outros) vs. Peru* [2006], agregando que se trata de algo a ser realizado de ofício¹⁹⁹; (iii) no caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México* [2010], adicionou-se que o controle de convencionalidade é um dever imputável a *todos os órgãos do Estado*²⁰⁰; e (iv) por fim, no caso *Comunidade Garífuna de Punta Piedra vs. Honduras* [2015], a Corte amplia o parâmetro do

¹⁹⁵ MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. El Control de Convencionalidad en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. In: DUARTE, Fabiane Pereira de Oliveira; CRUZ, Fabrício Bittencourt da; JARDIM, Tarciso dal Maso (org.). **Controle de Convencionalidade**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016. p. 29.

¹⁹⁶ Num sentido mais dilatado, André de Carvalho Ramos inclui no objeto do controle de convencionalidade “normas e decisões estatais”. Em suas palavras, “O controle de convencionalidade consiste numa análise de compatibilidade dos atos internos (comissivos ou omissivos) em face das normas internacionais (tratados, costumes internacionais, princípios gerais de direito, atos unilaterais, resoluções vinculantes de organizações internacionais). Esse controle pode ter efeito negativo ou positivo: o efeito negativo consiste na invalidação das normas e decisões nacionais contrárias às normas internacionais, resultando no chamado controle destrutivo ou saneador de convencionalidade; o efeito positivo consiste na interpretação adequada das normas nacionais para que estas sejam conformes às normas internacionais (efeito positivo do controle de convencionalidade), resultando em um controle construtivo de convencionalidade”. RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**, op. cit., p. 557.

¹⁹⁷ Antes, o termo controle de convencionalidade aparece em voto concorrente do juiz Sergio Garcia Ramirez, no caso *Myrna Mack Chang v. Guatemala*, ao dizer que a responsabilidade internacional do Estado implica que o mesmo, em seu conjunto, proceda ao controle de convencionalidade de seus atos. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala**. Voto concorrente. § 27. San José, 25 de novembro de 2003. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

¹⁹⁸ O caso versava sobre lei de anistia. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile**. § 124. San José, 26 de setembro de 2006. San José, 25 de novembro de 2003. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

¹⁹⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Trabajadores Demitidos do Congreso (Aguado Alfaro e outros) vs. Peru**. § 128. San José, 24 de novembro de 2006. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

²⁰⁰ Repete-se que a CADH, enquanto tratado internacional, vincula o Estado parte como um todo, o que abrange todos os seus órgãos, que devem, dentro do marco de suas competências internas, exercer o controle de convencionalidade de ofício. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México**. § 225. San José, 26 de novembro de 2010. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

controle de convencionalidade para abarcar além do texto convencional e a jurisprudência da Corte, os standards internacionais específicos, aplicáveis à matéria sub judice²⁰¹.

Malgrado a expansão do controle de convencionalidade, nos moldes acima delineados, o Sistema Interamericano é coadjuvante e complementar à atuação dos Estados Partes²⁰². Por isso, fala-se em controle de convencionalidade: *internacional*, à cargo da Corte Interamericana, a intérprete final da CADH; *nacional*, desempenhado pelas autoridades domésticas, levando em conta o texto convencional + a interpretação da Corte de San José²⁰³. O controle de convencionalidade internacional mistura-se ao objeto da presente pesquisa e à análise dos precedentes da Corte Interamericana, por isso, faz-se um breve recorte sobre o controle nacional, no contexto dos três poderes.

No Legislativo, o controle de convencionalidade obriga checar a compatibilidade da proposta legislativa com a CADH, em adição aos já tradicionais escrutínios de constitucionalidade, legalidade, juridicidade e regimentalidade na Câmara dos Deputados²⁰⁴ e

²⁰¹ Por “standards aplicáveis” entende-se a eventual incidência de textos normativos específicos, como no caso dos autos, referindo-se ao direito de propriedade coletiva indígena, visando a correta interpretação do texto convencional. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra e seus membros vs. Honduras**. § 211. San José, 8 de outubro de 2015. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

²⁰² Isso se infere principalmente: (i) pelo preâmbulo da CADH: “Reconhecendo que os direitos essenciais do homem não derivam do fato de ser ele nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão por que justificam uma proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados americanos; [...]”; (ii) pela obrigatoriedade do esgotamento prévio dos recursos internos como requisito para se acessar a Comissão e Corte Interamericana [art. 46, 1, “a”].

²⁰³ André de Carvalho Ramos discrimina duas modalidades de controle de convencionalidade, o de matriz internacional, autêntico ou definitivo, à cargo da Corte Interamericana e o de matriz nacional, provisório ou preliminar, a cargo dos juízes e tribunais domésticos. RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**, op. cit., p. 557-559. Em contraste, Valerio de Oliveira Mazzuoli argumenta que o controle de convencionalidade autêntico é o interno, pois a atuação da Corte Interamericana é subsidiária, dedicada apenas a alguns “grandes temas”, cabendo ao juiz doméstico aplicar a CADH na imensa maioria dos casos. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Controle jurisdicional da convencionalidade das leis**, op. cit., p. 28-29. A divergência reside no critério adotado: quanto à qualidade da decisão, de fato a Corte Interamericana é a intérprete maior da Convenção Americana e responsável por sua leitura final, algo essencial para evitar localismos exegeticos; já quanto ao acesso judicial, a Corte Interamericana é um tribunal restrito, que só aceita ações promovidas apenas pela Comissão e Estados, e em números bastante modestos. De sorte que o dia a dia da concretização dos direitos convencionais está nas mãos dos juízes e autoridades domésticas, por isso a alusão a controle autêntico por parte de Valerio Mazzuoli.

²⁰⁴ Regimento Interno da Câmara dos Deputados [Resolução n.º 17/1989], Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade: [...] IV - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania: a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões; [...]

Senado Federal²⁰⁵. Note-se que é possível provocar a Corte para, via opinião consultiva, manifestar-se sobre projetos de lei e de reforma constitucional com a Convenção²⁰⁶.

No Judiciário, a Recomendação n.º 123/2022 do CNJ²⁰⁷ encoraja os juízes a observarem tratados de direitos humanos, a jurisprudência da Corte Interamericana e a promover o controle de convencionalidade das *leis internas*. Tal iniciativa reconhece que o controle de convencionalidade distingue-se do de constitucionalidade, mas é igualmente obrigatório²⁰⁸. Por outro lado, a Recomendação é contraditória ao falar em controle de convencionalidade limitado às leis internas e no dever de os juízes seguirem a jurisprudência interamericana. Ambas as assertivas são incompatíveis, pois a jurisprudência da Corte é no sentido de incluir o texto constitucional como objeto do controle de convencionalidade, e não apenas as *leis internas*.

De todo o modo, o juiz deve ter a precaução de ouvir previamente as partes sobre o tema, dada a vedação à decisão surpresa [CPC, art. 10]²⁰⁹.

Por fim, é no âmbito do Executivo que o controle de convencionalidade se mostra mais espinhoso. É que: (i) diversamente do processo legislativo ou judicial, a gestão pública é multiforme e apenas parcialmente processualizada, o que aumenta a diversidade do objeto desse controle, abrangendo atos regulamentares e, em um sentido mais amplo, atos administrativos, contratos, serviços públicos, dentre outros²¹⁰; (ii) a concorrência de agentes decisores e a repartição obscura ou sobreposta de competências; (iii) a cumulatividade de mecanismos de

²⁰⁵ Regimento Interno do Senado Federal [Resolução n.º 93/1970], Art. 101. À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania compete: I - opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário; [...].

²⁰⁶ “Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización”. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Opinião Consultiva n.º 4/1984**. §§ 14 e 18. San José, 19 de janeiro de 1984. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

²⁰⁷ Art. 1º Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário: I – a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e a utilização da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte Interamericana), bem como a necessidade de controle de convencionalidade das leis internas. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n.º 123, de 7 de janeiro de 2022**. Disponível em: www.cnj.jus.br. Acesso em: 15 jan. 2023

²⁰⁸ Foi o que fez o STF ao decidir sobre a recepção do crime do art. 330 do Código Penal [desacato], com o Relator, Ministro Roberto Barroso explicitamente realizando o duplo controle, de convencionalidade e constitucionalidade do citado tipo penal. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 496**. Brasília, 22 de junho de 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 22 jan. 2022.

²⁰⁹ Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.

²¹⁰ SAGÜÉS, Néstor Pedro. Notas sobre el control ejecutivo de convencionalidad. **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano**, Bogotá, p. 146-148, 2015. Disponível em: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/4122/3570>. Acesso em: 28 ago. 2020.

controle da Administração, o que, conjugado com a baixa adesão ao controle de convencionalidade, incrementa os riscos de responsabilização do gestor público por deixar de “seguir a lei”²¹¹; (iv) por fim, o receio geral de desarticulação e engessamento, atravancando a máquina pública.

O controle de convencionalidade no âmbito do Executivo se acopla ao *controle interno da Administração*, fundado na autotutela, permitindo a anulação de atos viciados, de ofício ou por provocação²¹², que contrariem “preceitos constitucionais, princípios, leis complementares, leis ordinárias, outros tipos de leis, medidas provisórias, decretos, resoluções e outras formas de expressão do Direito”²¹³. Mas diferentemente do confronto hierárquico entre espécies normativas, o controle de convencionalidade é mais complexo e precisa ponderar a primazia da norma mais favorável ao indivíduo, o que nem sempre é simples de determinar [CADH, art. 29, b]²¹⁴.

Dessa dificuldade surge outra: *quem seria o agente controlador?* A Corte Interamericana remete à legislação interna a organização do controle de convencionalidade²¹⁵, de sorte que seria conforme a jurisprudência do Tribunal de San José que a Administração concentrasse o tal controle a algum órgão superior, evitando problemas de coerência e

²¹¹ Por exemplo, o Decreto-lei n.º 201/1967, considera crime próprio de Prefeitos Municipais “negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente” [art. 1.º, XIV]. Por outro lado, a Lei n.º 1.079/50 trata como crime de responsabilidade contra a existência política da União “violando tratados legitimamente feitos com nações estrangeiras” [art. 5.º, 11].

²¹² O controle de convencionalidade refere-se à conformação com a CADH, o que refuta a crítica ao mérito administrativo, que é a outra dimensão do controle administrativo ou interno.

²¹³ MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. op. cit., p. 65.

²¹⁴ “De fato, há uma importante pergunta, muitas vezes olvidada: a norma é mais favorável a quem? ao indivíduo, mas se em determinado caso concreto – comum, diga-se –, dois direitos pertencentes a indivíduos distintos entram em colisão? Qual norma deve prevalecer? o princípio da primazia da norma mais favorável emudece. Sendo assim, infelizmente, observo a insuficiência do princípio da primazia da norma mais favorável justamente nos hard cases, nos quais dois direitos entram em colisão aparente [...] Não devemos considerar, contudo, tal conflito aparente como insuperável. Face à insuficiência do princípio da norma mais favorável ao indivíduo, entra em cena o princípio da ponderação de interesses, sabendo que a certeza da relatividade dos direitos fundamentais diante da necessária coexistência entre os mesmos devem servir de guia para o intérprete no momento da estipulação dos limites da proteção estipulada pelos direitos em concreto”. RAMOS, André de Carvalho. Supremo Tribunal Federal brasileiro e o controle de convencionalidade: levando a sério os tratados de direitos humanos. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 104, p. 256-257, 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67857>. Acesso em: 4 maio. 2022.

²¹⁵ A Corte já se manifestou afirmando que a CADH não impõe um modelo organizacional específico de controle de constitucionalidade ou convencionalidade. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Gelman vs. Uruguai**. § 193. San José, 24 de fevereiro de 2011. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

insegurança jurídica²¹⁶. A analogia possível é, uma vez mais, com o controle de constitucionalidade. Já se admitiu que o Chefe do Executivo deixasse de aplicar lei, por entendê-la inconstitucional²¹⁷, o que poderia ser extrapolado para sua potencial inconvenção. Todavia, decisões mais recentes do STF vinculam o controle de constitucionalidade à função jurisdicional, negando tal prerrogativa ao TCU²¹⁸ e CNJ²¹⁹. Isso parece indicar que raciocínio semelhante seria desenvolvido quanto ao controle de convencionalidade, concentrando-o no Judiciário, ainda que contrariando precedentes da Corte que o qualificam como uma obrigação a ser satisfeita por todos os órgãos do Estado.

Em suma, a obrigação do controle de convencionalidade contempla a Administração Pública e é compatível com as finalidades do tradicional controle interno. Porém, acumulam-se dificuldades operacionais, quanto ao *procedimento*, *quem* seria o decisor e, buscando previsibilidade e segurança jurídica, *como decidir*. Pelo desconhecimento da jurisprudência da Corte Interamericana e até a própria CADH, é irreal esperar qualquer iniciativa em tal temática antes da prévia construção de um sistema voltado a tal fim.

²¹⁶ O Código Modelo de Processos Administrativos para Ibero-América propõe em seu artigo 2º, § único, que: “A autoridade administrativa poderá deixar de cumprir a lei ou o ato que considerar inconstitucional ou anticonvencional, representando ao órgão competente para a declaração de inconstitucionalidade ou de anticonvencionalidade”. INSTITUTO IBERO-AMERICANO DE DIREITO PROCESSUAL. **Código modelo de processos administrativos – judicial e extrajudicial – para ibero-américa**, Buenos Aires, 2012. Disponível em: <http://www.nupej.uff.br>. Acesso em: 19 abr. 2023.

²¹⁷ O caminho juridicamente menos arriscado para o Chefe do Executivo é buscar o Judiciário, solicitando liminar para suspender o dispositivo alegadamente inconstitucional, o que explica a pouca quantidade de precedentes. Em acórdão de 1990, o STF foi favorável a que o Executivo determine que seus órgãos subordinados deixem de aplicar administrativamente leis ou atos com força de lei que considerem inconstitucionais. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 221**. Pleno. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 29 de março de 1990. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 12 jun. 2022. Outro precedente favorável é do STJ, asseverando que “[o] Poder Executivo deve negar execução a ato normativo que lhe pareça inconstitucional”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 23.121/GO**. Primeira Turma. Brasília, 6 de outubro de 1993. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 12 jun. 2022.

²¹⁸ Quanto aos votos divergentes: (i) ministro Roberto Barroso defendeu que “[t]oda autoridade administrativa de nível superior pode, a meu ver, incidentalmente declarar a inconstitucionalidade de lei, desde que limitada ao caso concreto”; (ii) ministra Rosa Weber sustentou que o TCU tem competência para, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, afastar a aplicação concreta de dispositivo inconstitucional, quando em jogo matéria pacífica no STF; (iii) ministro Gilmar Mendes, “[...] não há empecilho para que a Administração Pública deixe de aplicar lei ou ato normativo inconstitucional ou interpretação tida como incompatível com a Constituição pela Suprema Corte, consoante jurisprudência pacífica”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº. 35410**. Pleno. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 13 de abril de 2021. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 15 mai. 2022.

²¹⁹ O fundamento foi a natureza administrativa do CNJ. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Agravo Regimental em Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº. 32582**. Pleno. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 31 de agosto de 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 15 mai. 2022.

3.2 A responsabilidade internacional na Corte Interamericana e a responsabilidade civil do Estado – um paralelo

Segundo Francisco Rezek, a responsabilidade internacional do Estado tem como elementos o *ato ilícito*, que é a desconformidade de dada conduta com parâmetros de direito internacional, como um tratado, princípio geral e/ou regra costumeira, o *dano*, que pode ser material ou imaterial e, por fim, *imputabilidade da conduta ao Estado*, que pode se dar por ação ou omissão de agentes públicos,²²⁰. Tais formulações são próximas ao regime de responsabilidade civil do Estado, como estudado no direito administrativo, que envolve *conduta administrativa*, *dano* e o *nexo causal*, conforme o STF²²¹.

Há alguma polêmica sobre a natureza objetiva ou subjetiva da responsabilidade internacional do Estado, mas como sumariza Malcom Shaw, após revisar diversos precedentes, há prevalência da teoria objetiva²²², o que dialoga com o Projeto da Comissão de Direito Internacional da ONU sobre responsabilidade internacional do Estado²²³. A CADH não alude a dolo ou culpa estatais, pelo que se concorda com André de Carvalho Ramos ao dizer que tal omissão não pode ser suprida pelo intérprete, sob pena de colidir com o propósito de máxima proteção ao indivíduo²²⁴. De fato, trata-se de escolha congruente com a efetividade do processo

²²⁰ REZEK, Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 271-274.

²²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº. 884325**. Pleno. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 18 de agosto de 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 18 ago. 2022. De modo mais minudente, ainda segundo o STF, tem-se: (a) a alteridade do dano – isto é, o dano ser causado a outrem, (b) a causalidade material entre o *eventus damni* e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva, imputável a agente do Poder Público, que tenha, nessa condição funcional, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 109615**. Primeira Turma. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 28 de maio de 1996. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 18 ago. 2022.

²²² SHAW, Malcom N. **International law**. 8. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 593-594.

²²³ Art. 2º Elementos de um ato internacionalmente ilícito do Estado. Há um ato internacionalmente ilícito do Estado quando a conduta, consistindo em uma ação ou omissão: a) é atribuível ao Estado consoante o Direito Internacional; e b) constitui uma violação de uma obrigação internacional do Estado [tradução livre]. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. Draft articles on responsibility of States for internationally wrongful acts. **Yearbook of The International Law Commission**, New York, v. 2, n. 1, p. 146-170, 2007. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_2001_v2_p2.pdf. Acesso em: 14 ago. 2021.

²²⁴ “Não pode o intérprete, então, querer suprir a ausência de disposição expressa exigindo a necessidade de constatação de culpado agente para a concretização da responsabilidade internacional do Estado. Consideramos, ao invés, que tal omissão é justificada tendo em vista o desejo dos Estados em ampliar a proteção aos indivíduos”. RAMOS, André de Carvalho. **Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos**. São Paulo: Renovar, 2004. p. 92-93.

interamericano, pois limita o objeto da instrução ao fato tido como ilícito, evitando impasses probatórios ou diligências mais custosas.

Nos itens que se seguem, sempre dentro do contexto da CADH, serão tratados alguns aspectos que reclamam reflexão mais demorada: a conduta ilícita, a problemática da imputabilidade ao Estado, a responsabilidade por omissão e o dano e sua reparação.

3.2.1 Conduta ilícita

Consoante o texto convencional, haverá um ilícito quando o Estado parte: (i) não *respeitar* os direitos e liberdades lá enunciados e/ou furtar-se de *garantir* seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma [art. 1º]; (ii) deixar de *adotar disposições de direito interno* necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades [art. 2º]. A resposta jurídica a tais violações é a responsabilização internacional²²⁵. E mesmo que a conduta seja regular sob o ponto de vista doméstico, tal licitude não se transpõe, tampouco vincula, os mecanismos internacionais, pois o parâmetro de controle é distinto²²⁶.

No concernente às excludentes de ilicitude em geral, Francisco Rezek entende-as factíveis, salvo em tópicos específicos, como as atividades nucleares de índole pacífica²²⁷. O Projeto da Comissão de Direito Internacional da ONU elenca como excludentes o consentimento, legítima defesa, contramedidas, força maior, estado de perigo, estado de necessidade e cumprimento de normas imperativas, situações que, entretanto, não afastam o

²²⁵ Explica Flávia Piovesan que: “O reconhecimento de que os seres humanos têm direitos sob o plano internacional implica a noção de que a negação desses mesmos direitos impõe, como resposta, a responsabilização internacional do Estado violador. Isto é, emerge a necessidade de delinear limites à noção tradicional de soberania estatal, introduzindo formas de responsabilização do Estado na arena internacional, quando as instituições nacionais se mostram omissas ou falhas na tarefa de proteger os direitos humanos internacionalmente assegurados”. PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**, 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 8.

²²⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras**. §§ 169-171. San José, 29 de junho de 1988. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

²²⁷ O autor menciona “responsabilidade objetiva”, mas está se referindo a uma matriz de responsabilidade que corresponderia ao risco integral. A conferir: “Igualmente certo, contudo, é que não se admite em direito das gentes uma responsabilidade objetiva, independente da verificação de qualquer procedimento faltoso, exceto em casos especiais e tópicos, disciplinados por convenções recentes”. REZEK, Francisco. **Direito internacional público**, op. cit., p. 270. Outro exemplo do que seria “responsabilidade objetiva”, ou melhor, pelo risco integral, está na Convenção sobre Responsabilidade Internacional por Danos Causados por Objetos Espaciais: Art. 2º. Um Estado lançador será responsável absoluto pelo pagamento de indenização por danos causados por seus objetos espaciais na superfície da Terra ou a aeronaves em voo.

dever de indenizar²²⁸. Novamente, há de prevalecer as especificidades da CADH, que não as previu em seu texto. Interpretação no sentido oposto, além de relativizar os direitos convencionais, o que é vedado [art. 29]²²⁹ seria perigos face aos riscos de legitimar perseguições sistemáticas a “inimigos do Estado” a título de estado de necessidade ou equivalentes²³⁰.

Uma previsão peculiar é a cláusula de suspensão de garantias da CADH, para que o Estado possa lidar com guerra, perigo público ou outra emergência, enquanto perdurar a crise [art. 27]²³¹. Tal providência é decidida domesticamente e comunicada ao Secretário-Geral da OEA apenas para fins de registro. Trata-se de expediente relativamente comum²³², útil para o “enfrentamento de emergências públicas e preservar os valores superiores da sociedade democrática”, mas seu manejo não pode se desvincular da democracia representativa²³³, camuflando golpes de Estado, perseguição contra dissidentes, ou equivalentes. Ou seja, não há “discricionariedade ilimitada” em tal disciplina, pois em tese, o recurso à suspensão de garantias se sujeita ao controle da Corte pela via contenciosa²³⁴. Mas, quando corretamente aplicado, sem excessos e obedecendo os requisitos formais, a suspensão de garantias caracteriza *autêntica excludente de ilicitude*.

Do exposto se extrai que a responsabilização por violação à CADH sempre derivará de um comportamento ilícito. Ao revés, a responsabilização civil do Estado por atos lícitos é cabível quando a conduta estatal, juridicamente sã, provoque dano *anormal e específico* a determinadas pessoas, rompendo o princípio da igualdade de todos perante os encargos

²²⁸ Artigos 20 a 27. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. Draft articles on responsibility of States for internationally wrongful acts. **Yearbook Of The International Law Commission**, New York, v. 2, n. 1, p. 146-170, 2007. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_2001_v2_p2.pdf. Acesso em: 14 ago. 2021.

²²⁹ Artigo 29. Normas de interpretação. Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de: a. permitir a qualquer dos Estados Partes, grupo ou pessoa, suprimir o gozo e exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista; b. limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados; c. excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo; e d. excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza.

²³⁰ Para uma apreciação exauriente, vide: RAMOS, André de Carvalho. **Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos**, op. cit., p. 220-240.

²³¹ O que guarda similaridades com o estado de defesa e de sítio, e as limitações a ele intrínsecas quanto aos direitos fundamentais.

²³² Notadamente durante a pandemia de COVID-19. A listagem atualizada por ser consultada em: https://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_suspension_guarantees.asp. Acesso em: 21 abr. 2023.

²³³ “El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”. CORTE INTERAMERICANA DE DEREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº. 8/1987**. § 20. San José, 30 de janeiro de 1987. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 11 jul. 2022.

²³⁴ Mas de modo subsidiário e complementar. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Zambrano Vélez e outros vs. Equador**. San José, 4 de julho de 2007. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 11 jul. 2022.

sociais²³⁵. O STF já admitiu a responsabilidade civil do Estado em tais moldes, deferindo reparações à concessionária de transporte aéreo, prejudicada pelo congelamento das tarifas, num contexto de inflação e planos econômicos, levando-a a falência²³⁶, ou pela desvalorização de imóvel urbano desencadeada pela construção de um viaduto nas proximidades²³⁷.

3.2.2 Imputabilidade – três poderes, Estados federados e o conceito de agente público

O Estado possui uma arquitetura interna intrincada, desdobra em poderes, governo central e subdivisões territoriais, órgãos, administração direta e indireta e muitas outras. Em um litígio judicial doméstico é essencial determinar a posição do autor da conduta, para determinar qual a entidade responsável, o regime de responsabilidade civil, a competência para processar e julgar etc. Todavia, quando o Estado é réu no contencioso internacional, a lógica é completamente distinta e muito mais direta. Como assinala Cançado Trindade,

22. Efetivamente, a questão da distribuição de competências e o princípio básico da separação de poderes são da maior relevância no âmbito do Direito Constitucional, mas no Direito Internacional não passam de fatos, que não possuem incidência na configuração da responsabilidade internacional do Estado. As tentativas frustradas, em um passado já distante, de situar os poderes legislativo e judiciário do Estado à margem de contatos internacionais (sob a influência, até certo ponto, de algumas das primeiras manifestações do positivismo jurídico), não teriam o menor sentido em nossos dias. Pertencem a um mundo que já não existe.

23. Há décadas o mundo mudou substancialmente, e ninguém, em sã consciência, pretenderia hoje em dia avançar um entendimento naquele sentido. O Estado, como um todo indivisível, permanece um centro de acusação, devendo responder pelos atos

²³⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35 ed. São Paulo: Forense, 2022. p. 1.884.

²³⁶ Consta a ementa: “10. O Estado responde juridicamente também pela prática de atos lícitos, quando deles decorrerem prejuízos para os particulares em condições de desigualdade com os demais. Impossibilidade de a concessionária [VARIG] cumprir as exigências contratuais com o público, sem prejuízos extensivos aos seus funcionários, aposentados e pensionistas, cujos direitos não puderam ser honrados. 11. Apesar de toda a sociedade ter sido submetida a planos econômicos, impuseram-se à concessionária prejuízos especiais, pela sua condição de concessionária de serviço, vinculada às inovações contratuais ditas pelo poder concedente, sem poder atuar para evitar o colapso econômico-financeiro. Não é juridicamente aceitável sujeitar-se determinado grupo de pessoas – funcionários, aposentados, pensionistas e a própria concessionária – às específicas condições com ônus insuportáveis e desiguais dos demais, decorrentes das políticas adotadas, sem contrapartida indenizatória objetiva, para minimizar os prejuízos sofridos, segundo determina a Constituição”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 571969**. Pleno. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 12 de março de 2014. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 jul. 2022.

²³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 113587**. Segunda Turma. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 18 de fevereiro de 1992. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 jul. 2022.

ou omissões internacionalmente ilícitos, de qualquerum de seus poderes, ou de seus agentes, independentemente de hierarquia²³⁸.

Por outras palavras, no processo internacional, o Estado é um “todo indivisível”, que responde por comportamentos de qualquer dos três poderes, independentemente do arranjo organizacional interno, ou da hierarquia da autoridade envolvida²³⁹. Mutações de governo, rompimentos da ordem democrática ou de regime político são também irrelevantes, pelo princípio da identidade e continuidade do Estado²⁴⁰.

É factível a responsabilização estatal, no âmbito da CADH, por condutas: (i) *do Legislativo*, pela incompatibilidade da legislação interna com a Convenção, ou inobservância do dever de legislar para operacionalizar o gozo de determinados direitos. A Corte Interamericana distingue leis de aplicação mediata, que exigem regulamentação para surtir efeitos, e leis de aplicação imediata, restringindo a essas a responsabilidade do Estado, em atenção ao binômio lei inconvenção + dano à vítima²⁴¹. Isso se alinha à compreensão brasileira da responsabilidade civil do Estado por lei inconstitucional, que necessariamente precisa ser danosa em um contexto individualizado²⁴²; (ii) *do Executivo*, por ação ou omissão de seus agentes, inclusive, na repressão e prevenção de ilícitos cometidos por particulares, dentro de certos parâmetros; (iii) *do Judiciário*, pela lentidão excessiva, inefetividade da

²³⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos e outros) vs. Chile**. Voto concorrente. §§ 22-23. San José, 5 de fevereiro de 2001. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 mai. 2022.

²³⁹ De acordo com o Projeto da Comissão de Direito Internacional da ONU sobre Responsabilidade Internacional do Estado: Art. 4º Conduta dos órgãos de um Estado. 1. Considerar-se-á ato do Estado, segundo o Direito Internacional, a conduta de qualquer órgão do Estado que exerça função legislativa, executiva, judicial ou outra qualquer que seja sua posição na organização do Estado -, e independentemente de se tratar de órgão do governo central ou de unidade territorial do Estado. 2. Incluir-se-á como órgão qualquer pessoa ou entidade que tenha tal status de acordo com o direito interno do Estado [tradução livre]. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. Draft articles on responsibility of States for internationally wrongful acts. **Yearbook Of The International Law Commission**, New York, v. 2, n. 1, p. 146-170, 2007. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_2001_v2_p2.pdf. Acesso em: 14 ago. 2021.

²⁴⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras**. §§ 184. San José, 29 de junho de 1988. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

²⁴¹ “Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (Arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº. 14/1994**. §§ 42-43. San José, 9 de dezembro de 1994. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 mai. 2022.

²⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 153.464**. Decisão monocrática. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 2 de setembro de 1992. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 ago. 2022. Todavia, “[a]penas se admite a responsabilidade civil por ato legislativo na hipótese de haver sido declarada a inconstitucionalidade de lei pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 571.645/RS**. Segunda Turma. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Brasília, 21 de setembro de 2006. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 10 ago. 2022.

proteção judicial, ausência de independência judicial, ou o exercício inadequado do controle de convencionalidade²⁴³.

Nada proíbe que o ilícito provenha simultaneamente dos três poderes, como ilustra a sentença do caso *Gomes Lund e outros v. Brasil* [Guerrilha do Araguaia], que imputou ao Executivo, a execução material do desaparecimento forçado, ao Legislativo, pela anistia dos agentes perpetradores e, por fim, ao Judiciário, pela impunidade e omissão no exercício do controle de convencionalidade da citada anistia²⁴⁴.

Prosseguindo, há a situação dos Estados que assumem a forma federal, ou seja, Argentina, Brasil, México e Venezuela²⁴⁵. A CADH incumbe ao governo nacional responder pelos demais componentes da federação, cabendo-lhe também fazer cumprir, no plano interno, as disposições convencionais [art. 28]²⁴⁶. Não é lícito ao Estado esquivar-se alegando que o ilícito foi praticado por terceiros [ente subnacional]²⁴⁷. O Estado réu, repita-se, é uma coisa só aos olhos do tribunal²⁴⁸, o que já foi reafirmando até em sede de opinião consultiva²⁴⁹. No caso *Garrido e Baigorria vs. Argentina*, o Estado argumentou que o fato ilícito, desaparecimento forçado, fora praticado por policiais da Província de Mendoza, de modo que o Governo Central não poderia ser demandado por condutas de terceiros. O tribunal rechaçou tal tese, aduzindo que seria um comportamento contraditório [estoppel] o Estado acatar a competência da Corte, para depois se evadir dos compromissos daí advindos, por força de sua estrutura federal²⁵⁰.

²⁴³ Para evitar repetições desnecessárias, remete-se ao Capítulo 6.

²⁴⁴ Um fato superveniente levado em conta na sentença foi a decisão do STF na ADPF n.º. 153, que reconheceu a recepção constitucional da Lei n.º. 6.683/1979. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil**. San José, 24 de novembro de 2010. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 12 fev. 2023.

²⁴⁵ A Venezuela denunciou a Convenção Americana em 2012.

²⁴⁶ Artigo 28. Cláusula federal. 1. Quando se tratar de um Estado parte constituído como Estado federal, o governo nacional do aludido Estado parte cumprirá todas as disposições da presente Convenção, relacionadas com as matérias sobre as quais exerce competência legislativa e judicial. 2. No tocante às disposições relativas às matérias que correspondem à competência das entidades componentes da federação, o governo nacional deve tomar imediatamente as medidas pertinente, em conformidade com sua constituição e suas leis, a fim de que as autoridades competentes das referidas entidades possam adotar as disposições cabíveis para o cumprimento desta Convenção. [...].

²⁴⁷ Dos doze casos brasileiros sentenciados, apenas cinco envolvem diretamente a União, casos *Lund*, *Fazenda Brasil Verde*, *Povo Indígena Xucuru*, *Herzog e Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus*.

²⁴⁸ Pensamento oposto contrariaria a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados em ao menos três pontos: (i) violação à boa-fé inerente à execução de todo e qualquer tratado [art. 26]; (ii) vedação à invocação de do direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado [art. 27]; (iii) por fim, proibição de tratado com vigência em apenas frações do território do Estado parte [art. 29].

²⁴⁹ Na Opinião Consultiva n.º. 16/1999, a Corte repetiu que a proteção dos direitos humanos se dirige a todos os Estados Partes, independentemente da estrutura federal ou unitária. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva n.º. 16/1999**. § 8º. San José, 1º de outubro de 1999. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 12 fev. 2023.

²⁵⁰ “[...] la Corte estima conveniente recordar que, según una jurisprudencia centenaria y que no ha variado hasta ahora, un Estado no puede alegar su estructura federal para dejar de cumplir una obligación internacional”. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Garrido e Baigorria vs. Argentina**. § 46. San José, 27 de agosto de 1998. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 15 mar. 2023.

Por fim, resta discorrer sobre o que qualifica uma pessoa física para que suas condutas sejam imputadas ao Estado.

A resposta, no plano doméstico, está na presença ou não da oficialidade, o agir em nome do Poder Público, intrínseco aos agentes públicos em geral²⁵¹. A Corte Interamericana considera agente público ou estatal o indivíduo que opera usufruindo de prerrogativas não extensíveis à população em geral, o que outorga um verniz de autoridade e oficialidade a suas condutas²⁵². Não necessariamente esse vínculo deve ser juridicamente regular, com cargo previsto em lei e regular investidura. Exemplificadamente, quanto a grupos paramilitares como as “patrullas de autodefensa civil” ou “Comités Voluntarios de Defensa Civil” do caso *Blake vs. Guatemala*, constatou-se que tais grupos eram compostos por pessoas comuns, que não integravam o aparato formal de segurança. Mas como tais indivíduos foram armados, treinados e obedeciam às forças armadas guatemaltecas, a Corte os qualificou como agentes estatais para fins de responsabilização do Estado²⁵³. A imputabilidade, portanto, é uma questão que solicita o estudo da legislação local, mas que nela não se esgota. O tribunal leva em consideração a realidade na percepção de eventual nexo entre indivíduos formalmente externos ao aparato estatal e o agir dotado de autoridade e oficialidade, ponderando ainda, sobre a eventual tolerância estatal ou fomento em tal proceder.

Falando estritamente de agentes públicos regulares, seu agir violando regras de competência, do exercício profissional ou do direito interno em geral, em abuso ou excesso de

²⁵¹ A oficialidade implica no agir do agente público derivado de sua condição funcional, independentemente da licitude, ou não, do comportamento. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 109615**. Primeira Turma. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 28 de maio de 1996. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 18 ago. 2022.

²⁵² CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras**. § 172. San José, 29 de junho de 1988. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020. Isso está de acordo com o Projeto da Comissão de Direito Internacional da ONU sobre Responsabilidade Internacional do Estado, cujo artigo 4º, 2 estabelece que “Incluir-se-á como órgão qualquer pessoa ou entidade que tenha tal status de acordo com o direito interno do Estado [tradução livre]” e no seu artigo 5º, que também considera ato do Estado a conduta de pessoa ou entidade que, de acordo com a legislação doméstica, exerça atribuições do Poder Público, agindo naquela qualidade. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. Draft articles on responsibility of States for internationally wrongful acts. **Yearbook of The International Law Commission**, New York, v. 2, n. 1, p. 146-170, 2007. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_2001_v2_p2.pdf. Acesso em: 14 ago. 2021.

²⁵³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Blake vs. Guatemala**. § 76. San José, 24 de janeiro de 1998. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

poder não isenta o Estado do dever de indenizar²⁵⁴. O contrário tornaria ilusória a proteção preconizada pela CADH, pois flagrantes abusos de autoridade e violência, como o *Favela Nova Brasília vs. Brasil* e muitos outros terminariam impunes.

A Corte Interamericana não exige a identificação das pessoas físicas autoras materiais das violações, tampouco sua prévia condenação administrativa ou criminal no plano interno²⁵⁵. É que o tribunal não julga pessoas, e a individualização dos responsáveis criaria inúmeras dificuldades probatórias ao processo interamericano, quiçá, inviabilizando-o.

3.2.3 Responsabilidade por omissão

A responsabilidade por omissão deriva da desobediência ao dever de *garantir o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos pela Convenção*, mediante a organização do aparato governamental, assim como a prevenção e repressão de violações aos mesmos direitos, ainda que a conduta parta de indivíduos, uns contra os outros [art. 2º]²⁵⁶. Estão associadas a tal dispositivo a adequada prestação de serviços públicos, a prevenção e repressão de condutas hostis à coletividade, tanto na esfera criminal como na esfera administrativa, pelo exercício do poder de polícia.

²⁵⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras**. § 169-171. San José, 29 de junho de 1988. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020. Nesse sentido, o Projeto da Comissão de Direito Internacional da ONU sobre Responsabilidade Internacional do Estado estabelece que: Art. 7º Excesso de autoridade ou contração de instruções. A conduta de um órgão do Estado, pessoa ou entidade destinada a exercer atribuições do poder público será considerada um ato do Estado, consoante o Direito Internacional, se o órgão, pessoa ou entidade age naquela capacidade, mesmo que ele exceda sua autoridade ou viole instruções [tradução livre]. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. Draft articles on responsibility of States for internationally wrongful acts. **Yearbook of The International Law Commission**, New York, v. 2, n. 1, p. 146-170, 2007. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_2001_v2_p2.pdf. Acesso em: 14 ago. 2021. Com ideia semelhante, cita-se a Convenções de Genebra sobre Conflitos Armados [internalizado pelo Decreto n.º 849/1993]: Artigo 91. Responsabilidade. A Parte em conflito que violar as disposições das Convenções ou do presente Protocolo estará obrigada a pagar indenização se o caso o justifica. Será a Parte responsável por todos os atos cometidos pelas pessoas que integrem suas Forças Armadas.

²⁵⁵ “91. Para establecer que se ha producido una violación de los derechos consagrados en la Convención, no se requiere determinar, como ocurre en el derecho penal interno, la culpabilidad de sus autores o su intencionalidad y tampoco es preciso identificar individualmente a los agentes a los cuales se atribuye los hechos violatorios. Es suficiente la demostración de que ha habido apoyo o tolerancia del poder público en la infracción de los derechos reconocidos en la Convención”. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso “Panel Blanca” (Caso Paniagua Morales e outros) vs. Guatemala**. § 91. San José, 8 de março de 1998. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

²⁵⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras**. § 166. San José, 29 de junho de 1988. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

Diversamente da responsabilidade por ação, que é mais singela em termos de autoria, nexo causal e resultado, a compreensão da responsabilidade por omissão reclama mais esforço intelectual, uma vez que, factualmente falando, o ilícito originário foi praticado por terceiros, não por agentes estatais. Há dois extremos a serem evitados, o da *leniência excessiva* com as falhas do Poder Público nulificando os objetivos da CADH, e o da *imposição de padrões irrealis*, sob pena de atribuir ao Estado todo e qualquer injusto ocorrido em seu território, equiparando-o a um segurador universal.

O nexo causal na omissão, no escólio de Fernando Dias Menezes de Almeida, é uma ficção jurídica que associa sanção à transgressão de um dever específico de agir. O complicador, reconhece o administrativista, é como conectar o dever de agir ao dano²⁵⁷. A Corte Interamericana propõe três parâmetros: (i) ciência dos agentes públicos acerca de uma situação de risco real e iminente para um indivíduo ou grupo determinado; (ii) possibilidade razoável de prevenir ou evitar tal risco, conforme as circunstâncias do caso concreto – o que denota se tratar de uma obrigação de meio, não de resultado; (iii) comportamento dos agentes estatais, avaliando proatividade e inércia, pois o Estado não pode ser responsável por todo e qualquer ilícito ocorrido em seu território²⁵⁸. Por outras palavras, o tribunal rechaça a responsabilização por omissão genérica, no que é acompanhado pelo STF. Tome-se o exemplo do direito constitucional à segurança, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos [art. 144]. Especificamente quanto a crimes cometidos por foragidos do sistema penitenciário, o STF afasta a responsabilidade do Estado por ausência do nexo causal direto entre a fuga e a conduta praticada²⁵⁹, mas há nuances, quando o preso já empreendeu diversas fugas e outros que particularizem a omissão²⁶⁰.

²⁵⁷ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Responsabilidade civil do Estado. In: CARVALHO FILHO, José dos Santos; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Controle da Administração Pública e responsabilidade do Estado**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 426-427.

²⁵⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Luna López vs. Honduras**. § 120. San José, 10 de outubro de 2013. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

²⁵⁹ Isso deu causa à tese de repercussão geral nº. 362: “Nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, não se caracteriza a responsabilidade civil objetiva do Estado por danos decorrentes de crime praticado por pessoa foragida do sistema prisional, quando não demonstrado o nexo causal direto entre o momento da fuga e a conduta praticada”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 608.880**. Pleno. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 8 de setembro de 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 17 mai. 2022.

²⁶⁰ “A negligência estatal na vigilância do criminoso, a inércia das autoridades policiais diante da terceira fuga e o curto espaço de tempo que se seguiu antes do crime são suficientes para caracterizar o nexo de causalidade. Ato omissivo do Estado que enseja a responsabilidade objetiva nos termos do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição do Brasil”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº. 573595**. Segunda Turma. Brasília, 24 de junho de 2008. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 12 mai. 2022.

O Tribunal de San José admite a responsabilidade do Estado por omissão no seu papel de garante da integridade física e psicológica de custodiados, o que envolve a disponibilização de condições materiais adequadas nas unidades prisionais, alimentação, atendimento médico e outros²⁶¹. Isso é congruente com o entendimento do STF, como ilustra a tese n.º. 592 fixada em repercussão geral: “Em caso de inobservância do seu dever específico de proteção previsto no art. 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal, o Estado é responsável pela morte de detento”²⁶².

No caso *Massacre de Pueblo Bello vs. Colômbia* – morticínio praticado por grupo paramilitar contra população civil – a Corte considerou que Pueblo Bello era uma notória “zona de emergência e de operações militares”, que as autoridades tinham ciência da alta probabilidade de ações violentas, mas se abstiveram²⁶³. O caso remete à lamentável situação de guerra não declarada nas grandes cidades brasileiras, com a perda de controle territorial de áreas urbanas para o crime organizado, portanto, numa situação notória e geograficamente limitada, e à omissão do Poder Público em tomar providências estruturadas para lidar com tal conflito.

Ainda ilustrando a omissão e o dever de agir, há a sentença do caso *Perozo e outros vs. Venezuela*, sobre agressões praticadas por populares contra jornalistas de um canal de televisão crítico ao governo. A Corte considerou provado que as autoridades, além de insuflar a multidão, nada fizeram para minimizar o risco vivenciado pelos jornalistas, advindo desse

²⁶¹ O caso *Pacheco Teruel e outros vs. Honduras* versava pelo perecimento de cento e sete presos em precária unidade penitenciária que se incendiou. A Corte asseverou que, em virtude da privação de liberdade, deve o Estado, enquanto garante, tomara iniciativa de assegurar uma existência digna aos detentos, franqueando-lhes condições materiais adequadas. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Pacheco Teruel e outros vs. Honduras**. § 64. San José, 27 de abril de 2012. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

²⁶² No precedente que deu origem à tese, o STF ressaltou que há hipóteses nas quais a morte do detento não pode ser atribuída ao Estado, fazendo-se menção ao rompimento “entre omissão e resultado danoso”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º. 841526**. Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 30 de março de 2016. Há também o tema n.º. 365: “Considerando que é dever do Estado, imposto pelo sistema normativo, manter em seus presídios os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico, é de sua responsabilidade, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição, a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º. 580252**. Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 16 de fevereiro de 2017. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso [a ambos] em: 10 abr. 2023.

²⁶³ Numa segunda linha argumentativa agregou-se que o grupo paramilitar foi criado pelo próprio Estado como “forças de autodefesa”, que logo degeneraram para atividades criminosas. Desse modo, além do conhecimento do risco e da omissão, o Estado contribuiu para o resultado, ao construir tais forças irregulares. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso do Massacre de Pueblo Bello vs. Colômbia**. San José, 31 de janeiro de 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

conjunto a responsabilidade estatal²⁶⁴. Em contraste, no julgado *Castillo González e outros vs. Venezuela*, não havia elementos para afirmar que a vítima, ativista de direitos humanos, encontrava-se em condição de risco notório ou previamente conhecido das autoridades, pois não houve prévio pedido de providências ou proteção²⁶⁵. Isso denota, mais uma vez, que a responsabilidade por omissão não é automática e exige transgressão a um especial dever de agir. Usando do mesmo raciocínio, mas com conclusão diversa, o STJ responsabilizou o Estado por agressão a docente, praticado por aluno, dentro de escola pública, pois a direção do estabelecimento estava ciente das ameaças sofridas pela professora e nada fez para resguardar sua segurança²⁶⁶.

A omissão estatal pode se manifestar na abstenção de atividades fiscalizatórias da conduta de terceiros, como repressão ao trabalho escravo²⁶⁷ e exercício do poder de polícia. Nesta última hipótese, vale a pena revisar o caso *Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus vs. Brasil*, que enfocava a responsabilidade pela explosão e morte de dezenas de pessoas em fábrica de fogos de artifício no interior baiano. Conforme a sentença:

133. Com relação à responsabilidade do Estado pelas violações aos direitos à vida e à integridade pessoal dos indivíduos falecidos na explosão ocorrida em 11 de dezembro de 1998, bem como daqueles que sobreviveram a ela, a Corte constata que o Estado catalogou a fabricação de fogos de artifício como atividade perigosa (supra par. 124) e regulamentou as condições em que devia ser exercida. Nesse sentido, essa atividade só podia ser executada após um registro e de acordo com licenças estritas (supra par. 125). Neste caso, essas licenças foram concedidas e o funcionamento da fábrica em questão, embora irregular, não era clandestino, ou seja, o Estado havia concedido licença para o funcionamento da fábrica e, por isso, sabia o tipo de atividade que se realizava no local. Nessa medida, tinha a obrigação clara e exigível de supervisionar e fiscalizar seu funcionamento. Esse dever compreendia a produção de fogos de artifício e a manipulação e armazenamento dos estoques de pólvora, e envolvia autoridades das esferas nacional, estadual e municipal.

134. No entanto, apesar de as autoridades terem concedido a licença para o funcionamento da fábrica e que, em consequência dessa licença, o Estado tivesse a obrigação de fiscalizar, o Estado não informou, nem se extrai dos autos, que tenha

²⁶⁴ “161. La Corte considera que en la situación de vulnerabilidad real en que se encontraron las presuntas víctimas para realizar su labor periodística, conocida por las autoridades estatales, algunos contenidos de los referidos pronunciamientos son incompatibles con la obligación estatal de garantizar los derechos de esas personas a la integridad personal y a la libertad de buscar, recibir y difundir información, al haber podido intimidar a quienes se hallaban vinculados con ese medio de comunicación y constituir falta al deber de prevenir situaciones violatorias o de riesgo para los derechos de las personas”. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Perozo e outros vs. Venezuela**. § 161. San José, 28 de janeiro de 2009. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

²⁶⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Castillo González e outros vs. Venezuela**. San José, 27 de novembro de 2012. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

²⁶⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1142245/DF**. Segunda Turma. Relator: Ministro Castro Meira. Brasília, 5 de outubro de 2010. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 13 jun. 2022.

²⁶⁷ O caso, dentre outras coisas, dizia respeito à omissão e demora das autoridades em adotar medidas efetivas quanto à conhecida situação de condição análoga a de escravo em fazenda no Pará. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil**. San José, 20 de outubro de 2016. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

realizado qualquer ação de controle ou fiscalização antes da explosão. Ao contrário, durante a audiência realizada em 19 de outubro de 2006 perante a Comissão Interamericana, o Estado reconheceu que “falhou ao fiscalizar”²⁶⁸.

Isto é, concluiu-se pela responsabilização porque a manufatura de fogos de artifício é intrinsecamente perigosa, sujeita à regulação estatal, com o Poder Público furtando-se do seu dever de agir [omissão específica], pois tinha ciência do estabelecimento, tanto que concedera licença, mas falhou em fiscalizá-lo, o que contribuiu para a tragédia. O STF, em caso similar, também alude à violação ao dever jurídico específico de agir, consubstanciado na concessão de licença para o comércio de fogos sem as cautelas legais, ou se for comprovadamente do conhecimento das autoridades, por outros meios, o exercício da atividade irregular²⁶⁹.

3.2.4 O dano e sua reparação

A violação a uma norma internacional de direitos humanos e o conseqüente dever de reparar, assevera Cançado Trindade, são faces da mesma moeda, um todo indissolúvel que não pode ser quebrado por uma invocação indevida da soberania ou imunidades estatais²⁷⁰. O dever de reparar, lembra a Corte Interamericana, regula-se sob todos os aspectos – como alcance, natureza, modalidades e determinação dos beneficiários – pelo direito internacional²⁷¹. Contudo, não basta que determinado ato normativo viole a CADH em abstrato: é imprescindível

²⁶⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso dos Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e outros vs. vs. Brasil**. San José, 21 de junho de 2021. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

²⁶⁹ Foi fixada a tese n.º 366, em repercussão geral: “Para que fique caracterizada a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes do comércio de fogos de artifício, é necessário que exista a violação de um dever jurídico específico de agir, que ocorrerá quando for concedida a licença para funcionamento sem as cautelas legais ou quando for de conhecimento do poder público eventuais irregularidades praticadas pelo particular”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 136861**. Pleno. Relator para o acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 11 de março de 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 ago. 2022.

²⁷⁰ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Os tribunais internacionais e a realização da justiça**, op. cit., p. 222.

²⁷¹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso dos “Meninos de Rua” (Villagrán Morales e outros) vs. Guatemala**. § 61. San José, 26 de maio de 2001. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

haver consequências práticas desfavoráveis a uma pessoa ou grupo de pessoas, o dano²⁷². Por conta disso, a CADH é cristalina ao proclamar em seu artigo 63, 1, que ao reconhecer a agressão a direito convencional, a Corte determinará “[...] que sejam reparadas as consequências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, bem como o pagamento de indenização justa”. O propósito é neutralizar os efeitos do ilícito, o que é realçado pela participação da pretensa vítima no processo e sua busca pela compensação ideal²⁷³. A dosimetria das reparações computa a extensão do dano material e moral, cuja quantificação não pode enriquecer ou empobrecer a vítima ou seus sucessores²⁷⁴.

A Corte Interamericana dedica muita atenção à reparação do dano, construindo uma rica casuística que abrange obrigações de todo o tipo, inclusive, fazer e não fazer, indo muito além de previsões meramente admoestatórias²⁷⁵. É uma abordagem mais arrojada que a do Sistema Regional Europeu, que se vale grosso modo da *satisfação equitativa*, substituindo a reparação in natura do direito violado por indenizações [CEDH, art. 41]²⁷⁶.

Ilustrativamente, traz-se a seguinte categorização dos itens condenatórios comumente deferidos pela Corte Interamericana²⁷⁷:

- (i) *Medidas reparatorias* podem ser de natureza: pecuniária, quantificada em dólares americanos os montantes em favor de indivíduos ou grupos; não pecuniária, como a disponibilização de bolsas de estudo, assistência médica,

²⁷² “Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (Arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº. 14/1994**. San José, 9 de dezembro de 1994. Vale o mesmo para suspensão das garantias no já estudado artigo 27: é preciso que tal conduta esteja associada à violação de outros direitos convencionais, com repercussões diretas para as vítimas. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Yarce e outras vs. Colômbia**. § 136. San José, 22 de novembro de 2016. Ambas disponíveis em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

²⁷³ O acesso à Corte Interamericana, no modo contencioso, é restrito a Estados e à Comissão, entretanto, uma vez instaurada a ação, a pretensa vítima poderá peticionar, apresentando sua pretensão indenizatória e ressarcimento das custas do processo [Regulamento da Corte, art., 2, “d”].

²⁷⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso dos “Meninos de Rua” (Villagrán Morales e outros) vs. Guatemala**. § 63. San José, 26 de maio de 2001. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

²⁷⁵ Ainda assim, as sentenças interamericanas costumam mencionar: “Esta sentencia constituye, por sí misma, una forma de reparación”, em geral o primeiro item do capítulo das reparações.

²⁷⁶ Conforme artigo 41 da Convenção Europeia de Direitos Humanos: “Se o Tribunal declarar que houve violação da Convenção ou dos seus protocolos e se o direito interno da Alta Parte Contratante não permitir senão imperfeitamente obviar às consequências de tal violação, o Tribunal atribuirá à parte lesada uma reparação razoável, se necessário”. Ainda assim, o sistema europeu lida com acúmulo de processos em fase de execução e crescente demora. Vide: COUNCIL OF EUROPE. **Supervision of the execution of judgments and decisions of the European court of human rights 2020**. Disponível em: <https://rm.coe.int/2020-cm-annual-report-eng/1680a1f4e8>. Acesso em: 23 mai. 2022.

²⁷⁷ A classificação baseia-se em estudo estatístico que tabulou centenas de decisões e catalogou treze espécies de medidas, que foram aqui condensadas por motivos didáticos, sem prejuízo de seu conteúdo. BASCH, Fernando; FILIPPINI, Leonardo; 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. 12-14.

fundos para o desenvolvimento comunitário, implementação de programas de saúde, moradia e educação, ou ainda, a entrega de terras ou imóveis; simbólica, como o reconhecimento público da responsabilidade estatal e memória das vítimas, publicação da decisão no diário oficial ou em sites governamentais, promoção de eventos públicos, placas, o batismo de praças, ruas e outros locais públicos em homenagem às vítimas; restituição de direitos, restaurando o status quo anterior ao ilícito, pela readmissão do agente público injustamente afastado, libertação de pessoas detidas, exclusão de antecedentes criminais, etc.;

- (ii) *Medidas preventivas* tem por escopo obstar a reincidência de violação à CADH. Em geral, são providências de amplo alcance, como a capacitação de agentes públicos em proteção de direitos humanos, campanhas educativas direcionadas à sociedade, fortalecimento, criação, e/ou reforma de instituições públicas. A imposição de reformas legais e constitucionais são frequentes, e o Brasil já foi condenado a legislar em inúmeros casos²⁷⁸;
- (iii) *Medidas investigatórias e sancionatórias* trata, do dever de apurar e sancionar violações aos direitos humanos. Trata-se de obrigação de meio [investigar seriamente], não de resultado [necessariamente condenar];
- (iv) *Medidas de proteção às vítimas e testemunhas*, assegurando sua integridade, à luz das circunstâncias de cada caso concreto²⁷⁹.

A riqueza de medidas acima listadas contrasta com a falta de criatividade no contencioso doméstico de responsabilidade civil do Estado, ações cujos pedidos usualmente se

²⁷⁸ Exemplificadamente, nos seguintes casos: Gomes Lund e outros, a tipificar o crime de desaparecimento forçado; Fazenda Brasil Verde, a afastar a prescrição nos crimes de escravidão e formas análogas; Favela Nova Brasília, a criar mecanismos para assegurar a participação da vítima e familiares nas investigações relacionadas à violência policial; Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus, a aprovação do PL n.º 7433/2017, que regula a fabricação de fogos de artifício; Sales Pimenta, criar um mecanismo que permita a reabertura de investigações e processos judiciais, inclusive naqueles em que tenha ocorrido a prescrição, quando, em uma sentença da Corte Interamericana reconhecer a responsabilidade internacional do Estado.

²⁷⁹ BASCH, Fernando; FILIPPINI, Leonardo; 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. 12-14. Cançado Trindade apresenta outra classificação equivalente: (i) restituito in integrum, que é a restauração do status quo ante; (ii) reabilitação, que abrange todas as medidas médicas, psicológicas, jurídicas e outras, para restabelecer a dignidade da vítima; (iii) indenizações, abrangendo dano material e moral; (iv) garantias de não repetição, que possuem dimensão preventiva. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Os tribunais internacionais e a realização da justiça**, op. cit., p. 230-231.

limitam-se à indenização por danos materiais e morais²⁸⁰. Nada impede pedidos de atendimento médico ou psicológico, bolsas de estudo, ou medidas simbólicas, como o reconhecimento da responsabilidade por determinado evento, ou até um formal pedido de desculpas, em face do ente público. Diante da lentidão do sistema de precatórios, tais opções são atraentes se usadas em conjunto com pleitos indenizatórios, como um apoio à vítima em sua jornada de aceitação e superação²⁸¹. Porém, nem todas as medidas reparatórias aplicadas pela Corte Interamericana podem ser transportadas para processos judiciais internos. Seria difícil justificar a imposição de medidas preventivas gerais em ações individuais, por conta da legitimidade processual. E mesmo no processo coletivo, certas obrigações de fazer de amplo espectro aplicadas pelo Tribunal de San José não encontram respaldo sólido na jurisprudência interna²⁸².

²⁸⁰ A Corte esporadicamente discorre sobre o denominado “dano ao projeto de vida”. Grosso modo, trata-se das repercussões negativas, os desvios no curso de vida esperado da vítima por força do ato ilícito praticado pelo Estado, dados que são levados em conta para reconhecimento do dever de indenizar. Por exemplo: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Gelman vs. Uruguai**. § 295-296. San José, 24 de fevereiro de 2011. Disponível em: www.corteidh.or.cr. Acesso em: 17 mai. 2022.

²⁸¹ Basta pensar na responsabilidade civil do Estado decorrente de eventos como abuso policial, mortes por negligência na rede pública de saúde, omissão em fiscalizar atividades perigosas, como mineração, dentre muitos outros tão corriqueiros nos noticiários.

²⁸² O STF só excepcionalmente é possível que o Judiciário determine a implementação de políticas públicas, ante a inércia ou morosidade da Administração, como medida assecuratória de direitos fundamentais. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº. 1230668**. Pleno. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 16 de agosto de 2022. Tal intervenção é possível para fazer valer o “núcleo de intangibilidade dos direitos fundamentais”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº. 860979**. Segunda Turma. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 14 de abril de 2015. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 14 set. 2022.

4 O PROCESSO INTERAMERICANO

4.1 Explicação prévia

O presente estudo volta-se ao papel da Corte Interamericana no controle judicial da Administração, sendo por isso essencial o pleno entendimento de como referido processo funciona, como as decisões são produzidas e os mecanismos de cumprimento disponíveis. Sem embargo, há uma fase prévia obrigatória, extrajudicial, perante a Comissão Interamericana, que, por sua forte repercussão na fase judicial, precisa ser examinada²⁸³.

Simplificadamente, a Comissão recebe petições narrando violações de direitos humanos, incumbindo-lhe chamar o Estado para se pronunciar, apurar os fatos e, ao final, produzir um relatório quanto à violação da CADH, que, se for confirmada, conterà um rol de recomendações corretivas para o Estado. Apenas na hipótese de o Estado não acatar o relatório é que o caso poderá ter continuidade na Corte Interamericana²⁸⁴. E *continuidade* não uma palavra despropositada, porque as etapas na Comissão e Corte podem ser vistas como fases de um procedimento não estanque. Assim: (i) o relatório da Comissão faz as vezes de petição inicial; (ii) o Estado deve alegar certas teses defensivas, como exceções preliminares, ainda perante a Comissão, sob pena de preclusão; e (iii) as provas produzidas na Comissão são aproveitáveis na fase judicial, não sendo necessariamente repetidas. Além disso, a Comissão filtra quais matérias serão levadas à Corte e em que quantidade, evitando sobrecarregá-la.

Por todas essas constatações compreende-se *processo interamericano* como o conjunto de procedimentos que se iniciam na Comissão e que podem chegar à Corte

²⁸³ Essa formatação em duas etapas – Comissão e depois Corte – emula a Convenção Europeia de Direitos do Homem que, em sua redação originária, previa também uma Comissão, que posteriormente foi extinta, unificando todo o processo perante o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem [Protocolo nº 11, de 11 de maio de 1994].

²⁸⁴ Como explicado no item 3.1.1, a Convenção Americana não foi ratificada por todos os Estados partes da OEA, havendo três cenários distintos: (i) para Estados que não ratificaram a Convenção Americana, incidem os mecanismos gerais da Carta da OEA, notadamente, o direito de petição à Comissão IDH, como Canadá, Estados Unidos e países caribenhos à exceção de Barbados; (ii) em um círculo intermediário estão os Estados que ratificaram a Convenção Americana, mas não acataram a competência contenciosa da Corte Interamericana, como Jamaica e Dominica; (iii) por fim, há aqueles que aderiram à Convenção Americana e cumulativamente aceitaram a competência do respectivo Tribunal, atualmente, Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname e Uruguai. No caso dos países que integram os grupos i e ii, a Comissão e seu relatório são o ponto máximo do processo interamericano.

Interamericana, voltados a averiguar a responsabilidade internacional do Estado por violação aos direitos e liberdades enunciados pela CADH e tratados conexos²⁸⁵.

4.2 O procedimento na Comissão Interamericana

Com sede em Washington, a Comissão Interamericana é órgão da Organização dos Estados Americanos, cumulando funções consultivas na OEA²⁸⁶ e quase judiciais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. É composta por sete membros, que deverão ser pessoas de alta autoridade moral e reconhecido saber em direitos humanos; não é exigida formação jurídica. Os comissários são escolhidos pela Assembleia da OEA, dentre uma lista de candidatos elaborada pelos Estados partes da organização e, uma vez eleitos, exercem um mandato de quatro anos, permitida uma recondução [CADH, art. 34 e 37]²⁸⁷. Os comissários – e juízes da Corte Interamericana, acrescente-se – não representam os Estados de origem, devendo prezar por uma atuação imparcial e independente²⁸⁸ e, para tanto, gozam das imunidades e dos privilégios reconhecidas aos agentes diplomáticos pelo direito internacional, não respondendo por votos e opiniões emitidos no exercício de suas funções [CADH, art. 70]²⁸⁹.

A função geral da Comissão é promover a defesa dos direitos humanos mediante a elaboração de relatórios, recomendações, estudos, assim como receber petições veiculando

²⁸⁵ A Corte faz menção a meios complementares de interpretação, para alcançar tratados não explicitamente vinculados à Convenção Americana ou à competência do Tribunal. Nesse sentido: sobre a Convenção de Belém do Pará, vide: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, **Caso Radilla Pacheco vs. México**. § 33. San José, 23 de novembro de 2009. Em sentido semelhante, quanto aos convênios da OIT: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil**. §§ 35-36. San José, 5 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

²⁸⁶ Carta da OEA, Artigo 106. Haverá uma Comissão Interamericana de Direitos Humanos que terá por principal função promover o respeito e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria. Uma convenção interamericana sobre direitos humanos estabelecerá a estrutura, a competência e as normas de funcionamento da referida Comissão, bem como as dos outros órgãos encarregados de tal matéria.

²⁸⁷ Composição atual: Julissa Mantilla Falcón [Peru], Edgar Stuardo Ralón Orellana [Guatemala], Margarete May Macaulay [Jamaica], Esmeralda Arosemena de Troitiño [Panamá], Joel Hernández García [México] e Roberta Clarke [Barbados]. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/composicion.asp>. Acesso em: 18 mai. 2023.

²⁸⁸ No intuito de assegurar essa independência e imparcialidade, o Regulamento da Comissão proíbe que membros da Comissão participem na discussão, investigação, deliberação ou decisão de fatos inerentes a seus Estados de origem [art. 17, 2, “a”].

²⁸⁹ O tema é objeto da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961, cujo artigo 31 lista imunidades à jurisdição penal, civil e administrativa do Estado acreditado – isto é, Costa Rica. No tocante aos privilégios, pode-se mencionar a inviolabilidade pessoal, vedando detenções e prisões, bem como a inviolabilidade de sua residência particular e do local da missão, no caso, o local onde funciona a Corte Interamericana [art. 29 a 35].

denúncias²⁹⁰. De todas, prioriza-se aquelas alusivas à função quase judicial da Comissão, o que já foi comparado pela Corte Interamericana com as atribuições do Ministério Público²⁹¹. A comparação não é despropositada, pois a Comissão é a promotora de todas as ações na Corte Interamericana, também emitindo pareceres naquele tribunal, como uma espécie de fiscal da lei.

4.2.1 Fase inicial, decisão de admissibilidade, solução amistosa e medidas cautelares

De acordo com a CADH, a Comissão atua por: (i) provocação de qualquer pessoa, da vítima, grupo ou entidade não governamental [art. 44]; (ii) por provocação de um Estado parte em face de outro [art. 45], o que é raríssimo e que não levou a nenhuma demanda interestatal na Corte²⁹²; (iii) de ofício – tramitação *motu proprio*. As petições podem ser enviadas por via postal ou eletrônica, facultando ao peticionário designar advogado ou outra pessoa para representá-lo [Regulamento, art. 23]²⁹³.

A Comissão age majoritariamente por provocação de pessoas físicas e representantes da sociedade civil²⁹⁴. As ONGs desempenham um papel considerável, tanto que todos os casos brasileiros sentenciados pela Corte IDH tiveram participação de tais entidades, seja como petionantes perante a Comissão, seja por adesão, como no caso Damião Ximenes Lopes. Conforme Jo Pasqualucci, há medo de represálias, sendo que muitas vítimas são pobres, de educação precária e sem meios para contratar um advogado, profissional que também pode

²⁹⁰ Mais detalhadamente: (i) estimular a consciência dos direitos humanos nos povos da América; (ii) formular recomendações aos Estados membros, no sentido de que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos no âmbito de suas leis internas e seus preceitos constitucionais; (iii) preparar estudos ou relatórios; (iv) solicitar informações aos Estados membros; (v) atender às consultas que, por meio da Secretaria -Geral da OEA, lhe formularem os Estados Membros; (vi) receber petições e outras comunicações de vítimas e outros interessados; e (vii) apresentar relatório anual à Assembleia Geral da OEA [art. 41].

²⁹¹ Como já afirmou a Corte, em mais de uma oportunidade, Exemplificadamente: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Assunto de Viviana Gallardo e outras**. § 22. San José, 13 de julho de 1981. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

²⁹² Foram localizadas duas exceções: petição da Nicarágua vs. Costa Rica, que não foi admitida por ausência de esgotamento dos recursos internos, dentre outros fundamentos [Relatório n.º. 11/2007]; caso n.º. 12.079 entre Equador vs. Colômbia, que foi arquivado por desistência, após as partes entabularem um acordo [Relatório n.º. 96/2013]. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/>. Acesso em: 10 mai. 2023.

²⁹³ O sítio eletrônico da Comissão fornece detalhadas instruções para o público geral, assim como modelos. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/peticiones.asp>. Acesso em: 04 fev. 2023.

²⁹⁴ Ao longo de 2022 foram 2.440 petições, sem nenhum registro de petições de um Estado membro contra outro, tampouco iniciativas de ofício por parte da Comissão. ORGANIZAÇÃO DE ESTADOS AMERICANOS. **Informe anual 2022**. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/4-IA2022_Cap_2_ES.pdf. Acesso em: 30 mai. 2023.

estar sujeito aos mesmos riscos que seus constituintes. A iniciativa de ONGs, principalmente internacionais, mostra-se vantajosa por sua menor suscetibilidade à intimidação e pela publicidade que atrai ao caso, o que pode fornecer alguma proteção às testemunhas domésticas²⁹⁵. No polo passivo deve figurar unicamente o Estado, que no caso do Brasil tem sua defesa jurídica patrocinada pela Procuradoria Nacional da União de Assuntos Internacionais, tanto na Comissão como na Corte²⁹⁶.

A petição inicial será registrada pela Secretaria Executiva da Comissão e satisfeitos os requisitos formais, o Estado será notificado para prestar informações em até dois meses. Findo o prazo, um grupo de trabalho elaborará *relatório de admissibilidade*, a ser submetido à Comissão. Há três alternativas: (i) rejeição da petição e seu arquivamento, que é irrecurável; (ii) admissão, com a petição passando ser denominada “caso”; (iii) solicitação de informações adicionais²⁹⁷. Consoante a CADH, a Comissão deverá tentar promover uma “solução amistosa” para o caso [art. 48, “F”]²⁹⁸, cujo conteúdo poderá abarcar indenizações, obrigações de fazer, medidas simbólicas, dentre outras, mas quantitativamente, é baixo o índice de êxito na solução consensual²⁹⁹; o Brasil, até o momento, entabulou cinco acordos³⁰⁰.

²⁹⁵ PASQUALUCCI, Jo M., op. cit., p. 133.

²⁹⁶ Decreto n.º 11.328/2023, Anexo I, art. 53, IV. Lembre-se que é competência da União manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais [CRFB, art. 21, I].

²⁹⁷ Regulamento da Comissão, artigos 29, 30, 35, 36 e 42.

²⁹⁸ A Corte Interamericana alude ao “papel conciliador” da Comissão, que só pode dispensar a tentativa de solução amistosa mediante decisão fundamentada. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Caballero Delgado e Santana vs. Colômbia**. § 27. San José, 8 de dezembro de 1995. Todavia, a ausência de tentativa de solução amistosa não acarreta nulidade, pois a mesma poderá ser empreendida até na fase judicial, o que sana eventual prejuízo. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Genie Lacayo vs. Nicarágua**. § 39. San José, 27 de janeiro de 1995. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

²⁹⁹ Entre 2008 e 2022, foram 197 informes de solução amistosa, um número modesto, quando comparado com as 34.977 petições recebidas no mesmo período. Um único informe pode solucionar mais uma petição ou caso. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Estadísticas**. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html#por-pais>. Acesso em: 20 mai. 2022.

³⁰⁰ A Petição n.º 11.289 dizia respeito a trabalho escravo e o acordo previu o pagamento de R\$ 52 mil à vítima [José Pereira Ferreira] e o compromisso de repressão de ilícitos semelhantes. Já os casos n.ºs 12.426 e 12.427 [“Meninos Emascuados do Maranhão”], versavam sobre falhas na investigação de sucessivos crimes de lesão corporal cometidos contra vinte e oito crianças e adolescentes. O acordo previu indenização e punição dos envolvidos; o Caso n.º 12.277 versava sobre o assassinato de oito pessoas, num contexto de conflito rural [Fazenda Ubá], prevendo a reabertura das investigações, construção de um monumento em memória das vítimas, pagamento de indenização aos familiares das vítimas, R\$ 38.400 por família, dentre outras; o caso n.º 12.674 tratava da tortura e morte de cadete do Exército durante o treinamento [Aguilhas Negras]. O acordo envolveu medidas simbólicas, com as partes preferindo deixar a definição da indenização para ação judicial proposta contra a União, em trâmite desde 1993. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatórios de solução amistosa**. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pc/amistosas.asp>. Acesso em 14 mai. 2023.

As *medidas cautelares* podem ser deferidas de ofício ou a pedido, objetivando que o Estado adote providências em situações de risco de dano irreparável [Regulamento, art. 25]³⁰¹. Procedimentalmente falando, após a oitiva do Estado e de deferimento da medida, será estabelecido um prazo para seu cumprimento e comprovação nos autos. Na hipótese – comum, diga-se³⁰² – de inobservância, a Comissão poderá acionar o Estado na Corte Interamericana pleiteando uma medida provisória, que é juridicamente vinculante. O grande número de petições e a lentidão da Comissão fomentam os interessados a formular pedidos de medidas cautelares, como uma válvula de escape, entretanto, seu deferimento é numericamente raro³⁰³.

4.2.2 Condições de admissibilidade da petição

Além de requisitos formais³⁰⁴, a petição precisa satisfazer condições específicas, cuja impugnação deve ser feita pelo Estado em sua resposta perante a Comissão, sob pena de preclusão³⁰⁵. No processo interamericano, isso se denomina exceção preliminar e, acaso acolhida, impede no todo ou em parte, a análise meritória. Como amostra, traz-se três das mais

³⁰¹ As medidas cautelares são previstas apenas no regulamento da Comissão, diferentemente das medidas provisórias a cargo da Corte Interamericana, que tem sustentáculo no texto convencional [art. 63].

³⁰² Por exemplo, na Medida Cautelar n.º. 382/2010, Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xing vs. Brasil, a Comissão inicialmente determinou a paralisação do processo de licenciamento da Hidrelétrica de Belo Monte, o que foi ignorado e provocou forte reação do governo brasileiro da época. Disponível em: oas.org/pt/CIDH/decisiones/MC/cautelares.asp?Year=2011&Country=BRA. Acesso em: 20 mai. 2022. O Brasil possui 22 medidas cautelares em vigor. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Tutelas de urgência - SIDH**. Disponível em: www.cnj.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2023.

³⁰³ Em 2022, das 1.033 solicitações de medidas cautelares, 50 foram deferidas; quanto ao Brasil foram 86 solicitações e 5 deferimentos. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Estadísticas**. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html#por-pais>. Acesso em: 20 mai. 2023.

³⁰⁴ São eles: As petições apresentadas perante a Comissão Interamericana precisam atender a alguns requisitos formais, como: (i) qualificação do peticionário e endereço; (ii) se o peticionário deseja que sua identidade seja mantida sob sigilo frente ao Estado; (iii) endereço eletrônico; (iv) relato do fato, com especificação de lugar e datas das violações alegadas; (v) se possível, o nome da vítima e autoridades públicas que tenham tomado conhecimento do fato; (vi) a indicação do Estado que o peticionário considera responsável, por ação ou omissão, pela violação de algum dos direitos humanos consagrados na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e outros instrumentos aplicáveis, embora sem referência específica ao(s) artigo(s) supostamente violado [Comissão Interamericana, Regulamento, art. 28]. Dados recentes demonstram que a Comissão é cada vez mais rigorosa na aceitação de petições. A partir de 2013, o número de novas petições sempre foi superior a duas mil anuais, chegando ao recorde de 3.034 em 2019; o último relatório disponível refere-se a 2022 e contabiliza 2.440 novas petições naquele ano. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Estadísticas**. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html#por-pais>. Acesso em: 20 mai. 2023.

³⁰⁵ Inclusive, o Estado não pode acrescentar novas exceções além daquelas arguidas na fase perante a Comissão. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Castillo Petruzzi e outros vs. Peru**. § 56. San José, 4 de setembro de 1998. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

comuns: (i) esgotamento dos recursos internos; (ii) prazo para acionar o Sistema Interamericano; e (iii) duplicação de processos.

O *esgotamento dos recursos internos* evidencia a feição subsidiária do Sistema Interamericano, ou como diz a CADH em seu artigo 46, 1, “a”, que “[...] hajam sido interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna, de acordo com os princípios de direito internacional geralmente reconhecidos”³⁰⁶. A própria Convenção tempera tal regra, dispensando-a quando: não existir, na legislação doméstica, o devido processo legal para a proteção do direito que se alegue violado; o prejudicado for impedido de acessar os recursos da jurisdição interna, ou de esgotá-los; ou houver demora injustificada em decidir [art. 46, 2]. A Corte Interamericana adiciona que não basta a previsão formal dos recursos internos, sendo imprescindível sua aptidão de tutelar direitos no caso concreto³⁰⁷. É do Estado o ônus da prova quanto à efetividade do recurso interno, indicando qual deveria ter sido manejado pela pretensa vítima e não o foi³⁰⁸.

Para ilustrar a profundidade da análise do esgotamento dos recursos internos, traz-se notícia sobre a Petição nº. 1050-06, cujo objeto é a inadimplência do Município de Santo André/SP em pagar precatório vencido em 1999, prejudicando 1.377 pessoas. Os credores/vítimas defendem violação aos artigos 8º, 21 e 25 – respectivamente, garantias judiciais, direito à propriedade privada e proteção judicial –, expondo que, no plano doméstico, não há mecanismos eficientes para sanar tal “calote”. O Estado brasileiro, por sua vez, arguiu o não esgotamento dos recursos internos, aduzindo que os prejudicados poderiam ter se valido da intervenção estadual e do sequestro, para assegurar o pagamento. A Comissão concluiu que, quanto à intervenção do Estado de São Paulo no Município de Santo André, o Tribunal de Justiça de São Paulo já deferiu tal medida, mas o Governador se omitiu em implementá-la. Outrossim, ponderou-se que o Estado brasileiro não comprovou em que isso contribuiria na quitação do precatório, pois o inadimplemento deu-se por restrições financeiras municipais. No

³⁰⁶ De acordo com o preâmbulo da Convenção Americana: “Reconhecendo que os direitos essenciais do homem não derivam do fato de ser ele nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão por que justificam uma proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados americanos; [...]”. Trata-se de previsão que pode ser encontrada nos sistemas regionais europeu [Convenção Europeia de Direitos Humanos, art. 35, 1] e africano [Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, art. 50].

³⁰⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Fairén Garbí e Solís Corrales vs. Honduras**. § 88. San José, 15 de março de 1989. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

³⁰⁸ O Regulamento da Comissão Interamericana positivou que “Quando o peticionário alegar a impossibilidade de comprovar o requisito indicado neste artigo, caberá ao Estado em questão demonstrar que os recursos internos não foram previamente esgotados, a menos que isso se deduza claramente do expediente” [art. 31, 3]. No mesmo sentido: “[...] el Estado que alega el no agotamiento tiene a su cargo el señalamiento de los recursos internos que deben agotarse y de su efectividad. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Godínez Cruz Vs. Honduras**. § 90. San José, 26 de junho de 1987. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

tocante ao sequestro, a Comissão, citando o artigo 100 da Constituição, enfatizou que tal iniciativa só é viável por ofensa à ordem cronológica de pagamentos, e não na hipótese de inadimplemento. A Comissão concluiu que: “[...] para efeitos da admissibilidade desta petição, não existem na legislação brasileira recursos judiciais efetivos e adequados para assegurar o pagamento dos precatórios devidos pelo Estado”³⁰⁹.

Dando continuidade, outro requisito de admissibilidade é a *obediência do prazo de seis meses* para que o prejudicado apresente sua petição na Comissão. O cômputo inicia-se da ciência da pretensa vítima acerca da decisão doméstica definitiva [CADH, art. 46]. Não há interrupção ou suspensão de tal prazo, por exemplo, pela presença de interessado absolutamente incapaz.

Por fim, há a vedação à *duplicação de processos*, acaso a petição esteja simultaneamente “pendente de outro processo de solução internacional” [CADH, art. 46, 1, “c”]. É algo análogo à litispendência do direito processual interno, também reclamando identidade de partes, objeto e base legal [causa de pedir]³¹⁰, mas distingue-se na medida que a engloba tribunais internacionais e órgãos com funções quase judiciais³¹¹. A duplicação de processos conduz à rejeição da petição, mas o Regulamento faz duas ressalvas: (i) quando o procedimento externo for de natureza geral e não existir decisão/resolução efetiva sobre o fato específico levado ao conhecimento da Comissão; e (ii) se quem ingressou perante a Comissão for a vítima ou um de seus familiares, e no procedimento externo, for um terceiro [art. 33]. Tais exceções almejam priorizar a vontade da vítima e sua escolha pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

A duplicação de processos envolvendo o Brasil em outros tribunais internacionais é remota. Os demais tribunais que o país reconhece têm competências distintas e com poucos pontos de contato com os temas objeto do Sistema Interamericano. Basta pensar que o Tribunal

³⁰⁹ O caso não avançou significativamente desde então. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório de admissibilidade nº. 144/2011**. Pedro Stábile Neto e outros Funcionários do Município de Santo André (precatórios). § 24 e 25. Washington, 31 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/>. Acesso em 04.09.2022.

³¹⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Baena Ricardo e outros vs. Panamá**. §§ 52-53. San José, 18 de novembro de 1999. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

³¹¹ Por exemplo, rejeitando coisa julgada entre manifestação do Grupo de Trabalho sobre a Detenção Arbitrária da ONU e decisões da Corte Interamericana, vide: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso García Rodríguez e outros vs. México**. §§ 21. San José, 25 de janeiro de 2023. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 mar. 2023.

Penal Internacional se destina à persecução penal de pessoas físicas³¹², a Corte Internacional de Justiça julga litígios interestatais³¹³, e por fim, os tribunais do MERCOSUL lidam com o contencioso derivado do processo de integração³¹⁴.

A duplicação de processos entre Sistema Interamericano e órgãos com funções quase judiciais é plausível, haja vista seu grande número e afinidade temática³¹⁵. Por exemplo, o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher cria um Comitê para receber petições por violação aos direitos previstos naquela Convenção [art. 2º]. No caso *Alyne da Silva Pimentel Teixeira vs. Brasil*, foi emitida recomendação para que o Estado brasileiro indenize os familiares da vítima pelo óbito e demora no trâmite da ação indenizatória, em face do Estado³¹⁶. Os mesmos fatos poderiam dar sustentação a uma petição perante a Comissão Interamericana, invocando o direito à vida e à proteção judicial [art. 4º e 25], caracterizando litispendência [hoje, coisa julgada].

4.2.3 Instrução e fase decisória

³¹² Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, Artigo 1º O Tribunal. É criado, pelo presente instrumento, um Tribunal Penal Internacional ("o Tribunal"). O Tribunal será uma instituição permanente, com jurisdição sobre as pessoas responsáveis pelos crimes de maior gravidade com alcance internacional, de acordo com o presente Estatuto, e será complementar às jurisdições penais nacionais. A competência e o funcionamento do Tribunal reger-se-ão pelo presente Estatuto.

³¹³ A competência é bastante ampla, abarcando, dentre outros assuntos: a) a interpretação de um tratado; b) qualquer ponto de direito internacional; c) a existência de qualquer fato que, se verificado, constituiria a violação de um compromisso internacional; d) a natureza ou a extensão da reparação devida pela rutura de um compromisso internacional [Corte Internacional de Justiça, Regulamento, art. 36, 2].

³¹⁴ Para evitar repetições desnecessárias, remete-se ao item 2.1.1.

³¹⁵ Cada um dos seguintes tratados preveem um Comitê com competência para receber petições individuais: Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, art. XIV [Decreto nº. 65.810/1969]; Convenção contra Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, art. 28 [Decreto nº. 65.810/1969]; Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, art. 30 [Decreto nº. 8.767/2016]; Protocolo Facultativo à Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, art. 1º [Decreto nº. 6.949/2009].

³¹⁶ *Alyne da Silva Pimentel Teixeira*, grávida, sofreu com sucessivos erros de diagnóstico, demora no transporte e atendimento médico-hospitalar no SUS, falhas que primeiro lhe causaram o abortamento e, posteriormente, o óbito. Após a tragédia, a família ainda teve de lidar com a demora na ação indenizatória em face do Estado. Dentre as recomendações, consta: o pagamento de indenização aos familiares da vítima, que o Brasil assegure o direito das mulheres à maternidade segura e ao acesso à assistência médica emergencial adequada, mediante a formação profissional adequada para os trabalhadores da área de saúde, bem como reduza as mortes maternas evitáveis através da implementação do Acordo Nacional pela Redução da Mortalidade Materna nos níveis estadual e municipal, inclusive através da criação de comitês de mortalidade materna. UNITED NATIONS. Committee on the Elimination of Discrimination against Women. **Alyne Teixeira vs. Brasil**. Communication nº. 17/2008. Geneva, 10 de agosto de 2011. Disponível em: <https://www2.ohchr.org/english/law/docs/CEDAW-C-49-D-17-2008.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2022.

Subsequentemente à decisão positiva de admissibilidade, a petição passa a se denominar “caso”, com a Comissão fixando prazo sucessivo de quatro meses para que as partes apresentem suas manifestações, tentem uma solução amistosa e, se o caso o exigir, abra-se a instrução [Regulamento, art. 37]³¹⁷. Ainda conforme o Regulamento, presumem-se verdadeiros os fatos narrados na petição, e que não forem especificamente impugnados pelo Estado, e se outros elementos de convicção não conduzam à conclusão diversa [art. 38].

O Regulamento concentra as diligências probatórias em: (i) *audiências*, que tem por escopo “[...] receber exposições verbais ou escritas das partes sobre fatos novos e informação adicional à que haja sido fornecida ao longo do processo” [art. 64, 1], mediante a oitiva de testemunhas e peritos, juntada de documentos e relatórios, assegurado o contraditório [art. 65]; (ii) *investigações in loco*, que como o nome diz, são diligências no local dos fatos, o que exige consentimento do Estado demandado, admitindo-se durante sua realização, a oitiva de testemunhas, peritos e outros [art. 39]. Nada obstante a participação das partes, a Comissão adota uma postura inquisitorial na coleta de provas³¹⁸.

Uma vez encerrada ou dispensada a instrução, a Comissão produzirá o relatório preliminar, que é sigiloso³¹⁹. Acaso o relatório seja pelo reconhecimento de violação à Convenção, ele proporá medidas corretivas como cessação dos atos que violem direitos humanos, investigação e punição dos responsáveis no plano interno, indenizações e outras. Por outro lado, se a Comissão concluir pela ausência de violação aos direitos humanos, tal decisão é final, não cabendo recurso para a Corte Interamericana.

O Estado terá até três meses para adimplir o conteúdo do relatório preliminar e, se não o fizer, surgem dois cenários: (i) caso o Estado não tenha aceitado a competência obrigatória da Corte, a Comissão emitirá um Segundo Relatório, esse sim público, que será levado à Assembleia Geral da OEA, findando aí o procedimento³²⁰; (ii) por outro lado, se o

³¹⁷ O Regulamento da Comissão autoriza o colegiado a levar em conta informações de conhecimento público [art. 43, 1], algo parecido com a dispensa de prova de fatos notórios no sistema doméstico [CPC, art. 374, I].

³¹⁸ Pontua Jo Pasqualucci que a dinâmica na Comissão não se assemelha a um julgamento contraditório, face à postura ativa da Comissão, pois geralmente o peticionário e testemunha se dirigem à Comissão e são questionadas pelos comissários, não pelo advogado da parte contrária. PASQUALUCCI, Jo M., *op. cit.*, p. 102.

³¹⁹ A decisão é por maioria, registrando os votos divergentes [Convenção Americana, art. 50, 1]. O sigilo serve para minimizar as resistências do Estado, incentivando-o à solução discreta da controvérsia. PASQUALUCCI, Jo M. *op. cit.*, p. 110.

³²⁰ “Até os dias de hoje, contudo, a única sanção clara à disposição da OEA é a suspensão da participação do Estado pela ruptura do regime democrático. Para as demais violações, a Assembleia usualmente apenas registra o envio do relatório da Comissão, insta os Estados a bem cumprir as deliberações da Comissão e o arquiva”. RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 240-241.

Estado houver aceitado a competência da Corte Interamericana, a Comissão poderá acioná-lo no tribunal [Regulamento, art. 45]³²¹.

Por fim, é preciso repisar que a Comissão possui funções quase judiciais. Disso decorre que se o caso for levado à Corte, a mesma poderá revisar todos os procedimentos da Comissão, inclusive a rejeição de exceções preliminares³²². Outra consequência é que descumprir um relatório da Comissão não é causa de responsabilização internacional do Estado, pois suas manifestações não são mandatórias³²³.

4.3 O procedimento na Corte Interamericana

Com sede em San José, na Costa Rica, a Corte Interamericana é constituída por sete juízes nacionais dos Estados integrantes da OEA³²⁴, detendo competência para processar e julgar os Estados que reconheceram expressamente sua competência, e fazer cumprir suas próprias decisões.

Há dois tipos de juízes, os titulares e os ad hoc³²⁵. Os *titulares* são eleitos na Assembleia da OEA, em votação secreta³²⁶, dentre candidatos indicados pelos signatários da Convenção Americana [CADH, art. 52 e 53]³²⁷. O pretendente deve ser um jurista da mais alta

³²¹ Entretanto, não há automatismo: a Comissão, por maioria absoluta, pode decidir não levar o caso à Corte, considerando, por decisão fundamentada que considere: a) a posição do peticionário; b) a natureza e a gravidade da violação; c) a necessidade de desenvolver ou esclarecer a jurisprudência do sistema; e d) o efeito eventual da decisão nos ordenamentos jurídicos dos Estados membros” [Regulamento da Comissão, art. 45, 1 e 2].

³²² CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Trabajadores demitidos do Congresso (Aguado Alfaro e outros) vs. Peru**. § 66. San José, 24 de novembro de 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

³²³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Caballero Delgado e Santana vs. Colômbia**. § 67. San José, 8 de dezembro de 1995. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 mar. 2023.

³²⁴ Composição atual: Ricardo C. Pérez Manrique [Uruguai], que é o Presidente, Humberto Antonio Sierra Porto [Colômbia], Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot [México], Nancy Hernández López [Costa Rica], Verónica Gómez [Argentina], Patricia Pérez Goldberg [Chile] e Rodrigo Mudrovitsch [Brasil]. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/composicion.cfm>. Acesso em: 10 mai. 2023.

³²⁵ Adota-se a nomenclatura do Regulamento da Corte Interamericana, art. 2º, itens 18 e 20. Referido artigo também menciona juízes interinos, que judicam no caso de inabilitação dos titulares [impedimento, escusa ou inabilitação].

³²⁶ Todavia, a Corte Interamericana não é parte da OEA, que não a lista dentre seus órgãos [Carta da OEA, art. 53].

³²⁷ Os candidatos podem ser nacionais de quaisquer dos Estados membros da OEA. Por isso, o juiz Thomas Buergenthal, cidadão estadunidense indicado pela Costa Rica, pode integrar a Corte Interamericana [lembrando que os Estados Unidos não aderiram à CADH].

autoridade moral, de reconhecida competência em direitos humanos³²⁸, e que reúna as condições para o exercício das mais elevadas funções judiciais no seu Estado de origem, ou do Estado que propor sua candidatura³²⁹. A duração do mandato dos juízes titulares é de seis anos, permitida uma recondução³³⁰. Conforme o Regulamento da Corte, nos processos promovidos pela Comissão, não poderão participar juízes da mesma nacionalidade do Estado demandado [art. 19, 1]. Já os *juízes ad hoc* só funcionam na hipótese – ainda inédita – de litígio interestatal³³¹.

Apenas o Presidente da Corte trabalha permanentemente³³², cabendo aos demais atender aos períodos de sessões, deliberando com quórum mínimo de cinco magistrados [CADH, art. 56]. Por conta dessa conformação não há distribuição de processos, tampouco um juiz relator, cabendo ao Presidente dirigir os trabalhos³³³. As decisões do tribunal são elaboradas em conjunto e votadas, sem prejuízo da apresentação de votos em separado, concordantes ou dissidentes [Regulamento, art. 65, 2].

A Corte Interamericana funciona nos modos consultivo e contencioso. A *via consultiva*³³⁴ pode ser acionada por todos os Estados membros e órgãos da OEA, e objetiva: (i) a interpretação da Convenção ou de outros tratados de direitos humanos nos Estados Americanos; ou (ii) a apreciação da compatibilidade de leis domésticas com os citados

³²⁸ Diferentemente da Comissão, para ser juiz da Corte, a formação jurídica é mandatória.

³²⁹ No caso do Brasil, para ser ministro do Supremo Tribunal Federal é preciso ser brasileiro nato, ter entre 35 e 70 anos de idade, notável saber jurídico e reputação ilibada [Constituição, art. 101].

³³⁰ Uma curiosidade é que, mesmo depois de terminado seu período, o juiz permanece vinculado a os casos de que já tiver tomado conhecimento e estejam em fase de sentença [CADH, art. 54, 3]. É uma leitura extremada do princípio da identidade física do juiz, que vigora até a fase de interpretação de sentença [CADH, art. 67].

³³¹ Em havendo um juiz da mesma nacionalidade de um dos Estados litigantes, o outro Estado poderá designar pessoa de sua escolha para officiar no caso, desde que atendidos os demais requisitos para a vaga de juiz interamericano [CADH, art. 55].

³³² Estatuto da Corte Interamericana, Artigo 16. Disponibilidade. 1. Os juízes estarão à disposição da Corte e deverão trasladar-se à sede desta ou ao lugar em que realizar suas sessões, quantas vezes e pelo tempo que for necessário, conforme o Regulamento. 2. O Presidente deverá prestar permanentemente seus serviços.

³³³ Regulamento da Corte Interamericana. Artigo 4. Atribuições da Presidência 1. São atribuições da Presidência: a. representar a Corte; b. presidir as sessões da Corte e submeter à sua consideração as matérias que constem na ordem do dia; c. dirigir e promover os trabalhos da Corte; d. decidir as questões de ordem que sejam suscitadas nas sessões da Corte. Se um dos Juízes assim o solicitar, a questão de ordem será submetida à decisão da maioria; e. apresentar um relatório semestral à Corte sobre as funções que cumpriu no exercício da presidência durante o período a que o mesmo se refere; f. as demais atribuições que lhe competem de acordo com o Estatuto ou com o presente Regulamento, assim como as que forem incumbidas pela Corte. 2. A Presidência pode delegar, para casos específicos, a representação a que se refere o inciso 1.a. deste artigo, à Vice-presidência ou a qualquer um dos Juízes ou, se necessário, ao Secretário ou ao Secretário Adjunto.

³³⁴ Exceção feita à legislação eleitoral, o Judiciário, em sua atividade-fim, não responde a consultas [Código Eleitoral, art. 23, XII e 30, VIII]. Mas entre tribunais internacionais, trata-se de algo comum. Vide: Corte Internacional de Justiça [Estatuto, art. 65], Corte Europeia de Direitos Humanos [CEDH, art. 47], Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos [Protocolo à Carta Africana para o Estabelecimento da Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos, art. 4º], e Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL [Protocolo de Olivos, art. 3º], dentre outros.

instrumentos internacionais³³⁵, inclusive, proposições legislativas e de reforma constitucional³³⁶. Para tanto, o interessado deve formular seu pedido sob a forma de quesitos a serem respondidos pelo Tribunal³³⁷ via opinião consultiva³³⁸. A solicitação deve evitar dois extremos: o de abstração excessiva³³⁹ e o da individualização demasiada, que converta a consulta em uma manifestação camuflada sobre um litígio específico. Essa última restrição levou a Corte Interamericana a recusar pedido de consulta do Secretário-Geral da OEA sobre o devido processo legal em julgamentos políticos, por entender que indiretamente envolvia o impeachment da ex-Presidente Dilma Rousseff³⁴⁰.

Segundo a Corte Interamericana, a vantagem da via consultiva é propiciar ao consulente uma resposta sem os formalismos e o estigma de um processo contencioso³⁴¹. Em contrapartida, uma desvantagem patente é que as opiniões consultivas não têm força vinculante nem para o consulente³⁴², o que leva Valerio de Oliveira Mazuoli a entender que no módulo consultivo não há controle de convencionalidade, mas *aferição de convencionalidade*, pois

³³⁵ Artigo 64 1. Os Estados membros da Organização poderão consultar a Corte sobre a interpretação desta Convenção ou de outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos. Também poderão consultá-la, no que lhes compete, os órgãos enumerados no capítulo X da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires. 2. A Corte, a pedido de um Estado membro da Organização, poderá emitir pareceres sobre a compatibilidade entre qualquer de suas leis internas e os mencionados instrumentos internacionais.

³³⁶ “Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización”. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Opinión Consultiva n.º 01/1982**. §§ 14 e 18. San José, 24 de setembro de 1982. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

³³⁷ Recebido o pedido de opinião consultiva, que deve veicular quesitos a serem respondidos pelo Tribunal, o Secretário enviará cópia do mesmo a todos os Estados, ao Conselho Permanente e a outros órgãos da OEA a cuja esfera temática se relacione a consulta, oportunizando aos mesmos a apresentação de manifestação, podendo, na sequência, ser realizada audiência pública. De acordo com o Regulamento da Corte, o parecer consultivo deverá conter a relação dos assuntos submetidos à Corte, os fundamentos de direito e o parecer do tribunal, respondendo às perguntas formuladas pelo requerente [Regulamento da Corte Interamericana, art. 70 a 75].

³³⁸ A nomenclatura *opinião consultiva* aparece nos registros do tribunal, no sítio oficial e nas consultas em si; entretanto, o Estatuto e o Regulamento da Corte Interamericana adotam a expressão *parecer consultivo* [art. 25, 2 e 60, respectivamente].

³³⁹ Ou seja, destituída de repercussões práticas. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Opinión Consultiva n.º 21/2014**. § 25. San José, 19 de agosto de 2014. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

³⁴⁰ Asseverou-se que a opinião consultiva: (i) não deve abranger um caso que pode ser submetido à Corte Interamericana pela via contenciosa; (ii) não deve servir para obtenção de manifestação indireta sobre litígio no âmbito interno; ou (iii) debate político interno; (vi) não deve repetir exclusivamente questões sobre as quais a Corte já se pronunciou; e (v) não deve almejar resolver questões de fato, mas buscar desvendar o sentido, a finalidade e a razão de ser das normas internacionais de direitos humanos e, acima de tudo, ajudar os Estados membros e os órgãos da OEA a cumprir plena e efetivamente suas obrigações internacionais. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Rejeição ao pedido de Opinión Consultiva apresentado pelo Secretário-Geral da OEA**. § 6º. San José, 23 de junho de 2016. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

³⁴¹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Opinión Consultiva n.º 03/1983**. § 43. San José, 8 de setembro de 1983. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

³⁴² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Opinión Consultiva n.º 01/1982**. § 51. San José, 24 de setembro de 1982. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

controlar implica em expurgar, retirar a validade de determina norma jurídica³⁴³. Por tudo isso, concorda-se com Jo Pasqualucci ao afirmar que o peso de uma opinião consultiva é antes de tudo, moral, com efeitos indiretos, influenciando a interpretação do direito internacional³⁴⁴. Foi o que aconteceu no Brasil, quando o STF afastou a exigência de diploma e formação específica para jornalista³⁴⁵, adotando em sua fundamentação a Opinião Consultiva n.º. 5/1985³⁴⁶.

Em suma, quando se fala em controle da Administração, pressupõe-se a prolação de uma decisão vinculante, obrigatória, que corrija determinado ilícito cometido pelo Poder Público, desfecho que a via consultiva jamais pode lograr³⁴⁷. Por tal razão, a pesquisa é direcionada ao estudo dos casos contenciosos, abrangendo a fase de conhecimento e de supervisão de cumprimento.

4.3.1 Partes

Podem figurar como autores tanto a Comissão Interamericana como Estados [demanda interestatal ou *actio popularis*], e como réus tão-somente Estados³⁴⁸. Na prática, a Comissão monopoliza o polo ativo, encarnando o papel de parte, como explicita o Estatuto da

³⁴³ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Controle jurisdicional da convencionalidade das leis.**, op. cit., p. 52-53. Siddharta Legale critica a expressão a ferição de convencionalidade, aduzindo que a mesma não é utilizada pela Corte Interamericana e reduz as opiniões consultivas ao nível de “mero estudo acadêmico, literário ou científico”, fragilizando a proteção dos direitos humanos. LEGALE, Siddharta. **A Corte Interamericana de Direitos Humanos como Tribunal Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 40-41.

³⁴⁴ PASQUALUCCI, Jo M. **The practice and procedure of the inter-american court of human rights.**, op. cit., p. 37-38.

³⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º. 511961**. Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 17 de junho de 2009. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 29 mai. 2022.

³⁴⁶ “La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva n.º. 05/1985**. § 76. San José, 13 de novembro de 1985. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

³⁴⁷ O reverso da moeda é que a via contenciosa não pode ser utilizada para revisão de legislação em abstrato, em que se alegue algum ato do Estado contrário à Convenção. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Genie Lacayo vs. Nicarágua**. § 50. San José, 27 de janeiro de 1995. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

³⁴⁸ Aqui, referindo-se àqueles que reconheceram a competência da Corte Interamericana, isto é: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname e Uruguai. Trindade e Tobago e Venezuela denunciaram a Convenção em 1998 e 2012, respectivamente. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe anual 2022**. San José: CIDH. 2022. p. 44. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/docs/informe2022/espanol.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2022.

Corte³⁴⁹, mas de um modo que emula o Ministério Público no processo civil, emitindo “observações” [pareceres] depois da manifestação dos demais litigantes³⁵⁰.

O texto convencional emudece sobre a *participação das vítimas*, o que replica a redação originária da Convenção Europeia de Direitos Humanos de 1950. Entretanto, o Sistema Regional Europeu foi reformado em 1994, permitindo o acesso da vítima diretamente ao tribunal, extinguindo a Comissão Europeia³⁵¹. Enquanto uma reforma dessa profundidade não acontece no Sistema Interamericano, atualizações em nível regulamentar determinaram a notificação da alegada vítima, quando da instauração do processo; e, indo além, criou-se o Defensor Interamericano para agir em prol de seus interesses [art. 37 e 39, 1, “d”]³⁵². Nada obstante, a vítima segue como um sujeito processual incompleto, que não pode propor, tampouco dispor da ação³⁵³. Outra intervenção prevista apenas no Regulamento é a de *amicus curiae*, um mecanismo pensado para democratizar o acesso ao tribunal e possibilitar a oitiva da sociedade civil [art. 44]³⁵⁴.

Por fim, importante mencionar que não existe intervenção de terceiros no processo interamericano, malgrado não ser incomum que decisões da Corte gerem efeitos colaterais severos, a exemplo de quando o tribunal determina a desocupação de determinada área, a reintegração de um agente público, quando a vaga já está ocupada por outrem, o afastamento de causas de extinção e punibilidade e reabertura de investigações criminais, ou ainda, a

³⁴⁹ Artigo 28. Relações com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos comparecerá e será tida como parte perante a Corte, em todos os casos relativos à função jurisdicional desta, em conformidade com o artigo 2, parágrafo 1 deste Estatuto.

³⁵⁰ O Regulamento da Corte traz outras peculiaridades que distanciam a Comissão dos demais litigantes [Estados]: notificação, quando a Comissão não for a autora da ação [art. 39, 1, “c”]; no curso da audiência de instrução, o dever de apresentar relatório sobre o caso, bem como falar por último quando do término do ato, apresentando suas “observações” [art. 51, 1 e 8]; intervenção na fase de supervisão do cumprimento de sentença, também após as partes e vítimas [art. 69, 1].

³⁵¹ Em 1994, a CEDH foi reformada, extinguindo a Comissão Europeia e franqueando o acesso direto à Corte Europeia de Direitos Humanos [Protocolo nº 11, de 11 de maio de 1994]. Há algo semelhante no Protocolo da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos relativo à Criação de um Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos, que trouxe a possibilidade de acesso direto de indivíduos e organizações não governamentais [art. 5º, 3], mas apenas seis Estados acolheram-na, e a maioria dos casos segue sendo patrocinado pela Comissão. Disponível em: <https://www.african-court.org/wpafc/activity-report-of-the-african-court-on-human-and-peoples-rights-1-january-31-december-2020/>. Acesso em: 20 mai. 2022.

³⁵² Regulamento da Corte Interamericana. Artigo 37. Defensor Interamericano. Em casos de supostas vítimas sem representação legal devidamente credenciada, o Tribunal poderá designar um Defensor Interamericano de ofício que as represente durante a tramitação do caso.

³⁵³ Nem mesmo a celebração de acordo leva à automática extinção do caso, havendo de se aguardar deliberação do tribunal, precedida das observações da Comissão [art. 63 e 64].

³⁵⁴ Os arrazoados dos amici curiae não precisam ser apreciados expressamente. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso das pessoas dominicanas e haitianas expulsas vs. República Dominicana**. §§ 15-17. San José, 28 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 ago. 2022. Isso leva a doutrina afirmar que tais peças são simplesmente ignoradas. LEDESMA, Héctor Faúndez. **El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: aspectos institucionales y procesales**. 3ª ed. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004. p. 716.

condenação do Estado por ato praticado por determinado agente público, que se vê, no futuro, sujeito à ação regressiva³⁵⁵. Ao Estado só resta cumprir o que foi decidido pelo tribunal, vindo esse terceiro a amargar as consequências de um processo cujo julgamento não pode interferir.

4.3.2 Fase inicial e contestação

O processo inicia-se com a Comissão apresentando seu Relatório Preliminar, acompanhado de uma peça denominada “escrito de submissão”, que fazem as vezes da petição inicial³⁵⁶. O autor é obrigado a indicar quais fatos contidos no Relatório serão submetidos ao tribunal, vedada a inclusão de outros, ressalvados aqueles supervenientes ou conhecidos depois da elaboração do relatório; trata-se, porém, de uma delimitação factual, não de sua qualificação jurídica [Regulamento, art. 35 e 36]³⁵⁷. Compete ao Presidente da Corte o exame preliminar do caso, mas estando satisfeitos os requisitos formais, a Secretaria: (i) notificará os demais juízes, o Estado demandado, a Comissão, se ela não for a autora, a alegada vítima e o Defensor Interamericano, se for o caso de sua intervenção; (ii) dará publicidade ao caso, comunicando todos os Estados partes e o Conselho Permanente da OEA [Regulamento, art. 38 e 39].

A alegada vítima terá dois meses para apresentar autonomamente seu escrito, atendo-se à moldura fática circunscrita pelo autor, indicando sua pretensão em termos de reparações e as provas que pretende produzir; na hipótese de inércia, a Corte designará um Defensor Interamericano para cuidar de seus interesses [Regulamento, art. 37 e 40].

³⁵⁵ Anota Viviana Krsticevic que tal problema, carente de solução, poderia ser solucionado de duas formas, com a Corte levando em conta tal possibilidade quando do seu processo de tomada de decisão, fazendo o possível para limitar esse impacto para terceiros, ou ainda, permitir excepcionalmente que o terceiro seja ouvido, o que correria o risco de desnaturar o processo de responsabilização internacional do Estado. KRSTICEVIC, Vivia na. Reflexiones sobre la ejecución de las decisiones del Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos. In: CEJIL - Centro por La Justicia y el Derecho Internacional. **Implementación de las decisiones Del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Jurisprudencia, Normativa y Experiencias Nacionales**. San José, Costa Rica: CEJIL, 2007. p. 68.

³⁵⁶ Eis os requisitos formais do escrito de submissão: a) os nomes dos Delegados, isto é, das pessoas que representarão a Comissão perante o Tribunal; b) nomes e endereços dos representantes das alegadas vítimas; c) os motivos da apresentação do caso; d) cópia da totalidade do expediente perante a Comissão; e) todas as provas recebidas pela Comissão, indicando explicitamente quais delas foram submetidas ao contra ditório; f) a eventual indicação dos peritos; g) o pedido, incluindo as reparações pretendidas. Em demandas interestatais, – a denominada *actio popularis* – há de se satisfazer requisitos semelhantes [Regulamento da Corte, art. 35 e 36].

³⁵⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Amrhein e outros vs. Costa Rica**. § 148. San José, 25 de abril de 2018. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/docs/informe2022/espanol.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2022.

Após, abre-se prazo para que o Estado apresente sua contestação em até dois meses, peça em que deverá: (i) dizer se aceita ou não os fatos e pretensões do autor; (ii) indicar as provas que pretende produzir; (iii) identificar os declarantes, o conteúdo de sua declaração e no caso de peritos, o respectivo currículo; (iv) mencionar os fundamentos jurídicos de sua defesa [Regulamento, art. 41]. A defesa comporta exceções preliminares, que se limitam àquelas já arguidas na fase perante a Comissão³⁵⁸, cuja decisão anterior não vincula a Corte³⁵⁹. A Corte também exerce o controle dos procedimentos realizados perante a Comissão, quanto a vícios e violações ao direito de defesa³⁶⁰.

A inércia do Estado em atender o chamado da Corte Interamericana não macula a futura sentença; o essencial é a notificação válida³⁶¹. Todavia, a contumácia gera consequências, pois o Estado tem o ônus de impugnar todos os fatos alegados pelo autor, sob pena de o tribunal tê-los por incontroversos [Regulamento, art. 41, 3]³⁶². Trata-se de uma solução distinta daquela vigente no Brasil, que em prol de um “direito indisponível”, a legislação processual exonera o Poder Público dos efeitos da revelia quando não contesta ou o faz de genericamente³⁶³.

Na etapa seguinte, autor e vítima serão intimados para se manifestar no prazo de até trinta dias sobre as exceções preliminares arguidas pelo Estado réu. O tribunal poderá designar audiência, decidir de plano tais exceções, ou postergar sua apreciação para a sentença de mérito, que é o usual [Regulamento, art. 42].

³⁵⁸ Para evitar repetições, vide item 4.2.2.

³⁵⁹ O tribunal justifica-se aduzindo ser tal posição ao argumento de ser o único órgão jurisdicional do Sistema Interamericano, competindo-lhe conhecer de todas as questões relativas ao caso, inclusive, avaliar os pressupostos processuais em que se funda a ação. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Fairén Garbí e Solís Corrales vs. Honduras**. § 34. San José, 26 de junho de 1987. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

³⁶⁰ Isso é identificado como um “controle de legalidade” das decisões da Comissão, revisando seus procedimentos quando eivados de erro manifesto, inobservância dos requisitos de admissibilidade de uma petição, ou infringência ao direito de defesa. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Grande vs. Argentina**. § 45. San José, 31 de agosto de 2011. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

³⁶¹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Tribunal Constitucional vs. Peru**. § 60 e 62. San José, 31 de janeiro de 2001. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

³⁶² A presunção é relativa, não dispensando o Tribunal do dever de examinar e valorar o conjunto das provas disponíveis, mas certamente tem o condão de encurtar a fase de instrução, com resultados desfavoráveis para o réu. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso dos “Meninos de Rua” (Villagrán Morales e outros) vs. Guatemala**. § 68. San José, 26 de maio de 2001. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

³⁶³ CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 14 ed. São Paulo: Forense, 2017. p. 94. Pelo mesmo caminho, interpretando o art. 341, I do CPC, o STJ entende que “[...] não se aplica à Fazenda Pública o efeito material da revelia, nem é admissível, quanto aos fatos que lhe dizem respeito, a confissão, pois os bens e direitos são considerados indisponíveis”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1701959/SP**. Segunda Turma. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 8 de maio de 2018. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2023.

4.3.3 Instrução

A prova da violação dos direitos humanos é uma empreitada delicada, pois não raro a gravidade dos fatos compreensivelmente afugenta denunciadores, testemunhas e peritos. E a Corte Interamericana é um tribunal geograficamente distante, com estrutura, período de sessões e orçamento modestos, dependendo – em demasia – da colaboração do Estado demandado no que tange às diligências probatórias, o que nem sempre ocorre a contento. A fim de compensar tais fatores negativos, a Corte é maleável quanto às provas, temendo que regras rígidas ou formalismo excessivo inutilizem o Sistema Interamericano, aproveitando-se, também de que o tribunal não julga indivíduos ou impõe penas, não precisando perquirir sobre dolo, culpa e individualização de condutas. Por tudo isso, a Corte se sente à vontade para empregar provas circunstanciais, presunções e outras, dosadas de acordo com os fatos sob apuração. O marco normativo das provas, entenda-se, é o constante do Regulamento da Corte e atos correlatos, não nas disposições internas do Estado³⁶⁴.

Comumente o ônus da prova pertence a quem fizer a alegação³⁶⁵, mas “a Corte poderá considerar aceitos aqueles fatos que não tenham sido expressamente negados e as pretensões que não tenham sido expressamente controvertidas” [Regulamento, art. 41,3]. Em tópicos específicos, o ônus é do Estado como na exceção preliminar de não esgotamento dos recursos internos, devendo ele próprio indicar qual recurso estava disponível e não fora utilizado³⁶⁶. Outro ponto digno de nota é que, esporadicamente, o tribunal menciona a “presunção [relativa] de comportamento de acordo com o direito” por parte do Poder Público, o que é análogo à presunção de legitimidade dos atos administrativos³⁶⁷. E além da atuação das partes, a Corte reserva para si ampla iniciativa probatória [Regulamento, art. 58].

³⁶⁴ Não se trata, pois, de um problema de direito internacional privado, entre Estados, e suas regras sobre produção de provas, como aquelas preconizadas no artigo 13 do Decreto-Lei nº. 4.67/1942, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

³⁶⁵ Exemplificadamente, incumbe à vítima formular seu pedido de reparações, sendo seu ônus produzir as provas relativas a isso, quantificando o dano sofrido e a indenização perseguida [Regulamento, art. 40(2), “d”].

³⁶⁶ Ou seja, a demonstração de que havia um recurso interno eficiente e que foi injustificadamente não utilizado pela alegada vítima. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras**. § 88. San José, 29 de junho de 1988. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

³⁶⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso San Miguel Sosa e outras vs. Venezuela**. § 191. San José, 8 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

O Estado réu tem o dever de cooperar, facilitando a execução de ordem de comparecimento de pessoas residentes em seu território perante a Corte Interamericana³⁶⁸, assim como executar diligências demandadas pelo tribunal [Regulamento, art. 26]³⁶⁹. Não há expedição de cartas rogatórias ou pedidos de cooperação internacional, nos moldes do CPC, cabendo ao Executivo do Estado réu os preparativos para traslado das pessoas de interesse para a Costa Rica e outras providências³⁷⁰. Uma vulnerabilidade é que as regras do tribunal silenciam sobre as consequências pelo desatendimento ao dever de cooperar³⁷¹.

Analogamente à legislação brasileira, que exige a prova do direito municipal, estadual, estrangeiro e consuetudinário [CPC, art. 376], a Corte Interamericana pode exigir que os litigantes demonstrem, no que for pertinente ao processo, a legislação doméstica aplicável e jurisprudência predominante, admitindo-se para tanto, textos doutrinários, pareceres e oitiva de peritos. Isso se justifica porque o direito interno no contencioso internacional é matéria de fato e sujeito às regras probatórias, não incidindo o *iuri novit curia*. Outrossim, seria impossível ao tribunal conhecer os meandros jurídicos dos vinte Estados submetidos a sua jurisdição³⁷².

Não há regras sobre a valoração das provas. A Corte Interamericana costuma valer-se do que denomina de princípio de sana crítica ou *persuasão racional*, isto é, a análise do acervo probatório em sua inteireza, avaliando-o sem formalismos, aplicando regras da lógica e experiência e, partindo disso, extraindo suas conclusões, atentando ainda para as exigências da

³⁶⁸ Uma derivação do dever de cooperação é a salvaguarda de que as supostas vítimas, testemunhas, peritos, representantes legais e assessores jurídicos, assim como seus familiares, não sofrerão represálias [Regulamento da Corte, art. 53].

³⁶⁹ “136. Es el Estado quien tiene el control de los medios para aclarar hechos ocurridos dentro de su territorio. La Comisión, aunque tiene facultades para realizar investigaciones, en la práctica depende, para poder efectuarlas dentro de la jurisdicción del Estado, de la cooperación y de los medios que le proporcione el Gobierno”. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Godínez Cruz Vs. Honduras**. § 136. San José, 20 de janeiro de 1989. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

³⁷⁰ A cooperação internacional prevista no artigo 26 e seguintes do CPC, é de cunho horizontal, entre Estados, como deixa explícito o artigo 26, I. Já a cooperação entre Brasil e tribunais internacionais é de natureza vertical. Conquanto não se tenha localizado nenhum precedente, em tese é possível que para cumprir determinada diligência requerida pela Corte, seja necessário recorrer ao Judiciário [obtenção de dados protegidos por sigilo bancário, fiscal ou de outra natureza]. Nessa hipótese, o iter a ser adotado seria a União ajuizar um pedido judicial no órgão jurisdicional competente, apontando como causa de pedir, a determinação da Corte Interamericana.

³⁷¹ O Estatuto de Roma, referente ao Tribunal Penal Internacional, indica solução diferente. Prevê seu artigo 87, 7 que: “Se, contrariamente ao disposto no presente Estatuto, um Estado parte recusar um pedido de cooperação formulado pelo Tribunal, impedindo-o assim de exercer os seus poderes e funções nos termos do presente Estatuto, o Tribunal poderá elaborar um relatório e remeter a questão à Assembléia dos Estados Partes ou ao Conselho de Segurança, quando tiver sido este a submeter o fato ao Tribunal”.

³⁷² Remarcando o tratamento do direito interno do Estado como fato a ser provado, também o são as manifestações dos peritos, que não vinculam a Corte, sendo apreciadas no contexto do acervo probatório. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Bulacio vs. Argentina**. § 62. San José, 20 de janeiro de 1989. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

segurança jurídica e equilíbrio processual entre as partes³⁷³. Dito de outro modo, o standard probatório solicitado pela Corte aparenta ser pouco rigoroso quando comparado com o doméstico, para demonstração da responsabilidade internacional do Estado³⁷⁴.

Em termos procedimentais, após a apresentação de contestação ou decurso de seu prazo, é realizada audiência de instrução, para oitiva de peritos, testemunhas e pretensas vítimas, admitida a inquirição pelas partes, representante das vítimas e magistrados da Corte. Em reconhecimento à dificuldade de deslocamento até a Costa Rica, o Regulamento admite o uso de meios eletrônicos ou que a prova seja colhida com o depoente respondendo aos quesitos das partes e juízes, na presença de um agente dotado de fé pública [*affidavits*, art. 50]. Outro expediente para dinamizar os trabalhos é aproveitar as provas produzidas perante a Comissão, desde que recebidas em procedimento contraditório [Regulamento, art. 57, 1]³⁷⁵. E, uma vez finda a instrução, o Presidente da Corte abrirá prazo para alegações finais escritas [Regulamento da Corte, art. 56].

4.3.4 Sentença e medidas provisórias

O Regulamento traz um longo rol de requisitos formais que a sentença deve satisfazer, mas que podem ser aglutinados na conhecida estrutura de relatório, fundamentação e dispositivo³⁷⁶. Como já assinalado, não há um juiz relator, de modo que vindo os autos conclusos, os magistrados deliberarão em privado e conjuntamente elaborarão a decisão, sem

³⁷³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso da Penitenciária Miguel Castro vs. Peru**. § 184. San José, 25 de novembro de 2006. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 jun. 2023.

³⁷⁴ BOVINO, Alberto. A atividade probatória perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 2, n. 3, p. 83, dez. 2005.

³⁷⁵ Tais provas já estão documentadas e apresentadas quando da submissão do caso à Corte [Regulamento da Corte Interamericana, art. 35, 1, “e”].

³⁷⁶ Artigo 65. Conteúdo das sentenças. 1. A sentença conterá: a. o nome de quem presidir a Corte e dos demais Juízes que a proferiram, do Secretário e do Secretário Adjunto; b. a identificação dos intervenientes no processo e seus representantes; c. uma relação dos atos do procedimento; d. a determinação dos fatos; e. as conclusões da Comissão, das vítimas ou seus representantes, do Estado demandado e, se for o caso, do Estado demandante; f. os fundamentos de direito; g. a decisão sobre o caso; h. o pronunciamento sobre as reparações e as custas, se procede; i. o resultado da votação; j. a indicação sobre qual é a versão autêntica da sentença. 2. Todo Juiz que houver participado no exame de um caso tem direito a acrescentar à sentença seu voto concordante ou dissidente, que deverá ser fundamentado. Esses votos deverão ser apresentados dentro do prazo fixado pela Presidência, para que possam ser conhecidos pelos Juízes antes da notificação da sentença. Os mencionados votos só poderão referir-se à matéria tratada nas sentenças.

prejuízo da oferta de votos em separado, concordantes ou dissidentes [Regulamento, art. 65, 2]³⁷⁷.

No caso de procedência do pedido, a sentença reconhecerá a violação à CADH e determinará que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violado, a reparação das consequências do ilícito e pagamento de indenização ao lesado [art. 63, 1]. As indenizações a título de danos materiais e morais são quantificadas de acordo com as peculiaridades do caso concreto³⁷⁸, o que exacerba o papel da vítima em demonstrar seus prejuízos³⁷⁹. Há também a condenação do vencido nas despesas processuais e a ressarcir o Fundo de Assistência Legal a Vítimas, tudo em dólares americanos. Não cabe recurso da sentença, salvo pedido de interpretação, um análogo aos embargos de declaração [CADH, art. 67].

Além das sentenças, outro tipo de decisão de crescente importância são *medidas provisórias*³⁸⁰, que tem lugar em situações de extrema gravidade e urgência, para evitar danos irreparáveis às pessoas [CADH, art. 63, 2]³⁸¹, o que fez Cançado Trindade afirmar que as mesmas já “salvaram várias vidas”, com sua eficácia imediata compensando a lentidão do Sistema Interamericano³⁸². As medidas provisórias podem ser deferidas em qualquer fase do processo, a pedido ou ex officio, inclusive, antes do ajuizamento da ação – nesse caso, mediante provocação da Comissão [Regulamento, art. 27]³⁸³. Seu objeto pode gravitar ao redor do direito à vida, liberdade e integridade física, como exemplificam o conjunto de medidas deferidas contra o Brasil pertinentes ao caos em determinadas unidades prisionais e as providências

³⁷⁷ A Corte Interamericana delibera somente em sua composição plena, com quórum mínimo de cinco magistrados [CADH, art. 56].

³⁷⁸ A Corte esporadicamente discorre sobre o denominado “dano ao projeto de vida”. Grosso modo, trata-se das repercussões negativas, os desvios no curso de vida esperado da vítima por força do ato ilícito praticado pelo Estado, dados que são levados em conta para reconhecimento do dever de indenizar. Por exemplo: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Gelman vs. Uruguai**. § 295-296. San José, 24 de fevereiro de 2011. Disponível em: www.corteidh.or.cr. Acesso em: 17 mai. 2022.

³⁷⁹ Uma das partes mais importantes da petição da vítima é apresentar sua pretensão indenizatória e ressarcimento das custas do processo [Regulamento da Corte, art., 2, “d”].

³⁸⁰ Contabilizam-se 35 ativas, das quais 6 envolvem o Brasil, quatro delas, sobre o sistema penitenciário. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe anual 2022**. San José: CIDH. 2022. p. 133. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/docs/informe2022/espanol.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2022.

³⁸¹ Não confundir com as medidas cautelares da Comissão Interamericana. Nos termos do artigo 25 do Regulamento da Comissão Interamericana, o colegiado poderá, por iniciativa própria ou a pedido de parte, solicitar que um Estado adote medidas cautelares no caso de situações de gravidade e urgência, que apresentem risco de dano irreparável às pessoas ou ao objeto de uma petição ou caso pendente nos órgãos do Sistema Interamericano. Mas, diferentemente das medidas provisórias da Corte, as medidas cautelares da Comissão não são consideradas obrigatórias aos Estados.

³⁸² TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Sergio Antonio Fabris: Porto Alegre, 1999. v. 3. p. 55.

³⁸³ Reforçando a posição da vítima no processo internacional, o artigo 27, 3 do Regulamento da Corte Interamericana autoriza as mesmas a solicitar à Corte as medidas provisórias, se o processo já estiver em curso no tribunal.

corretivas a serem implementadas. Mais recentemente, seu conteúdo vem se diversificando – assim como o das sentenças interamericanas em geral – como exemplifica recente decisão do tribunal em prol do patrimônio cultural, vedando a retirada de monumento em imóvel privado³⁸⁴.

Uma peculiaridade é que tais medidas não necessariamente se convertem em “ação principal”, tampouco sujeitam-se a um prazo de validade, o a um juízo final condenatório. Corrobora isso a experiência brasileira e suas inúmeras medidas provisórias se arrastando por anos até serem consideradas cumpridas e arquivadas³⁸⁵. As determinações impostas por uma medida provisória seguem a mesma metodologia da supervisão de cumprimento de sentença, compartilhando dos mesmos problemas.

4.3.5 A supervisão de cumprimento de sentenças e medidas provisórias

A CADH é minimalista na regulação do cumprimento de suas decisões, com seu artigo 68 explicitando o dever das partes em cumpri-las, e que o pagamento de indenizações deve seguir o processo interno para a execução de sentenças contra o Estado; nada é mencionado a título de procedimento, prazos ou órgão responsável³⁸⁶.

Nem sempre o tribunal internacional cumula as fases de conhecimento e de cumprimento. A Carta da ONU, por exemplo, atribui ao Conselho de Segurança a competência para, por provocação, tomar medidas para fazer cumprir a decisão da Corte Internacional de Justiça [art. 94], o mesmo se passando no Sistema Regional Europeu de Direitos Humanos, com o Comitê de Ministros – e não da respectiva Corte – velando pela execução dos julgados daquele

³⁸⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil**. Medida provisória. San José, 24 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

³⁸⁵ Boa parte das medidas provisórias brasileiras versa sobre as calamidades do sistema prisional. Inclusive, a primeira decisão da Corte contra o Brasil se deu em procedimento desta natureza, referindo-se à Casa de Detenção José Mário Alves [Urso Branco], deferida em 2002 e cumprida integralmente apenas em 2011. A resolução final limitou-se a: (i) reconhecer o cumprimento das determinações da Corte; (ii) revogar as ordens anteriormente determinadas, com a ressalva de que isso não isenta o Estado de seguir cumprindo a Convenção Americana; e (iii) arquivar o procedimento. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Penitenciária de Urso Branco**. Medida provisória. San José, 25 de agosto de 2011. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

³⁸⁶ Artigo 68 1. Os Estados Partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes. 2. A parte da sentença que determinar indenização compensatória poderá ser executada no país respectivo pelo processo interno vigente para a execução de sentenças contra o Estado.

tribunal³⁸⁷. A CADH, como já dito, emudece em tal particular, vindo a Corte, por previsão regulamentar, assumir referida competência [art. 69]. Essa postura, hoje consolidada, foi questionada por não encontrar respaldo em dispositivo convencional algum, com a Corte justificando-a ao ressaltar que a fase de supervisão é intrinsecamente jurisdicional, por materializar “justiça no caso concreto”, e que o contrário rebaixaria as sentenças interamericanas ao plano meramente declaratório, destituídas de efetividade³⁸⁸.

A supervisão de cumprimento inicia-se de ofício após a prolação da sentença³⁸⁹, com a notificação do Estado para que produza relatório detalhando seus progressos. Há sucessivas audiências, na busca de se acertar uma agenda para implementação faseada do julgado. Isso é congruente com a costumeira complexidade das condenações da Corte e carência de mecanismos coercitivos à disposição do tribunal³⁹⁰, sendo impensável a aplicação de astreintes, restrições patrimoniais ou equivalentes³⁹¹. De posse dos relatórios e do que for haurido nas audiências, a Corte elaborará resolução esmiuçando os progressos e pendências [Regulamento, art. 69].

O Estado tem o dever de cumprir a decisão interamericana nos termos e modo delineados pelo tribunal, não podendo modificá-la ou ignorá-la por força de disposições de seu direito interno³⁹². No entanto, não há consequências sérias pelo descumprimento das decisões da Corte: o máximo a ser feito contra o Estado recalcitrante é incluir tal informação no relatório anual a ser apresentado à Assembleia Geral da OEA [CADH, art. 65]. A ideia é constrangê-lo

³⁸⁷ Artigo 46. 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.

³⁸⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Baena Ricardo e outros vs. Panamá**. § 72. San José, 28 de novembro de 2003. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

³⁸⁹ Eventual pedido de interpretação da sentença não tem efeito suspensivo e não impede a execução da sentença [Regulamento da Corte Interamericana, art. 68, 4].

³⁹⁰ Por isso, o ex-juiz interamericano Sergio García Ramírez acertadamente afirma que o cumprimento das decisões depende sobretudo do próprio Estado e não de gestões externas, o que explica a ênfase do tribunal em buscar soluções consensuais. RAMÍREZ, Sergio García. **La jurisdicción interamericana de derechos humanos**. México – D.F.: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2006. p. 255-256.

³⁹¹ Como ressalta Yuval Shany, o aumento do alcance dos tribunais internacionais não foi acompanhado pelo aumento comparável de suas capacidades de execução de seus julgados, o que gera um sério obstáculo ao seu bom funcionamento, um problema generalizado. SHANY, Yuval. No Longer a Weak Department of Power? Reflections on the Emergence of a New International Judiciary. **The European Journal Of International Law**, [s. l], v. 20, n. 1, p. 84-85, 2009. Disponível em: <http://www.ejil.org/pdfs/20/1/1775.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

³⁹² CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso dos “Meninos de Rua” (Villagrán Morales e outros) vs. Guatemala**. § 61. San José, 26 de maio de 2001. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

em público³⁹³ e, idealmente, fomentar a ação de grupos de pressão³⁹⁴. A partir dessa publicação, a Corte não mais notificará o Estado para cumprir a sentença, incluindo o registro de inadimplemento nos sucessivos relatórios anuais até que o Estado mude de postura³⁹⁵.

Na prática, a Corte alonga a fase de supervisão de cumprimento por anos, emitindo sucessivas resoluções, que frequentemente são ignoradas ou respondidas de modo protelatório³⁹⁶. Por tudo isso, o grau compliance é integral em cerca de um terço dos casos; qualitativamente, a obrigação mais adimplida é de cunho pecuniário³⁹⁷. Tudo isso denota o evidente descompasso entre a complexidade do conteúdo das decisões da Corte Interamericana e os precários mecanismos executórios disponíveis, corroendo a credibilidade do tribunal, reduzindo a eficácia de suas decisões ao nível simbólico.

4.4 Apreciação crítica do processo interamericano

No plano interno, o controle judicial da Administração segue um iter bem delimitado pela legislação processual e a possibilidade de recursos contra decisões judiciais desfavoráveis. O amplo acesso, literalmente, a qualquer interessado, evita o direcionamento das pautas a serem levadas aos tribunais, gerando diversidade temática nos julgamentos. E, por fim,

³⁹³ Tal artifício já foi utilizado vinte e uma vezes, a saber: Haiti [2], Nicarágua [2], Trindade e Tobago [2] e Venezuela [15]. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe anual 2022**. San José: CIDH. 2021. p. 97. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/docs/informe2022/espanol.pdf>. Acesso em: 30 mai 2023.

³⁹⁴ Mas, como lembra Pasqualucci, os resultados de tal proceder são nulos, pois os relatórios da Corte não são revistos pela Assembleia Geral da OEA, que nunca fez considerações sobre os mesmos. PASQUALUCCI, Jo M., op. cit., p. 37-38.

³⁹⁵ A Resolução de 29 de junho de 2005 da Corte Interamericana determina que a partir do momento que o Tribunal incluir no seu Informe Anual a ser apresentado à Assembleia da OEA, a notícia do descumprimento da sentença por parte do Estado [CADH, art. 65], o Tribunal não mais solicitará mais informações ao respectivo Estado, replicando a notícia de descumprimento nos relatórios dos anos seguintes, até que se dê o cumprimento da sentença. Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/supervisiones/general_29_06_05.pdf. Acesso em: 26 dez. 2020.

³⁹⁶ Mais uma vez com supedâneo no relatório de 2022, a Corte acumula 280 casos na fase de supervisão, implicando em 1.492 medidas de reparação [obrigações] pendentes. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe anual 2022**. p. 71. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/docs/informe2022/espanol.pdf>. Acesso em: 30 mai 2023.

³⁹⁷ Melhor dizendo: a) não cumprimento das decisões – 50%; b) cumprimento parcial – 34%; c) cumprimento integral – 36%. Os dados referem-se apenas a sentenças. BASCH, Fernando; FILIPPINI, Leonardo; 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. 18-20.

há todo um aparato, capitaneado pelo CNJ, para fiscalizar o exercício da atividade jurisdicional, coibindo abusos ou excessos de prazo.

O processo interamericano segue uma lógica diversa, fruto principalmente, da existência da Comissão e todo o poder que tal órgão acumula na filtragem de casos e seu direcionamento sobre o que será ou não ajuizado na Corte Interamericana. Com um quadro de apenas 153 funcionários e orçamento de 18 milhões de dólares para 2022³⁹⁸, a Comissão convive com a sobrecarga de atribuições derivadas do Sistema Interamericano e da OEA. Entretanto, os comissionários, salvo o Presidente, funcionam apenas durante os períodos de sessões, o que realça o papel da Secretaria da Comissão, cujas minutas de decisão, segundo Dinah Shelton, ex-presidente do colegiado, são apenas brevemente discutidas e aprovadas pelos comissários. Por isso, afirma Shelton que a Secretaria é o verdadeiro “Judiciário oculto” do Sistema Interamericano³⁹⁹.

As limitações materiais da Comissão tornaram-na criteriosa na análise das petições que lhe são apresentadas, possuindo um índice de rejeição liminar de 86%⁴⁰⁰. Quanto às petições sobreviventes, merece reflexão sobre seu seguimento e o motivo pelo qual algumas tem um trâmite expedito, enquanto outras ficam paralisadas por anos. Outro ponto correlato é a aparente predileção de apurações em face de alguns Estados, em detrimento de outros⁴⁰¹. Mais uma vez, Shelton ressalta que a concentração de apurações em face de Estados determinados pode derivar do fracionamento da Secretaria da Comissão em grupos de trabalho,

³⁹⁸ ORGANIZAÇÃO DE ESTADOS AMERICANOS. **Informe anual 2022**. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/15-IA2022_Cap_6_ES.pdf. Acesso em: 30 mai. 2023.

³⁹⁹ A ex-Presidente critica a contratação de consultores para compensar a falta de pessoal na Comissão, ressaltando a pouca transparência na sua seleção. SHELTON, Dinah. “The rules and the reality of petition procedures in the Inter-American Human Rights System”. In: **The future of the Inter-American Human Rights System**. Working paper nº 2, maio de 2014, p. 9-10. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r35064.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2022.

⁴⁰⁰ Conforme o Relatório Anual 2022, foram recebidas 2.440 petições naquele ano, das quais 2.344 foram apreciadas, com 340 decisões de abertura, 1.864 de rejeição e 140 solicitações de complementação [emenda]. Ainda conforme o relatório, “[...] con este análisis riguroso, la Comisión salva guarda a través de las decisiones de evaluación inicial el carácter subsidiario y complementario del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), tanto desde una perspectiva procesal (cuando no existe agotamiento de los recursos internos o la procedencia de una excepción), como sustantiva (cuando los hechos no caracterizan una violación a los derechos reconocidos en los instrumentos bajo su competencia)”. ORGANIZAÇÃO DE ESTADOS AMERICANOS. **Informe anual 2022**. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/4-IA2022_Cap_2_ES.pdf. Acesso em: 30 mai. 2023.

⁴⁰¹ Embora não se possa afiançar que a Comissão possua preconceitos contra determinados Estados, as estatísticas de petições e casos em trâmite [com admissibilidade e mérito apreciados] dão algum suporte à hipótese, haja vista a concentração em de apurações em certos Estados, mais recentemente, Colômbia, México e Argentina, e Peru até 2016. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>. Acesso em: 26 mai. 2023.

potencializando pré-julgamentos⁴⁰². Outra hipótese é que isso seja reflexo do processo de escolha dos comissários⁴⁰³, ou do maior engajamento de ONGs em determinados Estados partes⁴⁰⁴. Sem tomar partido dentre as diferentes hipóteses, a experiência brasileira confirma o papel fundamental das ONGs no Sistema Interamericano: todas as sentenças dos casos brasileiros contaram com atores desse tipo⁴⁰⁵. O efeito colateral é o sequestro das pautas, pois cada organização tem suas predileções e a Comissão carece de meios para dar andamento a todas as petições e casos sob seus cuidados. Mais uma vez exemplificando com base na realidade brasileira, há a predominância de temas como o caos penitenciário e conflitos fundiários, ao passo que outros menos gráficos, mas potencialmente explosivos para as contas públicas, como os precatórios, progredem muito lentamente⁴⁰⁶.

⁴⁰² A ex-Presidente critica ainda a contratação de consultores para compensar a falta de pessoal na Comissão, ressaltando a pouca transparência na sua seleção. SHELTON, Dinah. “The rules and the reality of petition procedures in the Inter-American Human Rights System”. In: **The future of the Inter-American Human Rights System**. Working paper nº 2, maio de 2014, p. 9-10. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r35064.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2022.

⁴⁰³ Segundo Ledesma, a seleção e votação de comissários se dá por costuras diplomáticas, que não asseguram independência e transparência aos futuros comissários. LEDESMA, Héctor Faúndez. **El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos**, op. cit., p. 143.

⁴⁰⁴ Sobre a relação entre intervenção de ONGs de proteção aos direitos humanos e o elevado percentual de decisões de mérito da Comissão e Corte Interamericana em tais casos, vide: MAYER, Lloyd Hitoshi. *NGO Standing and influence in regional Human Rights Courts and Commissions*. **Brooklyn Journal of International Law**, Vol. 36, 2011. p. 931-932. Disponível em: https://scholarship.law.nd.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1053&context=law_faculty_scholarship. Acesso em: 27 mai. 2022. ARRUMAR ESSA NOTA

⁴⁰⁵ No caso Damião Ximenes Lopes, a petição na Comissão foi apresentada por familiar da vítima, mas posteriormente o Centro de Justiça Global aderiu ao procedimento. Nos demais, a petição foi apresentada sob o patrocínio de entidades abaixo identificadas: (i) Caso Escher: Rede Nacional de Advogados Populares e Justiça Global, em nome da Cooperativa Agrícola de Conciliação Avante Ltda e Associação Comunitária de Trabalhadores Rurais; (ii) Caso Garibaldi: Justiça Global, Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares (RENAP) e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); (iii) Caso Gomes Lund: Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e Human Rights Watch/Americas; (iv) Caso Fazenda Brasil Verde: Comissão Pastoral da Terra e o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (doravante denominado “CEJIL”); (v) Caso Favela Nova Brasília: Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e Human Rights Watch Americas; (vi) Caso Povo Indígena Xucuru: Movimento Nacional de Direitos Humanos/Regional Nordeste, pelo Gabinete de Assessoria Jurídica das Organizações Populares (GAJOP) e Conselho Indigenista Missionário (CIMI); (vii) Caso Vladimir Herzog: Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), Fundação Interamericana de Defesa dos Direitos Humanos (FidDH), Centro Santos Dias, da Arquidiocese de São Paulo e Grupo Tortura Nunca Mais, de São Paulo; (viii) Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antonio de Jesus: Movimento 11 de Dezembro, Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) - Subseção de Salvador, Fórum de Direitos Humanos de Santo Antônio de Jesus/Bahia; (ix) Caso Barbosa de Souza e outros: Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH)/Regional Nordeste e Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP); (x) Caso Sales Pimenta: Comissão Pastoral da Terra e o Centro pela Justiça e o Direito Internacional; (xi) Caso Nogueira de Carvalho: Centro de Direitos Humanos e Memória Popular (CDHMP), Holocausta Human Rights Project e Group of International Human Rights Law Students.

⁴⁰⁶ O caso Pedro Stábil Neto e outros funcionários do Município de Santo André [calote de precatórios prejudicando milhares de credores], foi apresentado na Comissão em 2006, admitido em 2011, ainda sem decisão na Comissão; já no caso Vladimir Herzog, a petição, na Comissão, foi protocolada em 2009, admitida em 2012, convertendo-se em ação na Corte Interamericana, já julgada e em fase de supervisão de cumprimento.

De todo modo, não parece haver transparência suficiente na Comissão para justificar as escolhas acima noticiadas.

Prosseguindo, a Corte Interamericana possui uma força de trabalho composta por 81 funcionários e um orçamento anual de 8,45 milhões de dólares para 2022. No mesmo período, o colegiado recebeu 24 novos casos, prolatou 34 sentenças, acumulando um acervo de 62 processos pendentes, computando um tempo médio, entre recebimento da inicial e sentença, de 24 meses⁴⁰⁷. Isoladamente considerados, são números positivos, mas não se pode perder de vista que isso só é possível porque a Comissão – a única a propor ações no tribunal – represa as petições recebidas, ajuizando uma quantidade ínfima. A título comparativo, a Corte Europeia de Direitos Humanos recebeu mais de 44 mil novas ações em 2021⁴⁰⁸. O procedimento na Corte Interamericana é similar ao de uma ação cível, formatado em fases postulatória, instrutória, decisória e cumprimento de sentença. Há discrepâncias localizadas, como a presunção de veracidade dos fatos não impugnados pelo Estado réu e critérios mais flexíveis quanto às provas. A grande diferença está na fragilidade da fase de supervisão de cumprimento, pela carência de ferramentas para fazer valer suas decisões, gerando baixo enforcement⁴⁰⁹.

Pelo exposto, pode-se afirmar que são muito baixas as chances de que uma petição individual “avulsa”, representativa de um problema específico, sem transcendência, obtenha a atenção necessária para superar todas as barreiras existentes e eventualmente ser conhecida pela Corte Interamericana. O tribunal não tem vocação – ou pretensão – para lidar com uma ampla quantidade de litígios; ao revés, pela interação com a Comissão, fica clara a intenção de se concentrar em casos paradigmáticos. Para lidar com isso e maximizar suas chances, é decisivo

⁴⁰⁷ Não há dados sobre o tempo médio na fase perante a Comissão. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe anual 2022**. San José: CIDH. 2022. p. 44. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/docs/informe2022/espanol.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2022.

⁴⁰⁸ Em 2021, a Corte Europeia de Direitos Humanos: (i) recebeu 44.300 novos casos, (ii) acumula 70.150 casos de anos anteriores, (iii) julgou 1.105 casos. EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Analysis of statistic 2021**. p. 7-10. Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2021_ENG.pdf. Acesso em: 29 mai. 2022.

⁴⁰⁹ Mais uma vez com base no relatório de 2022, a Corte acumula 280 casos na fase de supervisão, implicando em 1.492 medidas de reparação [obrigações] pendentes. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe anual 2022**. San José: CIDH. 2022. p. 71. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/docs/informe2022/espanol.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2022.

que o interessado se articule com grupos de pressão e ONGs com maior trânsito na Comissão, além de aderir a uma visão de *litígio estratégico* de direitos humanos⁴¹⁰.

⁴¹⁰ Por litígio estratégico entende-se um método ou técnica de gestão de conflitos, objetivando não apenas a solução de um caso concreto, em benefício do cliente [*client-oriented*], mas ao revés, na formação de um precedente que impacte na sociedade, ou promova avanço jurídico em dado tema, no caso, direitos humanos [*issue-oriented* ou *policy-oriented*], o que envolve a escolha de um caso paradigmático, conforme o seu potencial impacto social no tema ou na política tidos como prioritários na agenda da respectiva entidade. CARDOSO, Evorah. Ciclo de vida do litígio estratégico no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais. **Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"**, Buenos Aires, p. 364, 2011. Disponível em: www.derecho.uba.ar/revistagioja. Acesso em: 10 mai 2023.

5 A CORTE INTERAMERICANA E SUA INTERPRETAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

5.1 Aspectos gerais

Como visto nos capítulos anteriores, a CADH não trata explicitamente do direito administrativo, e por construção jurisprudencial, o tema foi aos poucos ganhando espaços, à medida que as matérias sob julgamento se diversificaram.

No presente capítulo, traz-se um pouco dessa casuística, cotejando tais decisões com o decidido pelo Judiciário, notadamente STF e STJ⁴¹¹. Fez-se um recorte, agrupando-as por eixos temáticos, como ato e processo administrativo, agentes públicos, intervenções na propriedade privada e assim por diante. O controle judicial da Administração analisada sob a ótica da Corte Interamericana, pela sua extensão e importância, será abordado em item em separado. Adverte-se, que o propósito é ilustrar como a Corte Interamericana lida com temas de direito administrativo e em que medida sua leitura contrasta ou não com a feita pelos tribunais brasileiros; de modo algum tem-se qualquer pretensão de exaurimento.

5.2 Atos administrativos e seu controle

Para a Corte Interamericana, a salvaguarda da pessoa em face do exercício arbitrário do Poder Público é o objetivo primordial da proteção de direitos humanos⁴¹². E uma das

⁴¹¹ Para tanto, adotou-se os seguintes critérios: (i) priorização das sentenças e opiniões consultivas por seu caráter exauriente, deixando de lado decisões interlocutórias, o que resultou num universo de mais de quinhentas sentenças e opiniões consultivas desde o início do funcionamento do Tribunal; (ii) de tal acervo foram escolhidas aquelas decisões que tivessem relação direta com o direito administrativo, aqui entendida como a deliberação sobre algum ponto disputado que fosse essencial ao processo de tomada de decisão final do Tribunal. Tal providência foi necessária porque a Corte Interamericana interpreta e associa os direitos convencionais sob o signo da sua indivisibilidade. Isso leva a decisões multitemáticas, muito extensas e com inúmeras citações; (iii) por fim, para evitar repetições desnecessárias, buscou-se sempre que possível citar o precedente mais antigo sobre determinado tema.

⁴¹² “129. La salvaguarda de la persona frente al ejercicio arbitrario del poder público es el objetivo primordial de la protección internacional de los derechos humanos”. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Claude Reyes e outros vs. Chile**. San José, 19 de setembro de 2006. § 129. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

interfaces mais comuns com a pessoa humana se dá via atos administrativos. O tribunal se preocupa com o exercício regular do poder público, com desvios ou excesso de poder, mas simultaneamente, admite a *presunção de comportamento conforme o direito* das autoridades estatais⁴¹³, uma presunção relativa e assemelhada à legitimidade dos atos administrativos.

A Corte já asseverou que o recurso judicial deve ser efetivo, com aptidão de suspender o ato administrativo⁴¹⁴ e de entregar uma *revisão suficiente*. Isso significa que os tribunais internos devem ser competentes para apreciar a inteireza das alegações e fatos inerentes à causa, sem limitações temáticas, como “zonas de exclusão” à operação de controle⁴¹⁵. Para o tribunal, todas as decisões do Estado que possam afetar direitos humanos devem ser explicitamente motivadas, enquanto profilaxia contra o arbítrio⁴¹⁶. Seria paradoxal reivindicar que a Administração fundamente suas decisões e, simultaneamente, obstaculizar sua crítica judicial. A previsão constitucional de que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito" [art. 5º, XXXV] e a estruturação dos requisitos dos atos administrativos maximizam o controle, que é excepcionado em poucos rincões, como atos puramente discricionários, políticos e interna corporis.

Outra congruência entre Corte Interamericana e o Judiciário nacional está na apreciação de atos discricionários⁴¹⁷. Por exemplo, o caso *Baena Ricardo e outros vs. Panamá* enfocava a demissão⁴¹⁸ de centenas de funcionários públicos que participaram de protesto contra o governo. O Estado defendeu a regularidade dos desligamentos, por se tratar de cargos

⁴¹³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso San Miguel Sosa e outras vs. Venezuela.** § 191. San José, 8 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁴¹⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Barreto Leiva vs. Venezuela.** § 28. San José, 17 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁴¹⁵ “204. Este Tribunal coincide con la Corte Europea, en términos generales, en entender que existe una revisión judicial suficiente cuando el órgano judicial examina todos los alegatos y argumentos sometidos a su conocimiento sobre la decisión del órgano administrativo, sin declinar su competencia al resolverlos o al determinar los hechos. Por el contrario, esta Corte estima que no hay una revisión judicial si el órgano judicial está impedido de determinar el objeto principal de la controversia, como por ejemplo sucede en casos en que se considera limitado por las determinaciones fácticas o jurídicas realizadas por el órgano administrativo que hubieran sido decisivas en la resolución del caso”. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Barbani Duarte e outros vs. Uruguai.** § 204. San José, 13 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁴¹⁶ Por exemplo: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Claude Reyes e outros vs. Chile.** §§ 120 e 143. San José, 19 de setembro de 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁴¹⁷ Entende-se por *atos discricionários* aqueles nos quais o administrador possui o poder-dever de escolher uma dentre várias opções igualmente válidas, consoante critérios de conveniência e oportunidade. Seu oposto são os *atos vinculados*, aqueles nos quais há previsão legal integral da ação administrativa esperada, não deixando alternativas ao administrador. Isto é, no ato discricionário, o poder-dever de escolha é mantido nas mãos do administrador, já no ato vinculado, há uma antecipação do juízo de conveniência e oportunidade, que é realizada durante o processo legislativo, aderindo à lei, cabendo ao gestor público apenas executá-lo.

⁴¹⁸ A demissão no direito administrativo brasileiro tem cunho punitivo [por exemplo, Lei 8.112./90, art. 127]. A Corte se vale da palavra demissão num sentido amplo abrangendo qualquer tipo de desligamento.

de livre nomeação e exoneração. A Corte validou o regime jurídico desse tipo de cargo, mas concluiu que a partir do momento em que o desligamento foi atado ao pressuposto fático de participação nos protestos, o ato administrativo adquiriu contornos punitivos, solicitando o respeito ao devido processo⁴¹⁹. Como se vê, o caso Baena remete ao desvio do poder e à teoria dos motivos determinantes, isto é, a aderência do ato administrativo discricionário à sua motivação, alargando as possibilidades de seu controle⁴²⁰.

Passando às diferenças entre o controle dos atos administrativos operado pelo Judiciário e Corte Interamericana, a mais evidente é que os juízes domésticos precisam se abster de invadir competências privativas dos outros poderes, ou atos imunes ao seu controle, como os já mencionados interna corporis e políticos⁴²¹. Tais limites simplesmente não existem para a Corte Interamericana porque para o tribunal, o Estado é um todo indivisível, não importando se a conduta contrária à CADH proveio da União, Estado-Membro ou Município, ou ainda, do Executivo, Legislativo ou Judiciário. Um subproduto dessa abordagem é que o Tribunal se sente à vontade para impor complexas obrigações de cunho judicial, legislativo ou executivo. Contrabalançando esse potencial mais intrusivo está a debilidade da fase de supervisão de cumprimento. Quando um juiz nacional decide sobre a invalidade de um ato administrativo, tal comando é suficiente para expurgá-lo do mundo jurídico e, se alguma providência complementar for necessária, o juiz as imporá⁴²². Em contraste, quando a Corte Interamericana reconhece que determinado ato administrativo contraria a CADH, o corriqueiro é mandar que o Estado, de acordo com o direito interno, exclua o ato viciado, não havendo espaço para medidas executivas ou mandamentais de qualquer tipo. Vale dizer, *a sentença interamericana não desconstitui o ato administrativo, ela firma o dever do Estado em fazê-lo*.

⁴¹⁹ Ademais, asseverou-se que a Administração é limitada pelos direitos humanos, não podendo invocar razões de ordem pública para reduzir discricionariamente as garantias dos administrados. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Baena Ricardo e outros vs. Panamá**. § 126 e 131. San José, 2 de fevereiro de 2001. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁴²⁰ Em caso análogo, decidiu o STJ que: “Constatada a inexistência da razão ensejadora da demissão do agravado pela Administração (prática de nepotismo) e considerando a vinculação aos motivos que determinaram o ato impugnado, este deve ser anulado, com a conseqüente reintegração do impetrante”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança nº. 32.437/MG**. Segunda Turma. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 22 de fevereiro de 2011. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 22 ago. 2022.

⁴²¹ Isto é, *rincões de imunidade* ao controle jurisdicional, na feliz expressão de Enterría, referindo-se a atos discricionários, políticos e outros. ENTERRÍA, Eduardo García de. **Las transformaciones de la justicia administrativa: de excepción singular a la plenitud jurisdiccional, un cambio de paradigma?** Madrid: Thomson Civitas, 2007. p. 75-77.

⁴²² CPC, art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: [...] IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária;

Prosseguindo, um verdadeiro lugar-comum na jurisprudência da Corte Interamericana é o *desvio de finalidade ou de poder*, aqui entendido como a dissociação entre o fim declarado no ato administrativo e o verdadeiro intento do agente, como no clássico exemplo da transferência de servidor, por declarado interesse público, mas que esconde fins disciplinares⁴²³. Traz-se três casos para ilustrar como a Corte lida com casos desse jaez.

O primeiro é o *Ivcher Bronstein vs. Peru*. A vítima, israelense naturalizado peruano, era acionista majoritário e dirigente de canal de televisão com linha editorial crítica ao presidente Alberto Fujimori. Numa conduta fragmentada em inúmeros atos preparatórios, criou-se o cancelamento administrativo da cidadania de estrangeiros naturalizados e modificou-se, temporariamente, a competência interna do Judiciário para apreciar tal tema. Feito isso, a nacionalidade peruana da vítima foi tornada sem efeito e aquela, ao recorrer ao Judiciário, teve seu pleito negado pelo órgão judicial definido com suporte nas novas regras. A Corte vinculou todas as reformas legais ao sub-reptício móvel de calar detratores do Chefe do Executivo, a vítima em especial, já que o controle da emissora é privativo de nacionais peruanos, e a retirada do Sr. Ivcher viabilizaria a mudança do viés de cobertura da concessionária⁴²⁴. Em outra linha argumentativa, a sentença debruçou-se sobre vício de competência nas decisões das autoridades administrativas⁴²⁵. Como se nota, a análise contextual foi essencial para detectar o verdadeiro móvel por trás de reformas aparentemente sem correlação com a vítima.

O caso *Granier e outros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela* é em parte semelhante ao *Ivcher*, entretanto, mais direto. O espectro eletromagnético venezuelano é um bem público utilizável por particulares, e a *Radio Caracas Televisión*, que detinha contrato de concessão desde 1953, não obteve sua renovação por “*decisión soberana del Estado*”. O tribunal analisou a negativa em duas etapas: (i) a formação do ato administrativo denegatório,

⁴²³ Conforme o conceito legal previsto na Lei nº. 4.717/1965, art. 2º, § único, “e”, “o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência”.

⁴²⁴ A De acordo com a sentença: a) poucas semanas antes da emissão da revogação da cidadania peruana, o Judiciário modificou a composição da Sala Constitucional e Social da Suprema Corte de Justiça,; b) a nova composição por sua vez aprovou regra transitória, permitindo a criação transitória de Salas Superiores e Juizados Especializados em Direito Público, bem como “ratificar” a escolha de seus componentes; c) criou-se o Primeiro Juizado Corporativo Transitório Especializado em Direito Público, escolhendo o juiz responsável, que foi quem apreciou as diferentes medidas judiciais solicitadas pela vítima. O caso foi tão politicamente sensível que, no curso da ação, o Peru retirou o reconhecimento da competência da Corte Interamericana, vindo depois a retroceder, haja vista sinalização do Tribunal, de que daria seguimento ao julgamento da causa. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Ivcher Bronstein vs. Peru**. §§ 31, 113 e 114. San José, 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁴²⁵ A Corte entendeu que como a cidadania peruana havia sido concedida por “resolução suprema”, sua nulidade só poderia ser reconhecida por outra “resolução suprema”, conforme a legislação peruana. Entretanto, a Administração não respeitou tal regra, valendo-se de uma “resolução de diretoria”, hierarquicamente inferior. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Ivcher Bronstein vs. Peru**. §§ 108-109. San José, 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

entendendo-o como discricionário, formalmente perfeito, repudiando a tese de direito adquirido à renovação contratual; (ii) num segundo momento, tratou do desvio de poder, com conclusão positiva. Mais uma vez fez-se uma análise contextual, ponderando que a Venezuela passava por grave turbulência interna, com agentes estatais – inclusive, o então presidente Hugo Chávez – externando seu profundo desagrado com a emissora, que teria apoiado um fracassado golpe de Estado em 2002. A “decisión soberana del Estado” foi compreendida como uma retaliação almejando calar detratores, violando a liberdade de expressão⁴²⁶.

Também versando sobre contrato administrativo há o caso *San Miguel Sosa e outras vs. Venezuela*. Na espécie, comprovou-se que o distrato de contrato com o Ministério das Relações Exteriores deu-se em desvio de poder, como punição a terceirizados que expressaram suas posições políticas⁴²⁷.

Os casos *Ivcher Bronstein vs. Peru*, *Granier e outros (Radio Caracas Televisión)* e *San Miguel Sosa e outras vs. Venezuela* exprimem a dificuldade probatória de investigar o âmago, o elemento subjetivo do gestor público, daí o recurso à leitura contextual, apreciando o ato administrativo enquanto parte integrante da paisagem política local⁴²⁸, na expectativa de que pistas da intenção verdadeira da autoridade deixem marcas factuais. O problema se repete no plano doméstico: num caso de remoção de servidores, o STJ afastou a tese, concluindo que se tratou de uma reestruturação e não um ato de perseguição pessoal⁴²⁹; em outro acórdão também do STJ, deu-se como provado o – evidente – desvio de poder pelo uso constante de veículo oficial, por parte de vereador, para transporte de familiares e rações para animais⁴³⁰.

⁴²⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Granier e outros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela**. §§ 61 e 197. San José, 22 de junho de 2015. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁴²⁷ O contrato previa que: “‘EL CONTRATANTE’ se reserva el derecho de dar por terminado el presente contrato cuando lo considere conveniente, previa notificación a ‘LA CONTRATADA’, hecha con un mes de anticipación [...]”. Entretanto, a instrução demonstrou que o distrato se deu em represália à participação de funcionários em manifestação a favor da convocação de referendo para revogação do mandato do então presidente Hugo Chávez. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso San Miguel Sosa e outras vs. Venezuela**. § 150. San José, 8 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁴²⁸ Isso remete aos critérios mais flexíveis de apreciação da prova adotados pela Corte Interamericana; vide item 4.3.3.

⁴²⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº. 201701350506**. Segunda Turma. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 09 de outubro de 2017. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 10 set. 2019.

⁴³⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 200801765827**. Segunda Turma. Relator: Ministro Castro Meira. Brasília, 16 de maio de 2013. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 10 set. 2022.

5.3 O devido processo administrativo

O art. 8º, 1 da CADH, nominado “garantias judiciais”, prescreve que toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza – doravante identificada como *devido processo*. A Corte Interamericana se vale da cláusula final “ou de qualquer outra natureza” para estender tais garantias sempre que estiver em jogo a definição de direitos ou imposição de obrigações, minimizando o uso de razões de ordem pública, interesse público e outros para reduzir arbitrariamente as garantias dos administrados⁴³¹.

O devido processo aplica-se independentemente da autoridade⁴³², abrangendo procedimentos sancionatórios em geral⁴³³, disciplinares⁴³⁴, migratórios⁴³⁵, eleitorais⁴³⁶, acesso à informação⁴³⁷, nos reflexos, para os correntistas, de intervenção de Banco Central em instituição financeira privada⁴³⁸ e em julgamentos políticos, para destituição de magistrados de Tribunal Constitucional⁴³⁹. Quanto ao impeachment do Chefe do Executivo, a Corte

⁴³¹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Baena Ricardo e outros vs. Panamá.** §§ 126. San José, 2 de fevereiro de 2001. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁴³² Ou seja, englobando autoridades decisoras do Executivo, Legislativo ou Judiciário, pois “[...] esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Tribunal Constitucional vs. Peru.** § 71. San José, 31 de janeiro de 2001. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

⁴³³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Maldonado Ordóñez vs. Guatemala.** § 75. San José, 3 de maio de 2016. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

⁴³⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Baena Ricardo e outros vs. Panamá.** §§ 129-130. San José, 2 de fevereiro de 2001. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁴³⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana.** §§ 156-159. San José, 24 de outubro de 2012. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁴³⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Yatama vs. Nicaragua.** § 150. San José, 23 de junho de 2005. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁴³⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Claude Reyes e outros vs. Chile.** § 129. San José, 19 de setembro de 2006. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁴³⁸ Mais especificamente, pela Comisión Asesora y del Directorio del Banco Central del Uruguay. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Barbani Duarte e outros vs. Uruguai.** §§ 116-142. San José, 13 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁴³⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Tribunal Constitucional (Camba Campos e outros) vs. Equador.** § 181. San José, 28 de agosto de 2013. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

Interamericana recusou pedido de opinião consultiva ao argumento de que a grande variedade de modelos e procedimentos nos diferentes Estados Partes inviabiliza qualquer interpretação uniformizadora⁴⁴⁰. É digno de nota que o STF definiu o rito do processo de impeachment, explicitando que tal ação deve respeitar todas as garantias judiciais previstas no artigo 8º da CADH e na Constituição Federal [ADPF nº. 378]⁴⁴¹.

Idealmente, o artigo 8ª da CADH lista um piso de direitos a ser complementado por cada Estado⁴⁴². Além disso, o tribunal associa tal garantia à noção de justiça, o que se traduz no (i) direito de acesso, que atente para a desigualdade material das partes, (ii) na busca de um julgamento justo, e (iii) que a decisão adotada se aproxime do mais alto grau de correção jurídica⁴⁴³.

A noção de “justiça”, mais precisamente, busca por “justiça na Administração” é uma das finalidades do processo administrativo⁴⁴⁴, mas que possui limites. Os direitos associados ao artigo 8º, 2 da CADH, literalmente falando, foram estipulados para a persecução penal e a seriedade do que está em jogo em um processo dessa natureza, da privação de

⁴⁴⁰ “15. Nesse sentido, conforme salientam as diferentes observações escritas, a própria definição de “julgamento político” ou “impeachment” varia notoriamente nos países da região. Do mesmo modo, a classificação dos julgamentos políticos no continente apresenta variações entre os seguintes aspectos: a) modelo legislativo ou parlamentar, em que o Congresso, o Parlamento ou a Assembleia destitui o Presidente sem depender de outras instituições; ii) modelo judicial, em que a pessoa julgada é destituída de seu cargo unicamente por meio de uma ordem judicial; e iii) modelo misto, que combina elementos de ambos os esquemas, ou seja, procedimentos políticos com controles ou conclusão de natureza judicial. Não obstante o exposto, há diversas tendências que não se veem refletidas nessa classificação e que têm impacto no momento de considerar as respostas às perguntas suscitadas pela Comissão. [...] 17. Em atenção ao exposto, o Tribunal julga que responder às perguntas da Comissão Interamericana nos termos expostos, ou seja, formular considerações abstratas sobre a compatibilidade de um grande número de modelos de julgamento político ou procedimentos de impeachment deixaria de considerar, na devida forma, as particularidades do desenho institucional dos diversos mecanismos de controle horizontal que há na região. Esses desenhos em muitas ocasiões são produtos históricos, que atendem às necessidades e à experiência constitucional de cada sociedade e merecem uma análise detalhada e contextualizada para determinar sua compatibilidade com a Convenção Americana, o que só poderia ser feito no âmbito de um caso contencioso”. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Rejeição a Pedido de Opinião Consultiva**. San José, 29 de maio de 2018. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

⁴⁴¹ O ministro Edson Fachin menciona a sentença do caso Tribunal Constitucional vs. Peru, enquanto o ministro Roberto Barroso faz uma menção mais genérica à jurisprudência da Corte Interamericana, que estenderia ao processo de impeachment as garantias próprias dos processos criminais. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 378**. Pleno, Relator para o Acórdão: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 17 de dezembro de 2015. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 jan. 2023.

⁴⁴² CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº. 11/1990**. § 24. San José, 10 de agosto de 1990. San José, 2 de fevereiro de 2001. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁴⁴³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Ruano Torres e outros vs. El Salvador**. § 151. San José, 5 de outubro de 2015. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁴⁴⁴ Como ressalta Odete Medauar, a busca da “justiça na Administração” a través atuação processual liza da justificativa não só pelo contraditório e ampla defesa vistos do ângulo do indivíduo, mas também por propiciar o sopesamento dos vários interesses que envolvem uma situação. Assim, corrige-se a dissociação do valor justiça e Administração, que foi erroneamente atribuída como exclusividade dos tribunais judiciais. MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo** op, cit., p. 65-74.

liberdade, à pena de morte. Transpor tal complexidade para absolutamente todas as rotinas que contraponham cidadão e Poder Público – até para simples infrações de trânsito – atravancaria irreversivelmente a atividade administrativa. Receptiva a isso, a Corte Interamericana se satisfaz com providências pontuais para assegurar que a autoridade responsável emita uma decisão racional e despida de arbitrariedades⁴⁴⁵, muito embora não esteja parametrizado quais garantias seriam dispensáveis e em que contexto. Para melhor compreensão do ponto, traz-se três temas versados no tribunal de modo mais consistente, a saber: (i) o direito de ser ouvido, (ii) a defesa técnica em processos disciplinares e (iii) o direito ao duplo grau⁴⁴⁶.

O *direito de ser ouvido* naturalmente alcança a pessoa a quem se imputa determinada infração. Mas vai além, englobando o terceiro prejudicado, que formalmente não é parte no processo, mas sofre os reflexos da decisão estatal. No Caso *Barbani Duarte e outros vs. Uruguai*, a Corte Interamericana considerou que a dissolução de instituição financeira seguida de transferência compulsória dos fundos para outra, em sede processo administrativo sob os cuidados do Banco Central uruguaio e sem a oitiva dos correntistas, não satisfazia as regras do devido processo⁴⁴⁷. Outra encarnação do direito de ser ouvido está no dever de consulta aos povos indígenas, sobre planos de desenvolvimento e exploração de seu território. Nesse particular, a oitiva deve ser precedida de uma comunicação clara e adequada, respeitando a cultura, língua e tradições locais⁴⁴⁸. Quanto aos limites, o direito de ser ouvido não é sinônimo de oralidade irrestrita e sem protocolos⁴⁴⁹, o que está correto, afinal todo processo administrativo ou judicial pressupõe fases e preclusões, do contrário, deturparia seu rito e o eternizaria⁴⁵⁰.

Acerca da *defesa técnica*, o artigo 8º, 2, alíneas “d” e “e” da CADH defere ao acusado, em feito penal, o direito de se defender pessoalmente ou através de defensor de sua

⁴⁴⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Claude Reyes e outros vs. Chile**. § 119. San José, 19 de setembro de 2006. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁴⁴⁶ Sobre a duração razoável do processo administrativo, por sua identidade material com a duração razoável do processo judicial, remete-se ao item 6.2.3.

⁴⁴⁷ Os fatos ocorreram em 2002, e um período de grave crise do sistema bancário uruguaio. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Barbani Duarte e outros vs. Uruguai**. San José, 13 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁴⁴⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso do Povo Saramaka vs. Suriname**. § 133. San José, 28 de novembro de 2007. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁴⁴⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Apitz Barbera e outros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela**. § 75. San José, 5 de agosto de 2008. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁴⁵⁰ Dada a heterogeneidade jurídica dos diferentes Estados Partes, não haveria como a Corte traçar procedimentos uniformizadores sobre as fases do processo administrativo; o Tribunal, de modo geral, procura falhas sistêmicas, vícios decisivos que afetam o resultado, produzindo uma decisão final que viola a CADH. Exemplificadamente: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso López Mendoza vs. Venezuela**. San José, 1º de setembro de 2011. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

escolha, acrescentando que, no caso de inércia, incumbe ao Estado providenciar-lhe um defensor, enquanto direito irrenunciável. A Corte Interamericana mencionou a obrigatoriedade de defesa técnica na seara administrativa em ao menos duas oportunidades, nos casos *Rosadio Villavicencio vs. Peru*⁴⁵¹ e *Vélez Loor vs. Panamá*⁴⁵². Não se afigura correto extrapolar tais menções para uma regra de patrocínio obrigatório em todo processo administrativo. pois, em ambas as sentenças as vítimas estavam presas, extremamente vulneráveis. Em segundo lugar, a CADH admite explicitamente a autodefesa, não sendo factível exigir defesa técnica como condição de aplicação de toda e qualquer sanção extrapenal, inclusive, nas mais brandas, como advertência e multa; além da falta de razoabilidade, arrisca-se dizer, as dificuldades práticas seriam intransponíveis⁴⁵³.

O STJ chegou a editar súmula preconizando a obrigatoriedade de advogado nos processos disciplinares⁴⁵⁴, o que restou superado pela Súmula Vinculante nº. 5, segundo a qual “[a] falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição”, inclusive, por falta de suporte legal⁴⁵⁵. A assistência legal mandatória em processos administrativos é excepcional, como nos procedimentos de retirada compulsória de estrangeiros, regulada pela Lei nº. 13.445/17 – Lei de Migração⁴⁵⁶.

Por fim, há o *direito ao duplo grau*, ou como consignado na CADH, o “direito de recorrer da sentença para juiz ou tribunal superior” [art. 8º, 2, alínea “h”]. Sua razão de ser, para a Corte Interamericana, é outorgar maior credibilidade e segurança às decisões, pela

⁴⁵¹ Trata-se da punição disciplinar e penal de militar envolvido com o narcotráfico e que, em virtude da prisão preventiva, não pode participar pessoalmente do processo disciplinar. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Rosadio Villavicencio vs. Peru**. San José, 14 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁴⁵² O caso versava sobre a detenção de cidadão equatoriano, em situação irregular no Panamá, o que gerou sua prisão e posterior deportação. Os vícios processuais referem-se ao processo de deportação, pela falta de nomeação de defensor. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Vélez Loor vs. Panamá**. San José, 23 de novembro de 2010. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁴⁵³ Basta lembrar que no Brasil até hoje a Defensoria Pública não se interiorizou o suficiente para lidar com feitos de natureza penal e infracional, com muitos tribunais recorrendo a “advogados dativo”, uma improvisação que ganha ares de permanência.

⁴⁵⁴ Súmula 343. É obrigatória a presença de advogado em todas as fases do processo administrativo disciplinar. Cancelada em 21.04.2021.

⁴⁵⁵ A Lei nº. 8.112/90 exige defensor dativo para o servidor revel, que não é um advogado, mas outro servidor ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado [art. 164, § 2º].

⁴⁵⁶ As medidas de retirada forçada são repatriação, deportação e expulsão, todas de cunho administrativo, mas sujeitas à intervenção da Defensoria Pública da União [respectivamente, art. 49, § 2º, art. 51, § 1º e art. 58, § 1º].

possibilidade de sua revisão⁴⁵⁷. O recurso deve possibilitar um exame integral das questões fáticas e jurídicas⁴⁵⁸, ser eficaz⁴⁵⁹ e sujeito a formalidades mínimas⁴⁶⁰.

O direito de recorrer não é inerente a toda e qualquer decisão do processo administrativo. No caso *López Mendoza vs. Venezuela*, a vítima fora impedida de participar de pleito eleitoral em virtude de sanção administrativa imposta pelo Controlador Geral da República, posteriormente confirmada pelo Judiciário venezuelano. A Corte deliberou que não houve violação ao direito de recorrer porque não é per se contrário à CADH que o Estado a irrecorribilidade de atos processuais isolados. É preciso aquilatar, prossegue o tribunal, o impacto de tal vedação ao recurso no contexto do respectivo processo administrativo, face à existência ou não de preclusão e ainda, se o ponto poderá ser revisitado quando da decisão final⁴⁶¹. O STF, vale dizer, não reconhece o direito ao duplo grau no processo administrativo⁴⁶².

5.4 Agentes públicos

Por integrarem o aparato estatal, os agentes públicos são especialmente vulneráveis à instabilidade e perseguição política. E mesmo em épocas de normalidade institucional, a pressão das contas públicas pode animar reformas tolhendo direitos de modo nem sempre juridicamente consistente. O tema é recorrente na Corte Interamericana, que se pronunciou sobre praticamente todo o ciclo funcional dos agentes públicos, como o acesso, o regime

⁴⁵⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Mohamed vs. Argentina**. § 97. San José, 23 de novembro de 2012. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁴⁵⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Gorioitía vs. Argentina**. § 47. San José, 2 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁴⁵⁹ Por eficácia, entendeu-se a aptidão de produzir respostas e resultados, à luz do fim para o qual foi concebido o recurso. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Mendoza e outros vs. Argentina**. § 244. San José, 14 de maio de 2013. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁴⁶⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Girón e outros vs. Guatemala**. § 114. San José, 15 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁴⁶¹ Entretanto, a Corte reconheceu violações aos direitos humanos, por problemas no trâmite do processo judicial e demora na prolação da decisão, o que impediu a participação da vítima na eleição. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso López Mendoza vs. Venezuela**. § 120. San José, 1º de setembro de 2011. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁴⁶² “Não há obrigatoriedade de previsão de recurso administrativo para revisão de decisão de autoridade, máxima quando se trata de decisão prolatada no exercício de competência discricionária e exclusiva do agente público” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº. 34472**. Segunda Turma. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília 6 de outubro de 2017. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 mai. 2022.

disciplinar, remuneratório e previdenciário. Apenas os dois primeiros pontos serão estudados aqui, deixando os demais para o item referente à propriedade privada⁴⁶³.

Começando pelo *acesso às funções públicas*, o artigo 23, 1, “c” da CADH reconhece-o como um direito político a ser exercido em condições gerais de igualdade. E o número 2 do mesmo artigo faculta ao Estado, mediante lei, regular critérios de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação em processo penal. A alusão à função pública deve ser compreendida em sentido amplo, abrangendo cargo, emprego ou função, eletivos ou não. Perceba-se que não se fala em direito subjetivo à função pública, mas na *possibilidade de acesso*⁴⁶⁴. A estipulação de pré-requisitos é admissível, desde que: (i) previstas em lei em sentido formal; (ii) justificáveis para servir a uma finalidade útil, necessária à satisfação de um interesse público imperativo; e (iii) proporcionais a esse objetivo⁴⁶⁵. Embora não se tenha localizado precedente a respeito de ações afirmativas, conjectura-se que elas seriam julgadas convencionais, se atendidas as diretrizes acima⁴⁶⁶.

Há congruência do pensamento da Corte Interamericana com o artigo 37, I, da Constituição, ao dispor que “os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei” [princípio da ampla acessibilidade]. O STF reputa inconstitucional o veto imotivado de candidato à participação em concurso público⁴⁶⁷, e no tema restrições, veda

⁴⁶³ A Corte trata os direitos remuneratórios e previdenciários como encarnações da propriedade privada; vide item 5.5.2.

⁴⁶⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Aritz Barbera e outros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela**. § 206. San José, 5 de agosto de 2008. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁴⁶⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Yatama vs. Nicaragua**. § 206. San José, 23 de junho de 2005. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁴⁶⁶ Inclusive, a Convenção Interamericana contra o Racismo, aprovada pelo Decreto nº. 10.932/2022, reconhece que “5. As medidas especiais ou de ação afirmativa adotadas com a finalidade de assegurar o gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais de grupos que requeiram essa proteção não constituirão discriminação racial, desde que essas medidas não levem à manutenção de direitos separados para grupos diferentes e não se perpetuem uma vez alcançados seus objetivos” [art. 1º], e que os Estados Partes comprometem-se a, para promover condições equitativas, adotar políticas públicas especiais e ações afirmativas em tal temática [art. 5º].

⁴⁶⁷ “É inconstitucional o veto não motivado à participação de candidato ao concurso público” [Súmula nº. 684].

aquelas dissociadas da natureza do cargo⁴⁶⁸ e/ou previstas unicamente em atos infralegais⁴⁶⁹. A política de cotas em concurso público já foi reconhecida como constitucional⁴⁷⁰.

A CADH silencia sobre a *estabilidade no cargo ou função pública*. Entretanto, a Corte Interamericana, interpretando o artigo 26 da Convenção⁴⁷¹, validou o direito à estabilidade laboral para empregados da iniciativa privada, isto é, condicionantes ao despedimento imotivado, no caso *Lago del Campo v. Peru*⁴⁷². Isso dialoga com as regras de desligamento de pessoal do setor público, a necessária impessoalidade da Administração no que concerne ao regime disciplinar e direitos associados⁴⁷³. Entretanto, a Corte admite cargos exoneráveis ad nutum, mas, como mencionado no caso *Baena Ricardo e outros vs. Panamá*, se a dispensa tiver viés punitivo, imprescindível o devido processo legal⁴⁷⁴. A avaliação periódica de desempenho pode acarretar na imposição de demissão, razão pela qual a Corte Interamericana as equipara, para fins de assegurar o devido processo a um processo disciplinar, na hipótese de conclusão desfavorável ao servidor⁴⁷⁵.

⁴⁶⁸ "O limite de idade para a inscrição em concurso público só se legitima em face do art. 7º, XXX, da Constituição, quando possa ser justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido" [Súmula nº. 683].

⁴⁶⁹ "Não é admissível, por ato administrativo, restringir, em razão da idade, inscrição em concurso para cargo público" (Súmula nº. 14); "Só por lei se pode sujeitar a exame psicotécnico a habilitação de candidato a cargo público" [Súmula Vinculante nº. 44]. Em sentido diverso: "Editais de concurso público não podem estabelecer restrição a pessoas com tatuagem, salvo situações excepcionais em razão de conteúdo que viole valores constitucionais.". [Repercussão Geral, Tese nº. 838.]. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 898450**. Repercussão Geral. Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 27 de agosto de 2015. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 mai. 2022.

⁴⁷⁰ "É constitucional a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº. 41**. Pleno. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 8 de junho de 2017. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 jan. 2022.

⁴⁷¹ Artigo 26. Desenvolvimento progressivo. Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.

⁴⁷² O caso referia-se à demissão de empregado privado, em retaliação à sua atuação como dirigente sindical. A Corte Interamericana, todavia, não reconheceu o direito irrestrito ao posto de trabalho, mas que é preciso outorgar garantias ao trabalhador, a apresentação de razões para o desligamento e possibilidade de recurso às autoridades internas que validem ou não as causas do desligamento, evitando arbitrariedades. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Lagos del Campo vs. Peru**. § 150. San José, 31 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁴⁷³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela**. § 135. San José, 1º de julho de 2011. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁴⁷⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Baena Ricardo e outros vs. Panamá**. § 131. San José, 2 de fevereiro de 2001. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁴⁷⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Moya Solís vs. Peru**. § 69. San José, 3 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

No concernente ao *regime disciplinar*, a Corte Interamericana estende o princípio da legalidade e irretroatividade a todas as expressões do poder punitivo estatal, inclusive, sanções administrativas⁴⁷⁶. Há dois extremos a serem evitados: de um lado, o tribunal não exige o elevado nível de precisão intrínseco ao de um tipo penal para uma sanção disciplinar, tendo em vista a distinção de propósitos entre ambas; de outro, conquanto a infração administrativa possa ser descrita em um tipo aberto, isso não pode se dar em termos excessivamente amplos, sob pena de viabilizar o arbítrio⁴⁷⁷.

Atos infralegais podem ser utilizados para densificar conceitos como “prestígio e honra da Procuradoria”, “autoridade moral”, “má-conduta”, “decoro do cargo” e “dignidade da administração da justiça”⁴⁷⁸. O propósito é confinar a discricionariedade mediante a elaboração de regulamentos e códigos de conduta⁴⁷⁹, evitando abusos ou subjetivismos⁴⁸⁰. Outro traço que não causa estranheza ao estudioso brasileiro é que o tribunal confirma a independência entre as instâncias administrativa e penal. Logo, ainda que um fato seja penalmente irrelevante, poderá dar margem ao sancionamento disciplinar⁴⁸¹.

Para demonstrar como a Corte Interamericana lida com questões disciplinares, traz-se três temas: (i) liberdade de expressão de agentes públicos, (ii) o direito de greve e (iii) o processo disciplinar propriamente dito.

No multicitado caso *San Miguel Sosa e outras vs. Venezuela* assentou-se que os agentes públicos não podem sofrer sanções pelo exercício da *liberdade de expressão*, no caso,

⁴⁷⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Baena Ricardo e outros vs. Panamá**. § 106. San José, 2 de fevereiro de 2001. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁴⁷⁷ O caso envolvia a punição disciplinar a um juiz. A decisão consigna que a aferição de eventual excesso, subjetivismo e, inclusive, vulneração à independência funcional do magistrado reclamam a análise da fundamentação exposta na decisão que impôs a sanção. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Cordero Bernal vs. Peru**. §§ 77-78. San José, 16 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁴⁷⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Maldonado Ordóñez vs. Guatemala**. § 93. San José, 3 de maio de 2016. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

⁴⁷⁹ Isso remete ao Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal [Decreto n.º 1.171/1994], o Código de Ética da Magistratura Nacional, dentre outros.

⁴⁸⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso López Lone e outros vs. Honduras**. § 272. San José, 5 de outubro de 2015. Num caso semelhante, envolvendo militar e o respectivo regulamento: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Flor Freire vs. Equador**. § 148. San José, 31 de agosto de 2016. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

⁴⁸¹ Justificando que as sanções de direito disciplinar têm por objeto a preservação da ordem interna da instituição, a manutenção da disciplina dos intraneus, chegando ao ponto de exclusão da pessoa, por incompatibilidade com a ordem, o que é paralelo à responsabilização penal. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Rosadio Villavicencio vs. Peru**. § 115. San José, 14 de outubro de 2019. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

participando de manifestação dissonante do pensamento de seus superiores⁴⁸². Mas é próprio de determinados cargos que seus ocupantes gozem de uma margem reduzida para o exercício de sua liberdade de expressão. Para a Corte, em regra, juízes não podem tomar parte em atos de cunho político, sob pena de comprometer seus deveres funcionais⁴⁸³, mas tal restrição não pode ser severa ao ponto de abolir tal direito, por exemplo, sancionando um magistrado pela publicação de trabalho acadêmico crítico ao Judiciário de seu país⁴⁸⁴. O assunto carece de atualização, pois as redes sociais potencializam o alcance e repercussão de qualquer mensagem enviada. No plano doméstico pende de julgamento no STF duas ações diretas de inconstitucionalidade contra a Resolução nº. 305/2019 do CNJ, que “[e]stabelece os parâmetros para o uso das redes sociais pelos membros do Poder Judiciário”⁴⁸⁵.

Prosseguindo, uma limitação legítima à liberdade de expressão de agentes públicos diz respeito à proteção de dados confidenciais conhecidos em razão do cargo, como consignado na sentença do *Palamara Iribarne vs. Chile*⁴⁸⁶ e na legislação brasileira⁴⁸⁷.

⁴⁸² Mais uma vez a Corte Interamericana analisou os fatos contextualmente, apontando para um ambiente de represálias e perseguição política, concluindo pelo nexo causal entre a subscrição da “lista Tascón” [pedido de referendo revogatório do mandato] e a demissão, em desvio de poder, portanto. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso San Miguel Sosa e outros vs. Venezuela**. San José, 8 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁴⁸³ No caso *López Lone* entendeu-se que não havia infração disciplinar porque os juízes em questão participaram de repúdio a golpe de Estado que teria ocorrido em seu país de origem. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso López Lone e outros vs. Honduras**. §§ 172-174. San José, 5 de outubro de 2015. Num caso semelhante, envolvendo militar e o respectivo regulamento: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Flor Freire vs. Equador**. § 148. San José, 31 de agosto de 2016. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

⁴⁸⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Urrutia Laubreaux vs. Chile**. San José, 27 de agosto de 2020. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

⁴⁸⁵ A inicial das ADIs 6.293 e 6.310 argumenta que a resolução seria inconstitucional porque amplia a vedação constitucional ao exercício de atividade político-partidária [art. 95, § único, III] para incluir a *opinião* político-partidária quanto a candidato, liderança ou partido político em redes sociais e grupos fechados de conversação. Na inicial menciona-se o caso *López Lone e outros vs. Honduras*. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6293 e 6310**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes [julgamento pendente]. Quanto aos advogados públicos federais firmou-se a seguinte tese: “Considerando-se a natureza do cargo, é constitucional a necessidade de ordem ou autorização expressa do Advogado-Geral da União para manifestação do advogado público sobre assunto pertinente às suas funções, ressalvadas a liberdade de cátedra e a comunicação às autoridades competentes acerca de ilegalidades constatadas”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4652**. Relator: Ministro Roberto Barroso [pendente de publicação]. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁴⁸⁶ Os fatos consistiam na punição de agente público pela publicação de livro que conteria informações confidenciais [“Ética y servicios de inteligencia”]. O tribunal entendeu pela violação à Convenção Americana, pois embora a vítima pertencesse ao serviço de inteligência e, naturalmente, tenha obtido conhecimento em tal área por conta de seu mister, a obra se baseou unicamente em dados de domínio público. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Palamara Iribarne vs. Chile**. §§ 76-77. San José, 22 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁴⁸⁷ No Brasil, a Lei nº. 8.112/1990 preconiza que é dever do servidor da União guardar sigilo sobre assunto da repartição [art. 116, VIII], sendo a demissão a sanção aplicável pela revelação de segredo de que se apropriou em razão do cargo [art. 132, IX]. O Código Penal em seu art. 153, § 1º-A dispõe que: § 1º-A. Divulgar, sem justa causa, informações sigilosas ou reservadas, assim definidas em lei, contidas ou não nos sistemas de informações ou banco de dados da Administração Pública: Pena – detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Quanto ao *direito de greve*, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais possibilita sua restrição por lei, para membros das forças armadas, polícia e outros serviços públicos essenciais⁴⁸⁸. Na Opinião Consultiva n.º. 20/2021, a Corte Interamericana deliberou que o direito de greve pode ser suprimido para quem atue como órgão do Poder Público, exercendo funções de autoridade, ou em serviços essenciais. Em contrapartida, o tribunal preconiza que o Estado deve disponibilizar garantias compensatórias, como mecanismos de conciliação e arbitragem adequados, imparciais e céleres⁴⁸⁹. O Brasil segue uma sistemática compatível, incidindo na espécie as regras restritivas da Lei n.º. 7.783/1989, que versa sobre greve em serviços essenciais e manutenção do atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade⁴⁹⁰. Também de modo convergente, o STF assegura mecanismos de conciliação e mediação, com participação compulsória do Poder Público, para as carreiras da segurança pública, contrabalançando a vedação à greve⁴⁹¹.

Com isso, percebe-se que o exercício do direito de greve, por si, não é causa de responsabilização disciplinar e na hipótese de abusividade, há de se observar sempre o devido processo, vedadas sanções automáticas⁴⁹². Já o desconto pelos dias não trabalhados – ou

⁴⁸⁸ Artigo 8 Direitos Sindicais. 1. Os Estados-Partes garantirão: [...] b) o direito de greve. 2. O exercício dos direitos enunciados acima só pode estar sujeito às limitações e restrições previstas pela lei, que sejam próprias de uma sociedade democráticas e necessárias para salvaguardar a ordem pública e proteger a saúde ou a moral públicas, e os direitos ou liberdades dos demais. Os membros das forças armadas e da polícia, bem como de outros serviços públicos essenciais, estarão sujeitos às limitações e restrições impostas pela lei.

⁴⁸⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva n.º. 27/2021**. §§ 102-103 e 137. San José, 5 de maio de 2021. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

⁴⁹⁰ O artigo art. 37, VII da Constituição fala em “lei específica”, que nunca foi editada, o que levou o STF, em sede de mandado de injunção, a definir que enquanto persistir a omissão legislativa, há de se aplicar as regras restritivas previstas na Lei n.º. 7.783/1989. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção n.º. 708**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 25 de outubro de 2007. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 ago. 2022.

⁴⁹¹ “O exercício do direito de greve, sob qualquer forma ou modalidade, é vedado aos policiais civis e a todos os servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública. É obrigatória a participação do poder público em mediação instaurada pelos órgãos classistas das carreiras de segurança pública, nos termos do art. 165 do CPC, para vocalização dos interesses da categoria”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário n.º. 654.432**. Repercussão Geral, tema n.º. 541. Relator para o acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 5 de abril de 2017. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 ago. 2022.

⁴⁹² Num caso versando sobre a demissão de agentes públicos do Judiciário guatemalteco, pela participação em movimento paredista, a Corte Interamericana, sem se pronunciar sobre a essencialidade do serviço judicial, entendeu pela violação às regras do devido processo. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso dos ex-trabalhadores do Organismo Judicial vs. Guatemala**. San José, 17 de novembro de 2021. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

compensação da carga horária – deriva da suspensão do vínculo funcional, não se consubstanciando em punição⁴⁹³.

Retomando, a respeito do *processo disciplinar*, além dos aspectos gerais já estudados e inerentes ao devido processo administrativo, a Corte Interamericana põe em evidência o dever de comunicação prévia e pormenorizada da acusação formulada, cujo conteúdo deve referenciar o porquê da apuração, os fatos e a regra alegadamente violada⁴⁹⁴. Sensível ao perfil hierarquizado da Administração Pública, notadamente na seara militar, o tribunal não reputa ilícito que o superior imediato resolva sobre a infração de seu subordinado, entretanto, o decisor deverá sempre agir de modo motivado e imparcial⁴⁹⁵.

Há um dissenso entre jurisprudência da Corte Interamericana e o processo disciplinar federal. Nos termos da Lei nº. 8.112/1990, tal processo se desenvolve em três estágios: (i) *instauração*, mediante portaria indicando a composição da comissão processante; (ii) *inquérito administrativo*, que compreende instrução, indiciamento, citação, defesa e relatório; (iii) *julgamento*, pela autoridade que ordenou sua instauração, acolhendo ou não o relatório [art. 148 a 173]. Como se vê, ao contrário das regras do processo penal e civil, em que o requerido é chamado a se defender de fatos previamente delimitados, no processo disciplinar primeiro a prova é produzida e posteriormente há a especificação dos fatos e suas repercussões [indiciamento]. Por conseguinte, a defesa escrita só ocorrerá quando finda a instrução, o que suscita discussões acerca de violação ao contraditório e ampla defesa, pois a portaria de instauração é usualmente lacônica e a definição do objeto do inquérito se dá praticamente no seu fim, antes do relatório da comissão. E, naturalmente, a tipificação influencia sobremaneira no direcionamento da instrução⁴⁹⁶. Contudo, a jurisprudência nacional se consolidou no sentido de que “[a] portaria de instauração do processo administrativo disciplinar prescinde da

⁴⁹³ “A administração pública deve proceder ao desconto dos dias de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, em virtude da suspensão do vínculo funcional que dela decorre, permitida a compensação em caso de acordo. O desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 693.456**. Repercussão Geral, tema nº. 531. Pleno. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 27 de outubro de 2016. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 ago. 2022.

⁴⁹⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Maldonado Ordóñez vs. Guatemala**. §§ 82-83. San José, 3 de maio de 2016. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

⁴⁹⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Flor Freire vs. Equador**. §§ 180 e 181. San José, 31 de agosto de 2016. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

⁴⁹⁶ Vide voto vencido do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, num caso envolvendo a anulação de processo disciplinar: “No âmbito do Processo Administrativo Disciplinar, é fundamental que a imputação seja rigorosamente precisa para que se possa permitir a defesa. Isso porque, os fatos têm uma significação ou um significado absolutamente fundamental dentro do processo sancionador. Ademais, é estratégico para a defesa saber qual é o tipo que está se imputando àquele sujeito”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança nº. 19.888/DF**. Primeira Seção. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, 10 de dezembro de 2014. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 11 ago. 2022.

exposição detalhada dos fatos a serem apurados” – STJ, Súmula 641. No mesmo sentido, para o STF, a descrição pormenorizada das irregularidades só é exigível quando do indiciamento do servidor⁴⁹⁷.

Por fim, noticia-se que a Corte Interamericana considera que a consequência do reconhecimento da ilicitude do processo disciplinar demissionário é a reincorporação do agente público como regra. Mas se isso for de difícil ou impossível implementação, pelo decurso do prazo, aposentadoria em outro regime ou falecimento, admite-se a conversão da reintegração em reparação pecuniária⁴⁹⁸.

5.5 Intervenções na propriedade privada

A CADH, ao tratar do direito à propriedade privada, subordina o uso e gozo de bens ao interesse social e assegurando que a privação de tal direito só pode ocorrer mediante o pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma estabelecidos pela lei [art. 21]⁴⁹⁹. Para a Corte Interamericana, integram a noção de propriedade as coisas, direitos referentes a bens móveis e imóveis, corpóreos e incorpóreos, e qualquer outro objeto imaterial suscetível de valor, assim como direitos previdenciários, remuneratórios e, notadamente, o direito adquirido⁵⁰⁰.

A concepção ampla do direito de propriedade propicia à Corte conhecer de ações discutindo políticas econômicas e reformas administrativas, principalmente quanto ao funcionalismo público. Precavendo-se do risco jurídico e político de intromissões em tal seara,

⁴⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Recurso em Mandado de Segurança nº. 34170**. Primeira Turma. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 15 de maio de 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 19 ago. 2022.

⁴⁹⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso dos ex-trabalhadores do Organismo Judicial vs. Guatemala**. § 140. San José, 17 de novembro de 2021. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

⁴⁹⁹ Artigo 21. Direito à propriedade privada. 1. Toda pessoa tem direito ao uso e gozo dos seus bens. A lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social. 2. Nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma estabelecidos pela lei. [...]

⁵⁰⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Ivcher Bronstein vs. Peru**. §§ 122. San José, 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

a Argentina apresentou reservas à Convenção nesse particular⁵⁰¹, o que não foi feito pelo Brasil e demais Estados partes.

A CADH não trata a propriedade privada como um direito absoluto, incidindo a regra geral de que "[o]s direitos de cada pessoa são limitados pelos direitos dos demais, pela segurança de todos e pelas justas exigências do bem comum, em uma sociedade democrática" [art. 32, 2], e que as restrições devem ser veiculadas em lei, em prol do interesse geral [art. 30]. A Corte ratifica diferentes intensidades de limitação, figurando como *intervenciones extremas* a desapropriação e a indenização pela destruição de bens durante conflitos armados e situações emergenciais⁵⁰²; como *intervenciones intermediarias* a apreensão cautelar de bens⁵⁰³; e por *intervenciones mínimas* a proteção de patrimônio cultural, monumento erigido em imóvel particular e a necessidade de proteção daquele⁵⁰⁴. Há também *obligaciones complexas*, que mesclam a salvaguarda da propriedade privada com políticas públicas, como a demarcação, proteção e manutenção de territórios indígenas e respectiva população⁵⁰⁵.

De todas os inúmeros desdobramentos que o tema permite, foram selecionados dois: desapropriação e o regime previdenciário e remuneratório dos agentes públicos. A problemática da inadimplência da Fazenda Pública em honrar condenações judiciais também toca na proteção à propriedade privada, mas está conjugada à proteção judicial e, por isso, será examinada no item 6.3.1.

⁵⁰¹ De acordo com a reserva, "O Governo argentino estabelece que não serão submetidas à revisão por tribunal internacional questões inerentes à política econômica do Governo. Tampouco considerará passível de revisão o que os tribunais nacionais considerem causas de 'utilidade pública' e 'interesse social', nem o que entendam por "indenização justa". Dominica também apresentou reserva ao artigo 21, mas tal Estado caribenho não reconheceu a jurisdição da Corte Interamericana. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Signatários e Estado atual das ratificações Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Disponível em: oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/convencionrat.asp. Acesso em: 10 mai. 2021.

⁵⁰² CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Vereda La Esperanza vs. Colômbia**. §§ 240-246. San José, 31 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁵⁰³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Case of Chaparro Álvarez and Lapo Íñiguez vs. Equador**. § 187. San José, 21 de novembro de 2007. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁵⁰⁴ Trata-se do Monumento Antônio Tavares Pereira, projetado por Oscar Niemeyer, e que faz referência a conflitos agrários no Paraná. A estrutura foi erigida em uma área privada, mediante contrato de comodato e, anos depois, a empresa proprietária solicitou sua remoção. A Corte Interamericana, em sede de medida provisória, determinou que o Estado brasileiro mantenha o monumento, privilegiando seu valor cultural. Todavia, a decisão silencia acerca do direito à propriedade privada, eventual direito à indenização e esgotamento dos recursos internos. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil**. Medida provisória. San José, 24 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁵⁰⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso das comunidades afrodescendentes deslocadas da Bacia do Rio Cacarica (Operação Gênesis) versus Colômbia**. § 356. San José, 20 de novembro de 2013. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

5.5.1 Desapropriação

A gravidade inerente a uma desapropriação motiva a Corte Interamericana a examiná-la para além das formalidades, atendo-se ao fato material, não à sua qualificação jurídica⁵⁰⁶. Isso se explica por preocupações com desvio de finalidade ou de poder, com o uso de expedientes que formalmente não constituem uma desapropriação, mas com idêntico propósito, como na apreensão cautelar de bens, que se dilata demasiadamente no tempo, podendo configurar expropriação por via transversa, sem indenização prévia⁵⁰⁷. O art. 21, 2 da Convenção prescreve que "[n]enhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma estabelecidos pela lei". Dito de outro modo, é mandatório: (i) o pagamento indenização justa; (ii) a demonstração de utilidade ou interesse social; e (iii) a obediência à regulamentação veiculada em lei⁵⁰⁸.

O *pagamento de indenização justa* foi qualificado no caso *Salvador Chiriboga vs. Equador*, como princípio geral de direito internacional, derivado da contingência de se equilibrar o interesse geral e o do proprietário. Essa compensação deve ser paga sempre *de*

⁵⁰⁶ “Al respecto, esta Corte ha establecido que no debe limitarse a examinar únicamente si se produjo una desposesión o una expropiación formal, sino que debe además comprobar, más allá de la apariencia, cuál fue la situación real detrás de la situación denunciada”. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Ivcher Bronstein vs. Peru**. §§ 124. San José, 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁵⁰⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Mémoli vs. Argentina**. §§ 167-183. San José, 22 de agosto de 2013. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁵⁰⁸ Esporadicamente, menciona-se um quarto requisito, de origem jurisprudencial, a perseguição de um objetivo legítimo, impondo a menor restrição possível [proporcionalidade]. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai**. § 145. San José, 17 de junho de 2005. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

pronto, tomando por referência o valor comercial do bem antes da declaração de utilidade pública⁵⁰⁹, pouco importando seu grau de utilização ou a condição econômica do proprietário⁵¹⁰.

O inciso XXIV do artigo 5º da Constituição menciona a desapropriação mediante “justa e prévia indenização em dinheiro”, mas há ressalvas quanto ao imóvel urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, e imóveis rurais improdutivo. Sob tais circunstâncias, a indenização será paga em títulos da dívida pública, resgatáveis em até dez ou vinte anos, respectivamente⁵¹¹. A legislação brasileira permite a imissão na posse com o Poder Público depositando apenas o montante que entender devido⁵¹² e até a transferência definitiva da propriedade ainda com o processo judicial em curso, “se não houver oposição expressa com relação à validade do decreto desapropriatório”⁵¹³. Em todos os casos, a diferença entre o ofertado pelo expropriante e o reconhecido como devido será pago via precatório, depois do trânsito em julgado⁵¹⁴. Tal marco normativo colide com a Convenção e jurisprudência da Corte Interamericana, pois implica na subtração da propriedade privada sem o pagamento imediato – ou em data próxima – da indenização integral.

⁵⁰⁹ No Caso Salvador Chiriboga vs. Equador, discutia-se sobre a desapropriação, de determinada faixa de terra para construção de uma área de recreação e proteção ecológica em Quito. Quanto aos fatos, o Conselho Municipal de Quito iniciou o processo de desapropriação, mas, quinze anos após seu início e construção do parque, a vítima ainda não havia sido indenizada integralmente, recebendo apenas uma fração da indenização devida. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Salvador Chiriboga vs. Equador**. §§ 95-118. San José, 6 de maio de 2008. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁵¹⁰ Minoritariamente, Fábio Konder Comparato defende que a Convenção Americana não preconiza o pagamento do valor de mercado, mas um quantitativo a ser definido conforme as peculiaridades do caso concreto, pois: “A expropriação, nunca é demais repetir, não é uma compra e venda forçada. A indenização devida ao expropriado é fixada em função do dano por ele sofrido e também em consideração da culpa por ele demonstrada. Assim, a justa indenização, no caso de se expropriar a modesta casa de um operário, pode ser superior ao valor venal do bem, tendo em vista as eventuais dificuldades que o expropriado encontre para conseguir novo alojamento para si e sua família. Inversamente, a expropriação por interesse social de um latifúndio improdutivo constitui uma punição aplicada ao proprietário, e há de ser, por conseguinte, inferior ao valor de mercado do fundo agrícola. O latifundiário, no caso, descumpriu o dever fundamental de dar ao bem a destinação devida, conforme o interesse social”. COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. op. cit., p. 365-366.

⁵¹¹ Vide art. 182, § 4º, III e 184 da CRFB. No último caso, o uso de títulos da dívida pública refere-se ao pagamento da terra nua, com as benfeitorias sendo indenizadas em dinheiro.

⁵¹² O art. 15 do Decreto-Lei nº. 3.365/1941 prevê graduações quanto ao depósito prévio da indenização. Tal dispositivo foi reconhecido como compatível com a atual Constituição [STF, Súmula nº. 652]. Na desapropriação para reforma agrária, é requisito da inicial que o INCRA deposite em juízo o equivalente ao que entende devido: (i) quanto à terra nua, o comprovante do lançamento dos títulos da dívida agrária; (ii) o valor em dinheiro quanto às benfeitorias úteis e necessárias [LC nº. 76/1993, art. 5º].

⁵¹³ Decreto-Lei nº. 3.365/1941, Art. 34-A. Se houver concordância, reduzida a termo, do expropriado, a decisão concessiva da imissão provisória na posse implicará a aquisição da propriedade pelo expropriante com o consequente registro da propriedade na matrícula do imóvel. [...] § 4º Após a apresentação da contestação pelo expropriado, se não houver oposição expressa com relação à validade do decreto desapropriatório, deverá ser determinada a imediata transferência da propriedade do imóvel para o expropriante, independentemente de anuência expressa do expropriado, e prosseguirá o processo somente para resolução das questões litigiosas.

⁵¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº. 598678**. Segunda Turma. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 1º de dezembro de 2009. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 dez. 2022.

Quanto aos *motivos de utilidade pública ou de interesse social*, a Corte Interamericana os associa ao interesse geral e busca do bem comum, preconizando uma interpretação restritiva, aderente “[...] a las justas exigencias de una sociedad democrática que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención”⁵¹⁵. O conceito carece de densificação, sendo que na prática, a Corte aquilata a utilidade pública e interesse social casuisticamente. No mencionado caso *Salvador Chiriboga vs. Equador*, a desapropriação de imóvel para construção de um espaço de lazer público e proteção ambiental foi julgada lícita, assim como no caso *Furlan vs. Argentina*, a imposição de severas medidas governamentais para debelar crise econômica⁵¹⁶. No Brasil, a legislação interdita o Judiciário de apreciar a utilidade pública ou interesse social⁵¹⁷, ao argumento de que a desapropriação é um processo de cognição restrita, havendo de se respeitar a discricionariedade da Administração⁵¹⁸.

Quanto ao último requisito, *obediência à regulamentação veiculada em lei*, numa leitura literal, parece que a CADH reivindica um rol taxativo prevendo todas as hipóteses, assim como os respectivos procedimentos. A Corte Interamericana mitiga essa severidade, afirmando ser suficiente que a lei doméstica respeite o conteúdo do direito à propriedade privada, disponibilize um procedimento – administrativo ou judicial – que siga o devido processo e cuja decisão se coadune com os preceitos da Convenção, perseguindo uma finalidade legítima⁵¹⁹.

Por fim, importante consignar que nem toda supressão da propriedade deve ser encarada como uma desapropriação. Medidas cautelares como arrestos, sequestros, hipotecas judiciais amparam-se em propósitos investigativos e assecuratórios para pagamento de

⁵¹⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Salvador Chiriboga vs. Equador**. § 74-75. San José, 6 de maio de 2008. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁵¹⁶ O caso se referia, dentre outras coisas, à demora no pagamento de indenização imposta pelo Judiciário argentino em face do Estado; o argumento de crise econômica, no entanto, não foi considerado apto para legitimar o inadimplemento, algo que, no entender do tribunal, prejudicava o direito à propriedade privada das vítimas. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Furlán e familiares vs. Argentina**. § 222. San José, 31 de agosto de 2012. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁵¹⁷ Decreto-Lei n. 3.365/1941, Art. 9º. Ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública. Lei Complementar n. 76/1993, Art. 9º. A contestação deve ser oferecida no prazo de quinze dias e versar matéria de interesse da defesa, excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado.

⁵¹⁸ Mas há temperamentos. O STJ, em precedente antigo, considerou-se que não cabe ao Judiciário o juízo de conveniência e oportunidade acerca do interesse ou utilidade pública, mas a verificação se se fazem presentes as hipóteses legalmente previstas, isto é, segurança nacional, defesa do Estado, salubridade pública etc. [Decreto-Lei n. 3.365/1941, art. 5º]. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 97.748/RJ**. Segunda Turma. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Brasília, 5 de abril de 2005. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 11 mai. 2022. Por outras palavras,

⁵¹⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Salvador Chiriboga vs. Equador**. § 65. San José, 6 de maio de 2008. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

indenizações e multas⁵²⁰. Já a perda da propriedade imobiliária utilizada para cultivo ilegal de plantas psicotrópicas ou exploração de trabalho escravo⁵²¹, e o perdimento de mercadorias e veículos utilizados no seu transporte, por irregularidades aduaneiras⁵²², possuem cariz sancionatório, e desde que obedecido o devido processo, não vulneram o artigo 21 da Convenção.

5.5.2 Regime previdenciário e remuneratório dos agentes públicos

O direito à Previdência Social é reconhecido no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – "Protocolo de São Salvador", mas como um direito explicitamente não justicável⁵²³. Inobstante, há várias sentenças interamericanas sobre a aposentadoria de agentes públicos, com a Corte contornando a vedação do Protocolo de San Salvador analisando aposentadorias e pensões sob o prisma das garantias judiciais e de proteção judicial e, mais frequentemente, proteção à propriedade privada⁵²⁴.

No caso *Cinco Pensionistas vs. Peru* deliberou-se sobre a situação de servidores inativos da Superintendencia de Banca y Seguros — SBS, que gozavam de paridade com o pessoal da ativa. Nos anos posteriores à jubilação, a SBS migrou do regime estatutário para o

⁵²⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Cao Chaparro Álvarez e Lapo Íñiguez. vs. Equador**. § 188. San José, 21 de novembro de 2007. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁵²¹ Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei.

⁵²² Vide Decreto-Lei nº 37, de 1966, art. 104; Decreto-Lei nº 1.455, de 1976, art. 24; e Lei nº 10.833, de 2003, art. 75, § 4º. Tais disposições estão consolidadas no Decreto nº 6.759/2009, o Regulamento Aduaneiro.

⁵²³ O direito à previdência consta do artigo 9º. E, consoante o art. 19, 6, do Protocolo de San Salvador, a Corte Interamericana só pode conhecer de ações sobre liberdade sindical e direito à educação. Todos os demais direitos estão sujeitos à implantação gradual e fiscalização por outros meios.

⁵²⁴ Em sentenças mais antigas o tema foi tangenciado. No Caso *Trabalhadores demitidos do Congresso (Aguado Alfaro e outros) vs. Peru*, atacava-se a demissão sumária de duzentos e cinquenta e sete empregados do Congresso Nacional peruano, sem o pagamento das verbas rescisórias, obstando-lhes a proteção previdenciária. Em que pese a alegação de violação ao art. 26 da Convenção Americana — desenvolvimento progressivo dos direitos econômicos, sociais e culturais, dentre os quais se insere o direito à previdência —, a Corte decidiu o litígio apenas com base no art. 8, 1 [garantias judiciais], e 25 [proteção judicial], esquivando-se do direito à proteção previdenciária, que fora visivelmente maltratado. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Trabalhadores demitidos do Congresso (Aguado Alfaro e outros) vs. Peru**. § 136. San José, 24 de novembro de 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

de direito privado, reduzindo dramaticamente a remuneração do pessoal em exercício e, por arrastamento, os proventos dos aposentados. A Corte foi favorável aos inativos porque a Administração peruana agiu arbitrariamente, ignorando decisões judiciais internas favoráveis aos aposentados, prejudicando o direito à propriedade privada. Não pode passar em branco que no caso *Cinco Pensionistas*, longe de tratar os direitos previdenciários como intangíveis, sua qualificação como expressões do direito à propriedade privada os torna limitáveis sob certas condições [lei em sentido formal, em prol do interesse geral, dentre outros parâmetros do art. 21, 30 e 32 da CADH]⁵²⁵. Mais explicitamente, no caso *Acevedo Buendía e outros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”)* vs. Peru, que também versava sobre a extinção da paridade entre inativos e servidores da ativa, a modificação na sistemática de cálculo dos proventos foi rechaçada, dado o caráter contributivo da relação jurídico-previdenciária, com o método de cálculo do benefício passando à condição de direito adquirido, que não pode ser arbitrariamente alterado. Novamente, o Tribunal afirmou que reformas são possíveis, que o direito à propriedade não é absoluto, desde que respeitadas as condicionantes do artigo 21 da CADH⁵²⁶. E como desenvolvimento mais recente, a Corte Interamericana reconheceu a autonomia do direito à Seguridade Social, sistematizando parâmetros mínimos para o regime de aposentadorias – vide *Caso Muelle Flores vs. Peru*⁵²⁷.

Tudo o que foi narrado acima pode ser transposto para o regime remuneratório dos agentes públicos, inclusive, quanto ao método de cálculo dos vencimentos. Por exemplo, a Corte julgou que a supressão de um sistema de escala salarial dos empregados públicos, via decreto, ofendia a propriedade privada e não poderia retroagir, uma vez que a fórmula pretérita,

⁵²⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Cinco Pensionistas vs. Peru**. § 116. San José, 28 de fevereiro de 2003. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

⁵²⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Acevedo Buendía e outros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”)** vs. Peru. § 85 e 221. San José, 1º de julho de 2009. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

⁵²⁷ São eles: a) o direito ao benefício após atingir a idade legal para tal e os requisitos estabelecidos na regulamentação nacional, para o qual deve existir um sistema de segurança social que funcione e garanta benefícios. Este sistema deve ser administrado ou fiscalizado e fiscalizado pelo Estado (se for administrado por empresas privadas); b) assegurar que os benefícios sejam suficientes em quantidade e duração, permitindo aos aposentados gozar de condições de vida adequadas e acesso suficiente aos cuidados de saúde, sem discriminação; c) deve haver acessibilidade para a obtenção da pensão, ou seja, condições razoáveis, proporcionais e transparentes para o acesso a ela. Da mesma forma, os custos das contribuições devem ser acessíveis e os beneficiários devem receber informações sobre o direito de forma clara e transparente, principalmente se for tomada alguma medida que possa afetar o direito, como a privatização de uma empresa; d) os benefícios previdenciários devem ser garantidos tempestivamente e sem demora, levando em consideração a importância desse critério para os idosos; e) garantia de acesso à justiça e a tutela jurisdicional efetiva, o que inclui também a efetivação material do direito mediante a efetiva execução das decisões favoráveis proferidas no âmbito interno. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Muelle Flores vs. Peru**. § 192. San José, 6 de março de 2019. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

mais benéfica, incorporou-se ao patrimônio das vítimas⁵²⁸. Na Constituição, a proteção à irredutibilidade [art. 37, XV] permite se chegar a conclusão semelhante⁵²⁹, mas com a ressalva de que não há direito adquirido a regime jurídico, que modificações na composição da remuneração dos servidores são possíveis, desde que, no contexto da remuneração total, não impliquem em redução dos estipêndios⁵³⁰.

O que está subjacente às questões previdenciárias e remuneratórias de servidores é a tensão entre segurança jurídica e os inevitáveis ajustes em relações jurídicas de longa duração, pelo envelhecimento da população e pressão das contas públicas. A Corte Interamericana não veda aprioristicamente qualquer reforma, tampouco vê o direito à propriedade privada – hoje, direito à Previdência – de forma absoluta. A controvérsia é muito mais de método, com o uso de lei em sentido formal, a presença de interesse geral justificador da alteração e, eventualmente, o pagamento de compensações.

No Brasil, o direito adquirido é autônomo em relação à propriedade privada⁵³¹, havendo tendência à sua sacralização⁵³². Sem embargo, isso não vem impedindo a confirmação judicial de sucessivas reformas. Há congruência entre Corte Interamericana e STF no concernente ao uso da legislação vigente quando do preenchimento dos requisitos para gozo do benefício, como marcador para diferenciar direito adquirido da expectativa de direito [por exemplo, idade mínima e/ou tempo de contribuição]⁵³³. O tema foi bastante debatido no

⁵²⁸ O caso referia-se a Serviço de Água Potável e Esgoto de Lima. Asseverou-se que: “[a]ssim como as pensões que cumpram os requisitos da lei fazem parte do patrimônio do trabalhador, o salário, os benefícios e os aumentos que incidem também estão protegidos pelo direito à propriedade consagrado na Convenção [tradução livre]”. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Abrill Alosilla e outros vs. Peru**. § 83. San José, 4 de março de 2011. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

⁵²⁹ “A cláusula constitucional da irredutibilidade de vencimentos e proventos – que proíbe a diminuição daquilo que já se tem em função do que prevê o ordenamento positivo (RTJ 104/808) – incide sobre o que o servidor público, a título de estipêndio funcional, já vinha legitimamente percebendo (RTJ 112/768) no momento em que sobrevém, por determinação emanada de órgão estatal competente, nova disciplina legislativa pertinente aos valores pecuniários correspondentes à retribuição legalmente devida”. BRASIL. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2075**. Pleno. Brasília, 7 de fevereiro de 2001. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 15 mar. 2023.

⁵³⁰ “I - O art. 37, XIV, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional 19/98, é autoaplicável; II - Não há direito adquirido a regime jurídico, notadamente à forma de composição da remuneração de servidores públicos, observada a garantia da irredutibilidade de vencimentos”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 563708**. Repercussão Geral, tema nº. 24. Pleno. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 6 de fevereiro de 2013. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 ago. 2022.

⁵³¹ De acordo com o inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição assegura que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”, de sorte que o direito adquirido possui entre nós um tratamento autônomo, separado do direito à propriedade privada. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro prescreve que “Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixado, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem” [art. 6º, § 2º].

⁵³² TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, t. II, p. 392-394.

⁵³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3104**. Pleno. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 26 de setembro de 2007. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 mai. 2022.

juízo da contribuição previdenciária de servidores inativos [EC nº. 41/2003]⁵³⁴. Argumentava-se que tal reforma ofendia o direito adquirido por reduzir o valor líquido dos proventos, incidindo sobre relações jurídicas há muito consolidadas. O STF, todavia, distinguiu duas situações: [i] a do benefício em si, acobertado pelo direito adquirido e irredutibilidade; [ii] a relação jurídico-tributária, negando existir o direito adquirido ao não pagamento de tributos. Em reforço, ponderou-se que o novo tributo daria sustentabilidade ao sistema, atendendo aos princípios da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial⁵³⁵.

Depois da decisão do STF, a Comissão Interamericana foi provocada, chegando à conclusão semelhante, mas confrontando a EC nº. 41/2003 com o artigo 21 da CADH [propriedade privada]. Para a Comissão, ao mesmo tempo que tal dispositivo assegura que “[t]oda pessoa tem direito ao uso e gozo de seus bens”, prescreve que “[a] lei poder subordinar esse uso e gozo ao interesse social”, o que foi alcançado pois a nova exação asseguraria aos atuais e futuros inativos “[...] o direito a receber uma pensão, no marco de um sistema contributivo e solidário, em que todos os participantes sejam eles servidores ativos, inativos ou pensionistas devam contribuir”⁵³⁶.

5.6 Direito à saúde e sua concretização

O direito à saúde não é mencionado no texto convencional e, enquanto direito social, sujeitar-se-ia à cláusula do desenvolvimento progressivo [art. 26]. Isso, porém, não impediu a Corte Interamericana de reconhecê-lo, primeiro como derivado do direito à vida e à

⁵³⁴ Art. 40, § 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

⁵³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3105**. Pleno. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, 18 de agosto de 2004. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 mai. 2022.

⁵³⁶ A Comissão afirmou que antes da EC nº. 41/2003, “as pessoas que se aposentaram antes de tal Emenda nunca pagaram o tributo para financiar a Previdência Social; e as que se aposentaram entre aquela data e a promulgação da Constitucional No. 41/03 contribuíram por no máximo 5 anos”. Tal assertiva ignora a contribuição previdenciária incidente sobre os vencimentos do pessoal da ativa. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório nº. 132/09**. Inadmissibilidade de contribuição previdenciária de servidores públicos inativos e pensionistas – MOSAP e outros Brasil. Washington, 12 de novembro de 2009. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2009port/Brasil644.05port.htm>. Acesso em: 04 set. 2021.

integridade pessoal⁵³⁷, e a partir do caso *Poblete Vilches e outros vs. Chile* de 2018, como um direito autônomo⁵³⁸.

A Corte Interamericana pondera que a cláusula do desenvolvimento progressivo dos direitos econômicos, sociais e culturais prevista no artigo 26 da CADH importa em dois conjuntos de obrigações: (i) *medidas gerais* para avançar gradualmente na efetivação de tais direitos, sem retrocessos – a progressividade propriamente dita; e (ii) *medidas de caráter imediato* para concretizar as prestações já reconhecidas⁵³⁹. Isto é, há um dever de mínima efetividade, consubstanciado, no primeiro grupo de obrigações, no dever de inovar, incrementar a cobertura de prestações devidas e no segundo, na mandatória correção de problemas operacionais, sem inovar na moldura jurídica preestabelecida. Ambas são detectadas na jurisprudência da Corte sobre o direito à saúde.

Relativo ao conteúdo do direito à saúde, a Corte Interamericana abraça as prescrições do Protocolo de San Salvador⁵⁴⁰ e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem⁵⁴¹, compreendendo o atendimento de enfermos, fornecimento de medicamentos, medidas sanitárias preventivas, educacionais e outras⁵⁴², figurando como beneficiários todas as pessoas, ainda que transitória ou irregularmente dentro do território do Estado⁵⁴³. Como explicitado no caso *Suárez Peralta vs. Equador*, a saúde é indispensável ao exercício dos demais

⁵³⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Suárez Peralta vs. Equador**. San José, 21 de maio de 2013. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁵³⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Poblete Vilches e outros vs. Chile**. § 104. San José, 8 de março de 2018. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

⁵³⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Poblete Vilches e outros vs. Chile**. § 104. San José, 8 de março de 2018. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

⁵⁴⁰ Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos e Culturais [Protocolo de San Salvador], Artigo 10 Direito à Saúde 1. Toda pessoa têm direito à saúde, compreendendo-se como saúde o gozo do mais alto nível de bem-estar físico, mental e social. 2. A fim de tornar efetivo o direito à saúde, os Estados-Partes comprometem-se a reconhecer a saúde como bem público e, especialmente, a adotar as seguintes medidas para garantir esse direito: a) assistência primária a saúde, entendendo-se como tal à assistência médica essencial ao alcance de todas as pessoas e famílias da comunidade; b) extensão dos benefícios dos serviços de saúde a todas as pessoas sujeitas à jurisdição do Estado; c) total imunização contra as principais doenças infecciosas; d) prevenção e tratamento das doenças endêmicas, profissionais e de outra natureza; e) educação da população com referência à prevenção e ao tratamento dos problemas da saúde; e f) satisfação das necessidades de saúde dos grupos de mais alto risco e que, por sua situação de pobreza, sejam mais vulneráveis.

⁵⁴¹ Artigo XI. Toda pessoa tem direito a que sua saúde seja resguardada por medidas sanitárias e sociais relativas à alimentação, roupas, habitação e cuidados médicos correspondentes ao nível permitido pelos recursos públicos e os da coletividade.

⁵⁴² CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Hernández Vs. Argentina**. § 69. San José, 22 de novembro de 2019. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

⁵⁴³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana**. § 108. San José, 24 de outubro de 2012. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

direitos humanos, o que vai além da ausência de doença, alcançando a perspectiva de um estilo de vida que permita um equilíbrio integral⁵⁴⁴.

No que concerne ao modo de prestação de tais serviços, a Corte Interamericana não impõe um modelo público, ou seja, a contratualização é acatada, assim como a exploração privada. O mandatário é a regulação e fiscalização pelo Poder Público⁵⁴⁵, sobretudo em setores sensíveis como bancos de sangue⁵⁴⁶ e pessoas com deficiência privadas de liberdade⁵⁴⁷. A primeira condenação do Brasil, inclusive, deu-se por tal temática. No caso *Damião Ximenes Lopes* apurava-se a tortura e morte de paciente internado em hospital psiquiátrico vinculado ao SUS. Acerca do papel do Estado em tal seara, consignou-se na sentença que:

90. A falta do dever de regular e fiscalizar gera responsabilidade internacional em razão de serem os Estados responsáveis tanto pelos atos das entidades públicas quanto privadas que prestam atendimento de saúde, uma vez que, de acordo com a Convenção Americana, as hipóteses de responsabilidade internacional compreendem os atos das entidades privadas que estejam desempenhando função estatal, bem como atos de terceiros, quando o Estado falha em seu dever de regulá-los e fiscalizá-los. A obrigação dos Estados de regular não se esgota, por conseguinte, nos hospitais que prestam serviços públicos, mas abrange toda e qualquer instituição de saúde⁵⁴⁸.

Na mesma sentença a Corte atestou que o Brasil não atendeu ao mínimo preconizado, isto é: (i) o dever de cuidar; (ii) o dever de regular e fiscalizar instituições que atendam tal público; (iii) o dever de investigar e sancionar eventuais desvios. E, como medida de não repetição, impôs-se a implantação de um programa de formação e capacitação para o

⁵⁴⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Suárez Peralta vs. Equador**. § 118. San José, 21 de maio de 2013. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁵⁴⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Albán Cornejo e outros vs. Equador**. § 118. San José, 22 de novembro de 2007. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁵⁴⁶ Na espécie, banco de sangue da Cruz Vermelha continha material infectado, levando à contaminação de criança. A Corte, como medida de não repetição, ordenou que o Estado implante programa de capacitação para os profissionais de saúde. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Gonzales Lluy e outros vs. Equador**. § 178. San José, 1º de setembro de 2015. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁵⁴⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Ximenes Lopes vs. Brasil**. §§ 128-130. San José, 4 de julho de 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁵⁴⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Ximenes Lopes vs. Brasil**. § 90. San José, 4 de julho de 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

pessoal ligado à atenção da saúde mental, conforme os padrões internacionais vigentes⁵⁴⁹, o que permanece descumprido⁵⁵⁰.

Sobre a responsabilidade estatal pelo exercício privado de serviços privados de saúde, em clínicas e hospitais particulares sem ligação com o SUS, incidem as regras de responsabilidade por omissão, pela falha no seu dever específico de fiscalizar⁵⁵¹. É o que se viu no caso *Suárez Peralta vs. Equador*, em que o paciente faleceu por imperícia, em estabelecimento particular que contratara médicos cubanos irregulares, sem comprovação de sua formação acadêmica. O Estado foi responsabilizado porque embora se tratasse de uma empresa privada, as autoridades foram científicas previamente sobre o status dos médicos e permaneceram inertes⁵⁵².

No Brasil, conforme Lei nº. 8.080/1990, a assistência à saúde é livre à iniciativa privada, mas sujeita a intensa regulação estatal. Se o evento danoso se dá em hospital conveniado ao SUS, há responsabilidade civil do Estado por culpa in eligendo ou in vigilando⁵⁵³, como no caso *Damião Ximenes Lopes*; na hipótese de entidade privada sem custeio público, assim como no caso *Suárez Peralta vs. Equador*, pressupõe-se violação a um dever específico de fiscalizar, a abstenção diante de um evento concreto e de comprovado conhecimento da Administração, por exemplo, um hospital interdito que insista funcionar, sem que o Poder Público tome providências⁵⁵⁴.

⁵⁴⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Ximenes Lopes vs. Brasil**. §§ 122, 128-130 e 250. San José, 4 de julho de 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁵⁵⁰ O caso *Damião Ximenes Lopes* é ilustrativo da ambiguidade e falta de uma visão sistemática sobre a proteção aos direitos humanos no Brasil. Do lado colaborativo, durante a tramitação o caso, o Brasil editou a Lei nº. 10.216/2001 [“Lei da Reforma Psiquiátrica”], reconheceu sua responsabilidade internacional e, anos depois, editou a Lei nº. 12.847/2013, que cria o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, para monitoramento, supervisão e controle de estabelecimentos e unidades com pessoas privadas de liberdade, inclusive, hospitais psiquiátricos. Incompreensivelmente, tais sinalizações positivas contrastam com o descaso com obrigações juridicamente bem menos desafiadoras, como implementar um programa de formação e capacitação para o pessoal ligado à atenção da saúde mental; quinze anos depois da condenação, tal programa sequer foi concebido. O assunto segue na fase de supervisão de cumprimento, aguardando decisão da Corte Interamericana. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Ximenes Lopes vs. Brasil**. Supervisão de cumprimento de sentença. San José, 17 de maio de 2010. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

⁵⁵¹ Vide item 3.2.3.

⁵⁵² CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Suárez Peralta vs. Equador**. § 103. San José, 21 de maio de 2013. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁵⁵³ Exemplificadamente, há de se atentar para qual ente federado realizou o credenciamento da prestadora de serviços de saúde do SUS, bem como fiscalizar a prestação do serviço. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1388822/RN**. Primeira Seção. Relator: Ministro Og Fernandes. Brasília, 13 de maio de 2015. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 11 mai. 2023.

⁵⁵⁴ É o mesmo critério por detrás da tese de repercussão geral nº. 366: “Para que fique caracterizada a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes do comércio de fogos de artifício, é necessário que exista a violação de um dever jurídico específico de agir, que ocorrerá quando for concedida a licença para funcionamento sem as cautelas legais ou quando for de conhecimento do poder público eventuais irregularidades praticadas pelo particular”.

Acerca dos *direitos dos pacientes*, a Corte Interamericana assegura o sigilo profissional entre médico e paciente⁵⁵⁵ e o controle sobre sua própria saúde, mediante a disponibilização de informação – “obrigação de transparência ativa”. Arrimada nessa premissa, a Corte reputou contrária à CADH, a esterilização em hospital público, sem o consentimento da paciente [laqueadura]⁵⁵⁶. Relativamente às prestações como fármacos, tratamentos, terapias e cirurgias, a própria Corte já foi provocada para lidar com situações-limite, comuns ao cotidiano forense. Premido pela urgência, o tribunal flexibilizou a subsidiariedade e exaustão dos recursos internos, deferindo medida provisória para, reforçando decisão doméstica, determinar que o Estado cumpra decisão da Corte Suprema de Justiça salvadorenha, pela terminação de gravidez de risco [feto anencefálico]⁵⁵⁷.

Há precedentes da Corte Interamericana prescrevendo detalhadas *políticas públicas para a saúde*. Quando no caso *Cuscul Pivaral e outros vs. Guatemala* observou-se a ausência de um programa de enfrentamento do HIV, o tribunal impôs ao Estado dois conjuntos de obrigações: (i) socorrer os já doentes, fornecendo-lhes assistência médica e psicológica, e (ii) prevenir a propagação da doença por meio de campanhas de conscientização e fornecimento universalizado de preservativos, material estéril de injeção e fármacos retrovirais⁵⁵⁸. Pela sua grande dimensão, custo e complexidade, não espanta que tal obrigação até hoje remanesça descumprida⁵⁵⁹.

Outro precedente semelhante, é o caso *Poblete Vilches e outros vs. Chile*, em que a sentença concebeu parâmetros mínimos de qualidade, acessibilidade, disponibilidade e

⁵⁵⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso De La Cruz Flores vs Peru**. § 97. San José, 18 de novembro de 2004. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁵⁵⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso I.V. vs. Bolívia**. San José, 30 de novembro de 2016. Mais detalhadamente sobre o que deve ser informado ao paciente, a Corte destacou a evolução do diagnóstico, objetivo, riscos e duração do tratamento, possíveis efeitos colaterais, alternativas, consequências e o esperado a acontecer antes, durante e depois do tratamento. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Poblete Vilches e outros vs. Chile**. § 162. San José, 8 de março de 2018. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

⁵⁵⁷ A decisão sumariza comorbidades e informa que a legislação salvadorenha não prevê o aborto em tais circunstâncias. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Assunto B. respecto de El Salvador**. Medida provisória. San José, 29 de maio de 2013. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

⁵⁵⁸ O conjunto de obrigações foi aqui simplificado, por lidar com aspectos técnicos que fogem do tema em exposição. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Cuscul Pivaral e outros vs. Guatemala**. San José, 23 de agosto de 2018. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

⁵⁵⁹ A Corte Interamericana vem insistindo na obrigatoriedade em se cumprir tal determinação, não se sensibilizando com argumentos como falta de recursos públicos. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Casos en etapa de Supervisión de Cumplimiento de Sentencia**. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/SCS/guatemala/cuscul/cusculpivaralp.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2023.

aceitabilidade para o atendimento médico de urgência para a população idosa⁵⁶⁰. Uma crítica a ambas as sentenças é a duvidosa conveniência de a Corte interferir tão detalhadamente em domínios especializados tão dinâmicos, pelo risco de imprecisões e rápida obsolescência técnica.

O STF, ao interpretar o artigo 196 da Constituição, que trata a saúde como direito de todos e dever do Estado, construiu sólida jurisprudência parametrizando a concretização de tal direito: (i) reconhecendo a responsabilidade solidária dos entes federados⁵⁶¹; (ii) o direito ao fornecimento gratuito de medicamentos [notadamente para portadores de HIV]⁵⁶²; (iii) admitindo, em circunstâncias especiais, o fornecimento de medicamentos sem registro sanitário⁵⁶³; e, por fim, (iv) validando a intervenção judicial para criação e gestão de leitos em UTIs⁵⁶⁴.

Em suma, há harmonia entre a postura da Corte Interamericana e o Judiciário no tocante ao reconhecimento do direito à saúde e o dever estatal de fiscalização e disponibilização de prestações e serviços em tal área. Por outro lado, não se pode ignorar que a pressão orçamentária, conjugada com os limites da Corte quanto à supervisão de cumprimento, pode, mais que em outras matérias, relegar a decisão interamericana, à condição de mera exortação.

⁵⁶⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Poblete Vilches e outros vs. Chile**. §§ 121, 239-241. San José, 8 de março de 2018. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

⁵⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração em Recurso Extraordinário nº. 855178**. Tema em repercussão geral nº. 793. Pleno. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 23 de maio de 2019. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 12 set. 2020.

⁵⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº. 271286**. Segunda Turma. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 12 de setembro de 2000. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 12 set. 2020.

⁵⁶³ “1. O Estado não pode ser obrigado a fornecer medicamentos experimentais. 2. A ausência de registro na ANVISA impede, como regra geral, o fornecimento de medicamento por decisão judicial. 3. É possível, excepcionalmente, a concessão judicial de medicamento sem registro sanitário, em caso de mora irrazoável da ANVISA em apreciar o pedido (prazo superior ao previsto na Lei nº 13.411/2016), quando preenchidos três requisitos: (i) a existência de pedido de registro do medicamento no Brasil (salvo no caso de medicamentos órfãos para doenças raras e ultrarraras); (ii) a existência de registro do medicamento em renomadas agências de regulação no exterior; e (iii) a inexistência de substituto terapêutico com registro no Brasil. 4. As ações que demandem fornecimento de medicamentos sem registro na ANVISA deverão necessariamente ser propostas em face da União”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 657718**. Tema em repercussão geral nº. 500. Pleno. Relator para o acórdão: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 22 de maio de 2019. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 12 set. 2020.

⁵⁶⁴ O caso versava sobre a reabertura de leitos de UTI, custeados pela União, para fazer frente à calamidade provocada pelo novo Coronavírus. Levou-se em conta a situação de emergência, que impedia retrocessos, e que “é viável a interferência judicial para a concretização do direito social à saúde, cujas ações e serviços são marcados constitucionalmente pelo acesso igualitário e universal (CF, arts. 6º e 196)”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Cível Originária nº. 3473, 3474, 3475, 3478, 3483**. Pleno. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, 8 de abril de 2021. de maio de 2019. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 12 set. 2021.

5.7 Acesso à informação pública

A Corte Interamericana aloca o acesso à informação pública e a publicidade dos atos da Administração como facetas do direito à liberdade de pensamento e expressão. Melhor explicando, o artigo 13 da CADH estatui que a liberdade de expressão: (i) compreende buscar, receber e divulgar informações e ideias de qualquer natureza; (ii) não pode ser restrita por censura prévia ou mecanismos indiretos; (iii) pode ser limitada, quando reverberar na reputação de terceiros, pôr em risco a segurança nacional, a ordem, saúde ou moral públicas; (iv) não cobre propaganda de guerra, apologia ao ódio nacional, racial, religioso e equivalentes.

Na Opinião Consultiva n.º 5/1985, o tribunal ressaltou o elevado significado da liberdade de expressão enquanto “[...] condição para que a comunidade, na hora de exercer suas opções, esteja suficientemente informada”, e que “[...] uma sociedade que não está bem-informada não é plenamente livre”. A mesma opinião consultiva desmembrou tal direito nas dimensões: *individual*, compreendendo a utilização qualquer meio para difundir o pensamento, multiplicando o número de destinatários; *social*, reportando-se ao intercâmbio e circulação de opiniões, notícias e informações, abrangendo as prerrogativas de “[...] buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza”⁵⁶⁵. É na dimensão social que se insere o acesso a informações públicas, um “direito fundamental do indivíduo”, só passível de limitações em situações de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional, conforme prevê a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão⁵⁶⁶. A regra é a ausência de sigilo, viabilizando o controle social da Administração⁵⁶⁷.

É possível falar em um *dever de se comunicar*, cabendo a autoridade pública dar satisfações – via discursos, pronunciamentos e assemelhados – sobre assuntos oficiais, evitando a disseminação de versões ou fatos deturpados, notadamente em épocas de crise política e

⁵⁶⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva n.º 05/1985**. §§ 70, 31-32. San José, 13 de novembro de 1985. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

⁵⁶⁶ “4. O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas”. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão**. Disponível em: cidh.oas.org/basicos/portugues/s.convencao.liberdade.de.expressao.htm. Acesso em: 31 ago. 2022.

⁵⁶⁷ A ligação entre democracia e transparência pública inclusive, foi reconhecida na Carta Democrática Interamericana [2001], consignando-se que a transparência das atividades governamentais é um dos componentes fundamentais do exercício da democracia [art. 4º]. E em termos mais práticos, a Convenção da ONU contra a Corrupção, Decreto n.º 5.687/2006, trata o acesso à informação pública como uma medida preventiva à corrupção, na Administração Pública [art. 10].

emergência sanitária. Tais diálogos com a sociedade precisam ser empreendidos com uma cautela maior que aquela exigível de um particular, em suas conversas privadas, haja vista o verniz oficial que emana do detentor de cargo público. Dito de outro modo, além do forçoso compromisso com a verdade, pressupõe-se cuidado para não inflamar situações potencialmente violentas ou perigosas⁵⁶⁸.

Prosseguindo, no caso *Claude Reyes e outros vs. Chile*, consignou-se que o Estado deve obedecer aos princípios da publicidade e transparência, em prol do controle democrático da gestão pública. A sentença elabora o conceito de *informação de interesse público*, que compreende: (i) opiniões ou dados que a sociedade tem o legítimo interesse de conhecer, por afetar o funcionamento do Estado; (ii) aquelas que repercutem em direitos ou interesses gerais, ou lhes acarretam consequências importantes⁵⁶⁹. Na espécie, julgou-se de interesse público informações sobre projeto de desflorestamento e suas repercussões ambientais⁵⁷⁰.

Uma contribuição do caso *Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil* foi a parametrização da efetivação do direito ao acesso à informação pública. Para a Corte, cada Estado deve dispor de estrutura administrativa para receber e processar com requerimentos de acesso, que o ônus da prova quanto ao sigilo recaia sobre o Poder Público, o estabelecimento de prazo para decidir e, por fim, que a decisão denegatória seja fundamentada e passível de revisão judicial⁵⁷¹. A Lei nº. 12.527/2011 [Lei de Acesso à Informação] é tributária de tais

⁵⁶⁸ “151. En una sociedad democrática no sólo es legítimo, sino que en ocasiones constituye un deber, que las autoridades estatales se pronuncien sobre cuestiones de interés público. Sin embargo, al hacerlo están sometidos a ciertas limitaciones en cuanto deben constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones, y deberían hacerlo con una diligencia aún mayor a la debida por los particulares, en razón de su alta investidura, del amplio alcance y eventuales efectos que sus expresiones pueden llegar a tener en determinados sectores de la población, así como para evitar que los ciudadanos y otras personas interesadas reciban una versión manipulada de determinados hechos. Además, deben tener en cuenta que en tanto funcionarios públicos tienen una posición de garante de los derechos fundamentales de las personas y, por tanto, sus declaraciones no pueden desconocer éstos ni constituirse en formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento. Este deber de especial cuidado se ve particularmente acentuado en situaciones de mayor conflictividad social, alteraciones del orden público o polarización social o política, precisamente por el conjunto de riesgos que pueden implicar para determinadas personas o grupos en un momento dado”. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Perozo e outros vs. Venezuela**. § 151. San José, 28 de janeiro de 2009. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁵⁶⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Lagos del Campo vs. Peru**. § 110. San José, 31 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁵⁷⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Claude Reyes e outros vs. Chile**. § 86-87. San José, 19 de setembro de 2006. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁵⁷¹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil**. §§ 229 a 231. San José, 24 de novembro de 2010. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

diretrizes. Com isso, limitam-se as hipóteses de sigilo e remissões genéricas acerca de interesse ou segurança nacional⁵⁷².

Não raro as informações de interesse público estão mescladas a assuntos privados, que também são tutelados pela Convenção [art. 13, 2, “a”]. O tema chega à Corte Interamericana via ações contestando condenações de jornalistas nos tribunais domésticos, por matérias envolvendo autoridades. No caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, ponderou-se que, embora não se negue a proteção à honra dos agentes públicos, ela é mais restrita que a de um cidadão comum. As pessoas que influem em questões de interesse público se expõem voluntariamente ao exigente escrutínio da coletividade e, conseqüentemente, estão mais propensas a críticas, já que suas atividades saem do domínio privado para inserir-se no debate público⁵⁷³. Isso foi replicado no caso *Fontevicchia e D’Amico vs. Argentina*, que discutia a condenação de jornalista pela publicação de matéria sobre suposto filho extraconjugal do então presidente Carlos Menem. De acordo com a sentença:

59. El Tribunal considera que los estándares que ha utilizado respecto a la protección de la libertad de expresión en los casos de los derechos a la honra y a la reputación son aplicables, en lo pertinente, a casos como el presente. Ambos derechos están protegidos en el mismo artículo bajo una fórmula común e involucran principios similares vinculados con el funcionamiento de una sociedad democrática. De tal modo, dos criterios relevantes, tratándose de la difusión de información sobre eventuales aspectos de la vida privada, son: a) el diferente umbral de protección de los funcionarios públicos, más aún de aquellos que son elegidos popularmente, respecto de las figuras públicas y de los particulares, y b) el interés público de las acciones que aquellos realizan⁵⁷⁴.

Logo, fatos da vida privada – filho extraconjugal – podem ser de interesse público pela conexão com possíveis favores políticos e malversação de recursos do erário. Aplicando a mesma formulação, mas com conclusão diversa, no caso *Mémoli vs. Argentina*, julgou-se abusivo o uso de expressões ofensivas, por jornalista, em publicação sobre supostos desvios na gestão de cemitério privado. Sublinhou-se que o contexto da notícia envolvia litígio entre

⁵⁷² No caso *Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, criticou-se a “doutrina de segurança nacional”, que não pode obstaculizar a apuração de violações a direitos humanos, na espécie, investigação de homicídio supostamente cometido por agentes dos serviços de inteligência, sob pena de fomento à impunidade. O precedente se notabiliza pela leitura restritiva das hipóteses de sigilo estatal, que no caso da Guatemala, possui previsão constitucional para proteger “asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia” [art. 30]. CORTE INTERAMERICANA DE DEREITOS HUMANOS. **Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala**. § 180-182. San José, 25 de novembro de 2003. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

⁵⁷³ A matéria jornalística, que replicava notícias de jornais europeus, versava sobre possíveis ilícitos praticados por delegado costa-riquenho da Organização Internacional de Energia Atômica. CORTE INTERAMERICANA DE DEREITOS HUMANOS. **Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica**. § 128-129. San José, 2 de julho de 2004. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

⁵⁷⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DEREITOS HUMANOS. **Fontevicchia e D’Amico vs. Argentina**. § 59. San José, 29 de novembro de 2011. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

peças privadas, sem interesse público afeto ao funcionamento do Estado, tampouco direitos e interesses gerais⁵⁷⁵. O STF vem mostrando predileção pelo acesso à informação pública, em detrimento da vida privada ou intimidade de agentes públicos⁵⁷⁶, inclusive, julgando constitucional a divulgação de nome e remuneração de agentes públicos [transparência ativa]⁵⁷⁷, o que é congruente com as sentenças interamericanas ora examinadas.

Por fim, há o tópico das restrições indiretas à liberdade de pensamento e expressão e a censura prévia.

O discurso duro contra agentes estatais é considerado pela Corte Interamericana como legítimo e indispensável numa sociedade democrática⁵⁷⁸. A autoridade, entretanto, não pode responder a críticas ácidas fomentando agressões e ameaças a jornalistas por seus correlegionários, agentes estatais ou não⁵⁷⁹. Tampouco lhe é lícito criar dificuldades excessivas no credenciamento da imprensa para eventos oficiais⁵⁸⁰. Outros exemplos de condutas vedadas são interferências em concessionárias de rádio e televisão, objetivando a mudança do controle da empresa⁵⁸¹, ou pela não renovação do contrato de concessão⁵⁸².

⁵⁷⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Caso Mémoli vs. Argentina**. § 146. San José, 22 de agosto de 2013. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁵⁷⁶ Repercussão Geral, Tese nº. 562. “Ante conflito entre a liberdade de expressão de agente político, na defesa da coisa pública, e honra de terceiro, há de prevalecer o interesse coletivo”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 685493**. Tese em repercussão geral nº. 562. Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 22 de maio de 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 mai. 2023.

⁵⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Agravo Regimental em Suspensão de Segurança nº. 3902**. Pleno. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília 9 de setembro de 2011. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 out. 2022.

⁵⁷⁸ “Esta clase de discurso [crítico] también debe ser protegido pese a ser incómodo y emplear un lenguaje incisivo, máxime cuando en una sociedad democrática las críticas hacia los funcionarios públicos no son solamente válidas sino necesarias”, enquanto “parte del debate público dentro de una sociedad democrática, lo cual requiere de protección de manera acorde con los principios del pluralismo democrático”. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Álvarez Ramos vs. Venezuela**. §§ 115-116. San José, 30 de agosto de 2019. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁵⁷⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Vélez Restrepo e familiares vs. Colômbia**. San José, 3 de setembro de 2012. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁵⁸⁰ “Con respecto a las acreditaciones o autorizaciones a los medios de prensa para la participación en eventos oficiales, que implican una posible restricción al ejercicio de la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, debe demostrarse que su aplicación es legal, persigue un objetivo legítimo y es necesaria y proporcional en relación con el objetivo que pretende en una sociedad democrática. Los requisitos de acreditación deben ser concretos, objetivos y razonables, y su aplicación transparente. Corresponde al Estado demostrar que ha cumplido con los anteriores requisitos al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control”. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Ríos e outros vs. Venezuela**. § 346. San José, 27 de agosto de 2020. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁵⁸¹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Ivcher Bronstein vs. Peru**. §§ 124. San José, 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁵⁸² CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Granier e outros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela**. §§ 61 e 197. San José, 22 de junho de 2015. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

Uma restrição indireta que terminou sendo julgada indevida foi a obrigatoriedade de formação específica e inscrição em órgão de classe para jornalistas. Argumentou-se que o artigo 13 da Convenção não enuncia pré-requisitos para o exercício da liberdade de pensamento e expressão e que não há razões de ordem pública aptas a justificá-las⁵⁸³, precedente utilizado pelo STF em 2009 para abolir a formação universitária e inscrição em autarquia profissional mandatórias para tal profissão⁵⁸⁴. Mas a desregulamentação não é sinônimo de licenciosidade. No caso *Kimel vs. Argentina*, a Corte mencionou ser exigível de tais profissionais certo distanciamento crítico, a checagem – ainda que não exaustiva – dos fatos e fontes, contrastando-as com outros dados relevantes, pois o direito de informar implica no direito da coletividade em não receber uma versão manipulada dos fatos⁵⁸⁵.

Por fim, há a problemática da censura prévia. A CADH, em seu artigo 13, 4, preconiza que “[a] lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência [...]”, o que denota a excepcionalidade do controle estatal em tal seara. O paradigma é o caso *Última Tentação de Cristo (Olmedo Bustos e outros) vs. Chile* e o veto à exibição de filme homônimo, por decisão do Conselho de Qualificação Cinematográfica. A Corte Interamericana declarou que o Estado violou o artigo 13, 4 da CADH, pois os motivos declarados – proteção à liberdade religiosa, dentre outras – não se coadunavam com o dispositivo convencional⁵⁸⁶. No direito administrativo, por longo período o controle prévio de espetáculos, obras e diversões foi

⁵⁸³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº. 05/1985**. §§ 70, 31-32. San José, 13 de novembro de 1985. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

⁵⁸⁴ Os principais fundamentos meritórios são: a) a regulação, por lei, da liberdade de exercício profissional [CRFB, art. 5º, XIII] não pode chegar ao ponto de atingir o seu próprio núcleo essencial; b) o jornalismo e a liberdade de expressão não podem ser pensadas e tratadas de forma separada; c) exigência de diploma em curso superior para a prática do jornalismo não está autorizada pela ordem constitucional, pois constitui uma restrição do pleno, incondicionado e efetivo exercício da liberdade jornalística, expressamente proibido pelo art. 220, § 1º, da Constituição; d) no campo da profissão de jornalista, não há espaço para a regulação estatal quanto às qualificações profissionais, vedado ao Estado criar uma ordem ou um conselho profissional (autarquia) para a fiscalização desse tipo de profissão, assim como o poder de polícia em tal temática; e) a Opinião Consultiva nº. 05/1985. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 511961**. Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 17 de junho de 2009. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 mai. 2023.

⁵⁸⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Kimel vs. Argentina**. § 79. San José, 2 de maio de 2008. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁵⁸⁶ Para a Corte, o direito à liberdade de consciência e religião implica na permissão de que as pessoas conservem, mudem, professem e divulguem sua religião ou suas crenças. E a exibição do filme não interferiu no exercício de tal direito. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos e outros) vs. Chile**. § 79. San José, 5 de fevereiro de 2001. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 mai. 2022.

possível, enquanto manifestação do poder de polícia⁵⁸⁷. Embora a atual Constituição proíba a censura prévia [art. 5º, IX], o artigo 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente tratava como infração administrativa a transmissão de espetáculo em horário diverso do autorizado, ou sem aviso de classificação⁵⁸⁸. O STF, na ADI nº. 2404, declarou a inconstitucionalidade de tal dispositivo, ao fundamento de que a classificação de diversões públicas e de programas de rádio e televisão é indicativa, não possuindo natureza de licença, mas de recomendação⁵⁸⁹.

5.8 Como a Corte Interamericana vê o direito administrativo

Conforme afirmado pela Corte Interamericana, “[...] os tratados de direitos humanos são instrumentos vivos, cuja interpretação tem de acompanhar a evolução dos tempos e as condições de vida atuais”⁵⁹⁰. Partindo dessa premissa, o tribunal vem incrementando e

⁵⁸⁷ Na Constituição anterior, a censura era responsabilidade da União [art. 8º, VII, “d”]. Havia uma extensa organização para avaliar o conteúdo de filmes, músicas, peças teatrais, matérias jornalísticas e outros, aprovando ou vetando, no todo ou em parte, sua veiculação. O Decreto-Lei n. 1.077/1970 atribuía ao Ministério da Justiça, via Polícia Federal, a atividade censória, autorizava buscas e apreensões do material considerado ilícito e, finalmente, previa sanções [arts. 2º, 3º e 5º]. Para um histórico detalhado da legislação ainda mais antiga, vide: CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Tratado de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Freitas Bastos. v. 3, 1960, p. 157-162.

⁵⁸⁸ Art. 254. Transmitir, através de rádio ou televisão, espetáculo em horário diverso do autorizado ou sem aviso de sua classificação: Pena - multa de vinte a cem salários de referência; duplicada em caso de reincidência a autoridade judiciária poderá determinar a suspensão da programação da emissora por até dois dias.

⁵⁸⁹ Foi declarada a inconstitucionalidade da expressão “em horário diverso do autorizado” contida no art. 254 da Lei nº 8.069/90. A classificação de produtos audiovisuais baseia-se no inciso XVI do art. 21 da Constituição e tem natureza de recomendação quanto ao horário, não de autorização. Assim, mantem-se o dever das emissoras de rádio e de televisão de exibir o aviso de classificação etária, antes e no decorrer da veiculação do conteúdo, regra essa prevista no parágrafo único do art. 76 do ECA, sendo seu descumprimento tipificado como infração administrativa pelo art. 254, ora questionado. No voto do Ministro Edson Fachin, compreendeu-se a locução *censura prévia* do artigo 13, 4, da CADH, como sinônimo de classificação e não de censura, que seria a tradução direta para o português. Justificou-se que: “Registre-se que se optou, neste voto, por traduzir “censorship”, do inglês, e “censura”, do espanhol, para “classificação”, em que pese a versão oficial do Pacto de São José da Costa Rica indicar, expressamente, a palavra “censura”. Isso porque, se, de um lado, é verdade que o vocábulo é polissêmico, significando tanto “juízo indicativo”, quanto “proibição de divulgação”; de outro, o sentido em que foi empregado nas demais línguas oficiais do texto base para interpretar o tratado, conforme exigem do intérprete os arts. 31 e 33 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, refere-se exclusivamente a “juízo indicativo”, isto é, o sentido denotativo na língua inglesa e na espanhola”. BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2404**. Pleno. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 31 de agosto de 2016. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 31 ago. 2022.⁵⁹⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº. 16/99**. San José, 1º de outubro de 1999. § 114. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

⁵⁹⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº. 16/99**. San José, 1º de outubro de 1999. § 114. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

atualizando o texto convencional⁵⁹¹, alocando “novos direitos” a previsões normativas preexistentes. Foi assim que o direito ao devido processo foi estendido a todas as situações nas quais o Estado decida sobre algum direito ou imponha obrigações aos seus cidadãos; a proteção ao direito adquirido, notadamente em temas remuneratórios e de aposentadorias, ganhou abrigo na proteção à propriedade privada; e a publicidade e acesso à informação pública, como faceta do direito à liberdade de expressão. A Corte Interamericana dá guarida à *indivisibilidad dos derechos humanos*. Isto é, deixa de lado a fragmentação em gerações ou dimensões, optando por uma visão unitária e pragmática⁵⁹², privilegiando algum grau de efetividade aos direitos convencionais, mesmo para aqueles explicitamente programáticos, como os econômicos, sociais e culturais do artigo 26.

E quanto ao controle da Administração, a Corte geralmente é refratária a razões de Estado, discricionariedade ampla, separação dos poderes e outros argumentos fazendários típicos. Ao julgar um caso, faz-se um exame da legislação do Estado réu, confrontando-a com a CADH e outros instrumentos internacionais, mas não há, em regra, preocupação em elaborar conceitos gerais de direito administrativo, o que é compreensível, dada a heterogeneidade das realidades dos Estados Partes.

Do confronto entre decisões interamericanas anteriormente estudadas com aquelas proferidas pelo Judiciário brasileiro podem advir três resultados: (i) congruência, que é o usual⁵⁹³; (ii) a norma interna é mais favorável que a CADH, como no reconhecimento do direito adquirido enquanto categoria autônoma em relação à propriedade privada e juridicamente quase invulnerável; (iii) a norma interna é menos favorável, como nas desapropriações, que na CADH

⁵⁹¹ Isso está de acordo com o pensamento de Norberto Bobbio, de que: “[...] os direitos do homem constituem uma classe variável, como a história destes últimos séculos demonstra suficientemente. O elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc. [...] Não é difícil prever que, no futuro, poderão emergir novas pretensões que no momento nem sequer podemos imaginar, como o direito a não portar armas contra a própria vontade, ou o direito de respeitar a vida também dos animais e não só dos homens. O que prova que não existem direitos fundamentais por natureza. O que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas”. BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Traduzido por Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 2004. p. 13.

⁵⁹² “Esta Corte ha reiterado la interdependencia e indivisibilidad existente entre los derechos civiles y políticos, y los económicos, sociales y culturales, puesto que deben ser entendidos integralmente y de forma conglobada como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello”. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Lagos del Campo vs. Peru**. § 141. San José, 31 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁵⁹³ Parece redundante que a Corte Interamericana repita temas já consagrados no direito administrativo brasileiro, como controle dos atos administrativos, desvio de poder, devido processo, entre outras. Entretanto, há de se ter em mente que o tribunal lida com realidades contrastantes continente a fora, de modo que o óbvio ou evidente no Brasil pode não o ser para outro Estado.

devem ser sempre precedidas do pagamento de indenização justa, em dinheiro, enquanto no plano interno, há exceções, além do regime de precatórios para o montante controverso. Conforme a Convenção, o conflito se resolve pela primazia da norma mais favorável, seja ela nacional ou não [art. 29, “b”]⁵⁹⁴.

Note-se que ainda que o entendimento da Corte Interamericana e do Judiciário seja idêntico, poderá ser vantajoso à pretensa vítima tentar acioná-la, afinal, trata-se de um tribunal com uma esperada uma postura *pro persona*, tanto na apreciação da prova⁵⁹⁵ como na sua interpretação do direito. Muitos dos conceitos expostos na CADH são amplos, e a Corte também se vale de construções nem sempre precisas, como a definição de interesse público para fins de acesso à informação, da utilidade pública ou interesse social nas desapropriações, ou ainda, da proporcionalidade dos requisitos para acesso às funções públicas. Hipoteticamente, é possível que o interessado logre um reexame de provas, revisitando os fatos perante um tribunal de composição e natureza distinta dos nacionais⁵⁹⁶.

⁵⁹⁴ Para Cançado Trindade, no Direito internacional dos Direitos humanos, isso torna superada a querela entre monistas e dualistas, pois ao menos no direito internacional dos direitos humanos, há de prevalecer a norma mais favorável às vítimas, que melhor as proteja, seja ela de direito internacional ou de direito interno. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Sergio Antonio Fabris: Porto Alegre, 1999. v. 1. p. 434. Nesse sentido: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº. 11/1990**. § 24. San José, 10 de agosto de 1990. San José, 2 de fevereiro de 2001. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁵⁹⁵ Vide item 4.3.3.

⁵⁹⁶ Sobre a problemática da “quarta instância”, vide item 6.4.

6 O CONTROLE JUDICIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA SOB A ÓTICA DA CORTE INTERAMERICANA

6.1 Aspectos gerais

Por força da natureza complementar do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o interessado precisa, antes de procurar a Comissão, socorrer-se dos recursos disponíveis na jurisdição interna e, apenas depois de esgotá-los é que poderá provocar a Comissão [CADH, art. 46, 1]. Consequência dessa dinâmica é que frequentemente o ato ilícito originário será agregado a outro, atribuído ao Judiciário, por falha nas garantias judiciais ou do dever de proteção judicial [art. 8º e 25]⁵⁹⁷. Isso explica a grande quantidade de precedentes da Corte Interamericana a respeito do Judiciário dos Estados partes⁵⁹⁸, a maior parte deles, na vertente de processar e punir criminalmente os responsáveis por violações aos direitos humanos, o que escapa do objeto desta pesquisa⁵⁹⁹. Aqui, volta-se para decisões traçando parâmetros mínimos para o adequado funcionamento do controle judicial da Administração, um “controle do controle” por assim dizer.

O controle judicial da Administração fica à cargo da justiça administrativa, o complexo de órgãos com a atribuição de resolver em definitivo, fazendo coisa julgada, as contendas envolvendo o Poder Público⁶⁰⁰. Há diferentes modelos organizacionais, aqui

⁵⁹⁷ Exemplificando, no caso *Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus vs. Brasil*, particulares fabricavam precariamente fogos de artifício, o que levou a um acidente e dezenas de mortos e feridos. Ao Estado brasileiro foi imputada a responsabilidade por omissão no exercício do poder de polícia [fato originário] e pela inaptidão do sistema judiciário em lidar adequadamente com a tragédia, punindo criminalmente os responsáveis, e concluir as ações indenizatórias em face do Poder Público [fato decorrente].

⁵⁹⁸ Não se trata de algo isolado ou especial. Na Corte Europeia de Direitos Humanos, o direito a um processo equitativo [art. 6º] e direito a um recurso efetivo [art. 13], respondem por 38,28% e 8,74%, respectivamente, do acervo de processos. EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Overview 1959-2019**. Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592019_ENG.pdf. Acesso em 26 nov. 2020.

⁵⁹⁹ Para uma abordagem crítica, vide GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. **Direito Penal e Direitos Humanos: análise crítica da jurisprudência punitivista da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. São Paulo: D'Plácido, 2020. 450 p.

⁶⁰⁰ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Justiça administrativa**. São Paulo: Revista Forense, 1986. p. 25.

optando-se por uma classificação tripartida, entre contencioso administrativo, sistema de jurisdição una e, por fim, misto⁶⁰¹.

No *Sistema do contencioso administrativo, de dualidade de jurisdição ou francês*, paralelamente ao sistema judicial comum há outro, vinculado ao Executivo, mas dotado de autonomia e responsável pelo julgamento de determinadas matérias envolvendo o Poder Público. É o que está em curso no Haiti [Constituição, art. 199 e seguintes], Suriname [Constituição, art. 135] e Uruguai [Constituição, art. 307]. Já no *Sistema de jurisdição una, judiciarista ou inglês*, atribui-se a juízes comuns todos os litígios em face do Poder Público, sem prejuízo de algum grau de especialização interna, como varas, câmaras ou turmas. É o mais disseminado dentre os Estados submetidos à Corte Interamericana, dentre eles Argentina [Constituição, art. 116], Barbados [Constituição, art. 18, 8], Bolívia [Constituição, art. 180], Chile [Constituição, art. 76], Equador [Constituição, art. 168], El Salvador [Constituição, art. 172], México [Constituição, art. 94] e, naturalmente, Brasil [Constituição, art. 5º, XXXV]. Por fim, há o *Sistema misto ou alemão*, que à semelhança do anterior, concentra o controle judicial da Administração no Judiciário, em um ramo integralmente especializado, da primeira à última instância, mas submetido ao respectivo tribunal constitucional. É encontrado na Colômbia [Constituição, art. 236 e Lei nº. 270/1996], Costa Rica [Constituição, art. 49 e 153], Guatemala [Constituição, art. 221], Honduras [Constituição, art. 303 e Decreto nº. 187/1987], Panamá [Constituição, art. 206, 2] e República Dominicana [Constituição, art. 164].

Resta saber se a Corte Interamericana preconiza algum modelo em detrimento de outro.

Falar em sistemas de justiça administrativa é discorrer sobre as interações entre Executivo e Judiciário, e uniformizar tal relação – via tratado de direitos humanos – conduziria

⁶⁰¹ MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública, op. cit., p. 193; MORAND-DEVILLER, Jacqueline. **Droit administratif**. 12e ed. Paris: Montchrestien, 2011. p. 15. Há quem defenda uma classificação bipartida, restrita a contencioso administrativo e jurisdição una: ANDRADE, José Carlos Vieira. **Justiça administrativa**: lições. 9. ed. Coimbra: Almedina, 2007. p. 18-23; GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Justiça administrativa**, op. cit., p. 84-86. Wladimir Brito identifica como "modelo administrativista" e "modelos jurisdicionalizados ou judicialistas", podendo estes serem ou não especializados o que, como visto, para outros publicistas constitui o terceiro modelo de justiça administrativa, o misto. BRITO, Wladimir. **Lições de direito processual administrativo**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2008. p. 35-38. Por fim, em uma formulação complexa e restrita ao entorno europeu, Michel Fromont identifica quatro modelos principais: (i) cumulando funções consultivas e contenciosas, (ii) formando uma ordem jurisdicional autônoma, (iii) vinculadas a uma jurisdição suprema única e, por fim, (iv) a jurisdição una, que o publicista chama de civil. FROMONT, Michel. **Droit administratif des États européens**. Paris: PUF, 2006. p. 120-135.

a uma demasiada limitação à autodeterminação dos Estados⁶⁰². Para a Corte, o Judiciário não segue um modelo específico, reservando-se a cada Estado a autonomia para organizá-lo⁶⁰³, pois o processo interamericano não se presta ao exame hipotético da efetividade dos recursos judiciais⁶⁰⁴. Logo, não é determinante que o Estado siga o sistema dualista, judiciarista ou misto: o mandatório é se no caso concreto, por força da conduta dos juízes ou do aparato processual disponível, houve um resultado lesivo ao preconizado pela Convenção⁶⁰⁵. O primeiro dispositivo convencional a ser considerado é o artigo 8º, que enumera as *garantias inerentes a quem está em juízo*⁶⁰⁶, como o direito de ser ouvido, imparcialidade do órgão jurisdicional, direito de recorrer e outras, que podem ser agrupadas na macrocategoria do devido processo legal⁶⁰⁷. O segundo é o artigo 25, *proteção judicial*⁶⁰⁸, que alberga o acesso à justiça

⁶⁰² Nesse sentido, os trabalhos preparatórios da CADH mostram que organização judiciária doméstica não foi objeto de deliberação, tampouco do regime processual envolvendo litígios contra a Administração Pública. Note-se que nem mesmo na União Europeia foi-se tão longe, com a proposta de “Constituição para a Europa” não o disciplinando. Para Miguel Prata Roque, isso foi deliberado. ROQUE, Miguel Prata. **Direito processual administrativo europeu**. Coimbra: Lisboa. 2011. p. 537.

⁶⁰³ Inclusive, quanto ao controle de convencionalidade. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Liakat Ali Alibux vs. Suriname**. § 124. San José, 30 de janeiro de 2014. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

⁶⁰⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Família Pacheco Tineo vs. Bolívia**. § 192. San José, 25 de novembro de 2013. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

⁶⁰⁵ Algo equivalente se passa no Sistema Regional Europeu de Direitos Humanos, cuja Convenção também se absteve de se referir à justiça administrativa, vindo a Corte Europeia a apreciar unicamente aspectos pontuais, sob a perspectiva do direito ao processo equitativo. Mas Sérvulo Correia menciona certa hostilidade ao modelo francês de justiça administrativa por parte da Corte Europeia dos Direitos do Homem, ao argumento de suposta parcialidade daquele. CORREIA, Sérvulo. **Direito do contencioso administrativo**. Lisboa: Lex, 2005. p. 59. De fato, alguns aspectos de tal sistema foram postos a prova pela Corte Europeia, a exemplo do papel do antigo comissário do governo [commissaire du gouvernement], nos casos Kress e Martinie, ambos contra a França; já a cumulação de funções consultivas e contenciosas pelos órgãos da jurisdição administrativa – por exemplo, Conselho de Estado – há os casos Procola, Kleyn e Sacilor-Lormines.

⁶⁰⁶ Artigo 8. Garantias judiciais 1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza. [...].

⁶⁰⁷ “[C]ualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal”. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Baena Ricardo e outros vs. Panamá**. § 124. San José, 2 de fevereiro de 2001. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022. O dispositivo evoca o processo equitativo do artigo 6º da Convenção Europeia de Direitos Humanos. Mas há uma diferença importante porque tal dispositivo se refere apenas a “direitos e obrigações de caráter civil”, o que exigiu um posterior trabalho doutrinário e jurisprudencial para nele abrigar todas as titularidades privadas de direitos. Roque Miguel Prata informa que, num primeiro momento, ensaiou-se um projeto de protocolo adicional, estendendo expressamente as garantias do art. 6º da CEDH às relações administrativas, ideia abandonada face à abundante jurisprudência da Corte Europeia já naquele sentido. ROQUE, Miguel Prata, op. cit., p. 46.

⁶⁰⁸ Artigo 25. Proteção judicial. 1. Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais. 2. Os Estados Partes comprometem-se: a) a assegurar que a autoridade competente prevista pelo sistema legal do Estado decida sobre os direitos de toda pessoa que interpuser tal recurso; b) a desenvolver as possibilidades de recurso judicial; e c) a assegurar o cumprimento, pelas autoridades competentes, de toda decisão em que se tenha considerado procedente o recurso.

como direito da pessoa humana e a efetividade da referida tutela para fazer valer seus direitos, também em um tempo razoável⁶⁰⁹.

Pelo exposto, infere-se que a Convenção exige dos Estados partes um sistema imparcial, montado sob os auspícios do devido processo e respaldado de tal modo que possa *controlar a Administração* e, mais que tudo, efetivar – concretizar – suas decisões dentro de um prazo aceitável. O tema é de tamanha importância que nem mesmo contingências como guerra, perigo público ou equivalentes legitimam a suspensão das garantias judiciais, principalmente em ações movidas contra o Estado, como habeas corpus e o recurso de amparo⁶¹⁰.

O objeto do presente capítulo é confrontar o controle judicial da Administração brasileira com a jurisprudência da Corte Interamericana. Trata-se de tema de evidente interesse prático, até pela monumental quantidade de ações envolvendo o Poder Público no Judiciário brasileiro⁶¹¹. Inicialmente serão apresentados os parâmetros mínimos convencionais, passando para duas situações-problema de aparente desacordo entre o Judiciário nacional e o Tribunal de San José. Por derradeiro, trata-se da interface entre a Corte Interamericana e o Judiciário nacional.

6.2 Parâmetros mínimos do controle judicial da Administração

A exposição tratará de três pontos: (i) juiz natural, independência e imparcialidade; (ii) acesso à justiça e seus limites; e (iii) o dever de efetividade da proteção judicial.

⁶⁰⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Blake vs. Guatemala**. § 61. San José, 22 de janeiro de 1999. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁶¹⁰ Eis a resposta da consulta: “41.1 Que deben considerarse como garantías judiciales indispensables no susceptibles de suspensión, según lo establecido en el artículo 27.2 de la Convención, el hábeas corpus (art. 7.6), el amparo, o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes (art. 25.1), destinado a garantizar el respeto a los derechos y libertades cuya suspensión no está autorizada por la misma Convención. Corte Interamericana”. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº. 9/1987**. San José, 6 de outubro de 1987. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022. A garantia da proteção judicial se aplica a todo e qualquer direito previsto no ordenamento jurídico doméstico, e não apenas àqueles previstos na Convenção Americana. A CADH, nesse ponto, vai além da Convenção Europeia de Direitos Humanos [art. 13] e do Pacto Internacional sobre Direito Civil e Políticos [art. 2º e 3º], que restringem o direito à proteção judicial aos direitos listados nos respectivos tratados.

⁶¹¹ Tramitam no Judiciário brasileiro 77,7 milhões de processos. Dos dez maiores litigantes no polo passivo, oito integram a Administração Direta e Indireta, sendo o maior demandado do Brasil o INSS, seguido pela Caixa Econômica Federal; no polo ativo, o Poder Público representa nove dos dez maiores litigantes, o que é explicado pelo imenso acervo de executivos fiscais. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Grandes litigantes**. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 10 mai. 2023.

6.2.1 Juiz natural, independência e imparcialidade dos juízes

Quanto ao *juiz natural*, a Corte Interamericana preconiza que os Estados não devem criar regras processuais especiais, que tolham a competência dos tribunais ordinários, substituindo-os⁶¹². A oposição não é contra especialização de varas, câmaras ou turmas, objetivando ganhos em velocidade e qualidade na condução dos processos; a preocupação é com a manipulação de regras de competência conducentes a “juízes sob encomenda” para determinados processos, enfraquecendo o controle judicial, como no *Ivcher Bronstein vs. Peru*⁶¹³.

A Corte afirma que só lei em sentido formal é apta a regular a competência dos órgãos judiciais⁶¹⁴, o que se choca com a prática brasileira de se valer de provimentos, resoluções e regimentos internos, para definir competência de varas, câmaras e turmas⁶¹⁵. Acerca da atribuição de certas causas originariamente ao STF e STJ – como em mandado de segurança e habeas data, a depender da autoridade coatora⁶¹⁶ – não contradiz a garantia do juiz natural, pois para a Corte Interamericana, isso salvaguarda a integridade e o desenvolvimento normal da função pública, em atenção ao cargo desempenhado⁶¹⁷.

Prosseguindo, a *independência de juízes e tribunais* é percebida pela Corte Interamericana como fundamental ao correito funcionamento da máquina judiciária⁶¹⁸. Dela dimanam garantias que se entrelaçam, como a seleção de candidatos por critérios transparentes

⁶¹² CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Castillo Petruzzi e outros vs. Peru**. § 129. San José, 4 de setembro de 1998. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

⁶¹³ A competência interna do Judiciário para lidar com processos sobre o cancelamento de naturalização foi temporariamente alterada por atos infralegais, com o tribunal concluindo que tais modificações se deram com o propósito de escolher quem decidiria recurso judicial contra decisão do Executivo que decretou a perda de nacionalidade da vítima. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Ivcher Bronstein vs. Peru**. §§ 113 e 114. San José, 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁶¹⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Colindres Schonenberg vs. El Salvador**. § 85. San José, 4 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁶¹⁵ Por exemplo, o Provimento nº. 135/2022 do Corregedor Nacional de Justiça, que dispõe sobre condutas e procedimentos dos magistrados e tribunais no período eleitoral, determina em seu artigo 9º, que “[o]s tribunais de justiça e os tribunais regionais federais, por atos normativos próprios, atribuirão a juízos criminais específicos a competência para processar e julgar crimes por atos de violência político-partidária praticados posteriormente à data deste provimento”.

⁶¹⁶ Por exemplo, compete ao STF julgar os mandados de segurança e habeas data impetrados contra o Presidente da República [CRFB, art. 102, I, “d”].

⁶¹⁷ A Corte admite a extensão do foro por prerrogativa de função para corréus, por conexão, em prol de um julgamento unificado e por razões de economia processual. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Barreto Leiva vs. Venezuela**. § 74. San José, 17 de novembro de 2009. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁶¹⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela**. § 148. San José, 30 de junho de 2009. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

e objetivos, estabilidade e inamovibilidade no cargo⁶¹⁹, um regime funcional que preveja transferências e promoções não arbitrarias⁶²⁰ e anteparos contra pressões externas⁶²¹.

A casuística da Corte Interamericana é rica sobre o desligamento de magistrados em retaliação a decisões que contrariem outras autoridades. Por força disso, o tribunal preconiza que o regime disciplinar da magistratura pressupõe: (i) que os magistrados só podem ser demitidos por faltas disciplinares graves ou incompetência [inaptidão], prévia e normativamente previstas; (ii) a obediência ao devido processo legal, seguindo procedimentos justos, objetivos e imparciais, decididos de acordo com as regras estabelecidas de conduta judicial esperada⁶²². Um artifício – inconveniente – que alguns Estados usam para circundar tais limitações é a criação de juízes nomeados a título precário, para supostamente suprir falta de magistrados, mas com atribuições idênticas aos dos estáveis/vitalícios. O caso *Reverón Trujillo vs. Venezuela* versava sobre a reintegração de juíza arbitrariamente exonerada, vindo o Estado defender que a ex-magistrada fora nomeada a título provisório e, portanto, o desligamento fora regular. A Corte discordou, aduzindo que os juízes temporários exercem atribuições jurisdicionais idênticas aos concursados, de sorte que precisam ser guarnecidos com as mesmas garantias, sob pena de falta de independência⁶²³. Igual lógica se aplica a membros temporários do Ministério Público⁶²⁴.

No caso *Apitz Barbera e outros* (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela, o Tribunal apreciou a demissão de três magistrados da 1ª Corte do Contencioso Administrativo⁶²⁵, que proferiram decisão suspendendo determinado ato administrativo. Tal proceder foi qualificado como “erro judicial inexcusável” na via disciplinar. A Corte Interamericana, além de reconhecer vícios no processo demissionário, concluiu que a

⁶¹⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Palamara Iribarne vs. Chile**. § 156. San José, 22 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁶²⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela**. § 147. San José, 30 de junho de 2009. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁶²¹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela**. § 98. San José, 1º de julho de 2011. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁶²² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Ríos Avalos e outro vs. Paraguai**. § 88. San José, 19 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁶²³ Outro fundamento foi o direito de acesso às funções públicas [o que abarca o direito de permanência]. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela**. § 139, 141. San José, 30 de junho de 2009. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁶²⁴ Fiscal Adjunto Provincial Provisional del Distrito Judicial de Ayacucho, o que integra o Ministério Público peruano, nos termos da Lei nº. 30483, “Ley de la Carrera Fiscal”. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Casa Nina Vs. Peru**. § 139, 141. San José, 24 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁶²⁵ A despeito da locução “contencioso administrativo”, na Venezuela tais tribunais integram o Judiciário [Constituição, art. 259].

destituição fora uma represália à decisão anteriormente proferida⁶²⁶. Ato semelhante não poupam nem a alta hierarquia do Judiciário. No caso Tribunal Constitucional vs. Peru, a Corte Interamericana confirmou ter cunho retaliatório o afastamento de alguns membros da Corte Constitucional peruana após votarem pela inconstitucionalidade de lei que permitia a reeleição do Chefe do Executivo⁶²⁷. O caso Corte Suprema de Justiça (Quintana Coello e outros) vs. Equador é semelhante, mas com o agravante de o Legislativo equatoriano ter dispensado, com uso de força policial, *todos* os magistrados da Corte Suprema de Justiça⁶²⁸.

Sobre a proteção contra pressões externas, cita-se o Avalos e outro vs. Paraguai. O fato inicial era o afastamento de ministros do Corte Suprema de Justiça, por resolução do Senado paraguaio. Os magistrados prejudicados ingressaram com ação perante a própria Corte Suprema, no que foram exitosos, mas o Legislativo, ao ser cientificado da decisão judicial favorável, afirmou que suas resoluções não poderiam ser desafiadas pelo Judiciário, e que se os juízes restantes da Corte Suprema paraguaia insistissem, seriam eles próprios responsabilizados. A ameaça surtiu efeitos, com a Corte Suprema retrocedendo, restaurando a deliberação do Legislativo. Em suma, a Corte Interamericana julgou que houve grave ingerência na função das autoridades judiciárias, algo incompatível com o regime democrático de separação de poderes⁶²⁹.

Por fim, dentro do tema *imparcialidade*, uma questão comum na cúpula do Judiciário é a cumulação de atribuições jurisdicionais e administrativas, em colegiados como o Conselho Nacional de Justiça e Conselho da Justiça Federal, e a possibilidade de, na via judicial, serem chamados a se manifestar sobre decisões de que tomaram parte extrajudicialmente. No

⁶²⁶ Tratava-se de amparo para suspender ato administrativo que negara o registro de uma compra e venda de imóvel. Mais uma vez, tinha-se um ambiente polarizado, com autoridades governamentais fazendo declarações fortes contra as vítimas, atribuindo-os a pecha de “vendidos a los intereses de la oposición golpista”. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Apitz Barbera e outros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela**. § 136. San José, 5 de agosto de 2008. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁶²⁷ A Corte Interamericana repetiu que atentaria contra a separação dos poderes e garantia da independência judicial o afastamento de magistrados por força do teor de suas decisões. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Tribunal Constitucional vs. Peru**. §§ 71-73. San José, 31 de janeiro de 2001. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

⁶²⁸ Ao que consta da sentença, o então Presidente da República estava prestes a ser demandado na Suprema Corte, por suposto crime de peculato. Diante disso, antecipou-se construiu maioria no Congresso para destituir todos os magistrados daquele tribunal, substituindo-os por novos membros. Os antigos juízes não foram previamente ouvidos e tiveram ciência da decisão pela imprensa. E, como eles se recusaram a desocupar seus gabinetes, foi utilizada a força policial. O Equador, no processo perante a Corte Interamericana, reconheceu parcialmente sua responsabilidade internacional. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso da Corte Suprema de Justiça (Quintana Coello e outros) vs. Equador**. San José, 23 de agosto de 2013. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

⁶²⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Ríos Avalos e outro vs. Paraguai**. §§ 159-160. San José, 19 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

caso Tribunal Constitucional vs. Peru, a Corte considerou que houve contaminação e parcialidade, uma vez que os juízes que decidiram recurso de amparo contra determinada decisão do Legislativo, haviam tomado parte na formação da mesma⁶³⁰. E em precedente versando sobre a destituição de juízes em processo disciplinar, novamente concluiu-se pela ausência de imparcialidade, pois a decisão de demissão emanou do Conselho da Carreira Judicial, colegiado cuja composição abrange membros da Sala Constitucional da Suprema Corte hondurenha, que era precisamente o órgão judicial competente para controlar as deliberações do citado Conselho⁶³¹.

Dito de outro modo, a confusão entre as figuras do decisor e do controlador é algo a ser evitado, por subverter a própria noção de controle e imparcialidade. Isso traz à memória a sistemática de impugnação das decisões do CNJ. As decisões do CNJ possuem cunho administrativo, são votadas pelo seu colegiado, que é capitaneado pelo Presidente do STF, cujo voto prevalece na hipótese de empate⁶³². Quando as decisões do CNJ são questionadas no STF, não há previsão regimental de impedimento automático do ministro que tenha participado da votação no CNJ, apenas sua exclusão da distribuição⁶³³. Nos debates do MS 25938, o STF fez uma analogia com a atuação de integrantes do STF que eventualmente tenham atuado na mesma causa, como ministros do TSE, algo admitido pela Súmula nº. 72⁶³⁴. Todavia, tal analogia se mostra problemática porque, diferente da Justiça Eleitoral, quando um ministro do STF atua no CNJ, o faz em caráter administrativo e não no exercício da jurisdição, sendo ambas as dinâmicas

⁶³⁰ Houve um processo político no Legislativo peruano objetivando o desligamento de juízes do Tribunal Constitucional. Em tal processo participaram outros juízes do Tribunal Constitucional, que auxiliaram na formação da acusação contra seus colegas de toga. A decisão do Legislativo foi favorável à exoneração, decisão essa que depois foi objeto de recurso de amparo, impetrando no Tribunal Constitucional. Ao julgar os amparos, os mesmos juízes que atuaram no processo perante o Legislativo, tomaram parte nesse julgamento, naturalmente, confirmando a decisão pelo desligamento. Diante disso, a Corte Interamericana concluiu que não houve imparcialidade dos juízes que apreciaram o amparo, e que tal remédio não foi julgado por critérios estritamente jurídicos. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Tribunal Constitucional vs. Peru**. §§ 96. San José, 31 de janeiro de 2001. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

⁶³¹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso López Lone e outros vs. Honduras**. § 249. San José, 5 de outubro de 2015. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

⁶³² Voto de qualidade; Regimento Interno do CNJ, Art. 119, V.

⁶³³ Ou seja, para que não funcione como relator. Regimento Interno do STF, Art. 67. Far-se-á a distribuição entre todos os Ministros, inclusive os ausentes ou licenciados por até trinta dias, excetuado o Presidente. [...] § 9º O Ministro que tiver exercido a Presidência do Conselho Nacional de Justiça será excluído da distribuição de processo no qual se impugne ato por ele praticado em tal exercício.

⁶³⁴ STF, Súmula nº. 72. No julgamento de questão constitucional, vinculada a decisão do Tribunal Superior Eleitoral, não estão impedidos os ministros do Supremo Tribunal Federal que ali tenham funcionado no mesmo processo, ou no processo originário.

bastante distintas. E, naturalmente, a tendência humana é confirmar as decisões de que tenha tomado parte, ao invés de lançar um olhar objetivamente descompromissado⁶³⁵.

6.2.2 Acesso à justiça e seus limites

Consoante artigo 25, 1 da CADH, toda pessoa tem direito a um “recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo”, para determinação de seus direitos e obrigações. Para a Corte Interamericana, trata-se de uma “norma imperativa de Direito Internacional”⁶³⁶, que para existir, paradoxalmente precisa ser em algum grau limitado, em prol da segurança jurídica, funcionalidade da administração da justiça⁶³⁷ e efetiva proteção dos direitos individuais⁶³⁸.

A regulação processual, ainda conforme a Corte, deve ser clara, de modo que “as pessoas tenham certeza e segurança jurídica de suas condições de acesso”⁶³⁹. Outro fator é que acesso à justiça não é sinônimo de decisão favorável⁶⁴⁰, pois se trata de um direito de meio [acesso], não de resultado [procedência]⁶⁴¹.

A Corte Interamericana reconhece a autonomia de cada Estado parte para organizar seu sistema de ações, sendo lícito restringir o uso de alguma delas, desde que preservada uma

⁶³⁵ Por motivos semelhantes, a Corte Europeia de Direitos Humanos, no caso Procola, reconheceu violação ao dever de imparcialidade. Na espécie, o Conselho de Estado luxemburguês, ao apreciar medida judicial interposta pela alegada vítima, o fez em colegiado cujos quatro dos cinco julgadores já haviam emitido parecer sobre a mesma questão [modo consultivo]. A Corte de Estrasburgo entendeu que a maioria já estava subjetivamente vinculada à opinião anteriormente emitida, o que impediu que a causa fosse apreciada de forma imparcial. CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Procola vs. Luxemburgo**. Estrasburgo, 28 de setembro de 1995. Disponível em: <http://echr.ketse.com/doc/14570.89-en-19930701>. Acesso em: 30 mai. 2022.

⁶³⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Goiburú e outros vs. Paraguai**. § 131. San José, 22 de setembro de 2006. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁶³⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Cantos Vs. Argentina**. § 97. San José, 7 de setembro de 2001. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁶³⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Romero Feris vs. Argentina**. § 136. San José, 15 de outubro de 2019. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁶³⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Castañeda Gutman vs. México**. § 110. San José, 6 de agosto de 2008. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁶⁴⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Hernández Vs. Argentina**. § 137. San José, 22 de novembro de 2019. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

⁶⁴¹ Isso é congruente com o pensamento do STF, no sentido de que o acesso à justiça não é um direito [constitucional] absoluto, estando sujeito às limitações do direito processual, como condições de ação e pressupostos processuais. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental n.º 4556/DF**, Pleno. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 20 de agosto de 2009. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 set. 2022.

via alternativa eficiente⁶⁴². Basta pensar no mandado de segurança, ação que exige prova pré-constituída e sujeita ao prazo decadencial de cento e vinte dias. Tais restrições não podem ser julgadas inconventionais porque há alternativas eficientes, como ação de conhecimento com pedido de tutela de urgência. O ingresso com ação errada e consequente resultado desfavorável não pode ser imputado ao Estado, pois a parte tem o dever de diligência, de estudar e escolher o percurso processual acertado⁶⁴³. A exceção é se houver insegurança jurídica ocasionada por previsões normativas colidentes, materializando uma dúvida objetiva⁶⁴⁴.

Não é incompatível com o acesso à justiça a cobrança moderada pelo serviço judiciário, desde que proporcional, harmonizando o obstáculo [despesas] e a finalidade [custeio da máquina judiciária]⁶⁴⁵. No caso *Cantos vs. Argentina*, julgou-se que a cobrança de honorários advocatícios e de peritos, em ação contra a Fazenda Pública, mediante a aplicação de um percentual sem teto encareceram o processo de tal forma que prejudicaram o acesso à justiça da vítima⁶⁴⁶. Acerca do tema, há a súmula nº. 667 do STF, segundo a qual “[v]iola a garantia constitucional de acesso à jurisdição a taxa judiciária calculada sem limite sobre o valor da causa”; já os honorários periciais são quantificados em valor certo, à luz da complexidade do

⁶⁴² O caso *Castañeda Gutman vs. México* versava sobre a inexistência de recurso adequado e efetivo para que a vítima, candidato independente à Presidência do México, pudesse registrar sua candidatura. Consignou-se que em si, não é contrário à CADH a exclusão de determinadas matérias do âmbito do amparo, como a eleitoral. Entretanto, o Estado deveria disponibilizar uma via alternativa factível, algo ausente no caso concreto CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Castañeda Gutman vs. México**. §§ 92 e 131. San José, 6 de agosto de 2008. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁶⁴³ No caso *Flor Freire vs. Equador*, a defesa do Estado conseguiu demonstrar que a alegada vítima poderia ter ingressado com “recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”. Aduziu a Corte que referido recurso era idôneo, mas a parte optou por outra via processual [amparo], de modo que as consequências de tal escolha não poderia ser imputadas ao Estado. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Flor Freire vs. Equador**. §§ 208-211. San José, 31 de agosto de 2016. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

⁶⁴⁴ No caso *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro e outros) vs. Peru*, discutia-se sobre a demissão de agentes públicos do Legislativo peruano, a falta um recurso judicial efetivo para que tais demissões pudessem ser questionadas, tendo-se reconhecida a insegurança jurídica sobre qual caminho se deveria buscar a tutela dos direitos pretensamente violados, se a via administrativa, contencioso-administrativa ou ação de amparo. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Trabajadores demitidos do Congresso (Aguado Alfaro e outros) vs. Peru**. § 129. San José, 24 de novembro de 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

⁶⁴⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Caso Mémoli vs. Argentina**. § 193. San José, 22 de agosto de 2013. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁶⁴⁶ A vítima buscava reparação do Estado por alegadas perseguições de agentes estatais no contexto de cobrança de tributos contra determinado grupo empresarial. De acordo com a sentença: “A la luz de los mismos razonamientos de los párrafos anteriores, este Tribunal considera que el cobro de honorarios profesionales regulados con base en el monto de la litis, en los términos en que se ha hecho en este caso particular, impone al actor una carga desmedida y se transforma, en definitiva, en un elemento obstructor de la efectiva administración de justicia. El Tribunal se permite aclarar que los honorarios a los que se refiere este párrafo son los regulados y no los transados entre la parte y los abogados correspondientes”. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Cantos vs. Argentina**. § 56. San José, 7 de setembro de 2001. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

trabalho⁶⁴⁷. Quanto aos honorários sucumbenciais replica-se o mesmo problema do caso Cantos vs. Argentina, a falta de um limite⁶⁴⁸.

Mais especificamente quanto ao controle judicial da Administração, há duas temáticas a serem enfrentadas: a vedação de discussão de determinados temas no Judiciário e o prévio requerimento administrativo para ações contra o Poder Público.

Quanto ao primeiro, não é incomum que o Executivo crie exclusões ao controle judicial. No caso *Trabalhadores Demitidos do Congresso (Aguado Alfaro e outros) vs. Peru*, a mesma lei que ordenou a demissão de centenas de agentes públicos vedou que os prejudicados discutissem em juízo tais desligamentos, o que foi considerado inválido, por criar um obstáculo intransponível ao acesso à justiça⁶⁴⁹. Isso encontra eco em alguns momentos da história brasileira, como o malfadado Ato Institucional nº. 5/1969, e a proibição do Judiciário em apreciar qualquer ato do Poder Público nele baseado⁶⁵⁰.

No que diz respeito ao prévio requerimento administrativo, isso consiste na obrigatoriedade de que o interessado, antes de buscar o Judiciário, formalizar sua reivindicação junto ao Poder Público; sobrevivendo a negativa, ou omissão em decidir [negativa transversal], materializa-se o interesse de agir autorizativo do ingresso em juízo⁶⁵¹. Não foram localizados precedentes específicos na Corte Interamericana, mas a princípio, parece haver compatibilidade com o entendimento do tribunal, que ressalta a natureza condicionada no acesso à justiça. Entretanto, se o Estado criar regras demasiadamente restritivas, como o esgotamento de todas as – infinitas – instâncias administrativas ou não existir prazo para decidir, a conclusão seria oposta. O STF, vale dizer, ratificou a obrigatoriedade do prévio requerimento, atento à separação dos poderes⁶⁵².

⁶⁴⁷ CPC, art. 465, § 2º, I e § 3º, consistindo da proposta do perito, manifestação das partes e arbitramento pelo juiz.

⁶⁴⁸ Vide CPC, art. 85. As condenações em face da Fazenda Pública possuem um cálculo mais brando [§ 3º].

⁶⁴⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Trabalhadores Demitidos do Congresso (Aguado Alfaro e outros) vs. Peru**. § 129. San José, 24 de novembro de 2006. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

⁶⁵⁰ Art. 11. Excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato institucional e seus Atos Complementares, bem como os respectivos efeitos.

⁶⁵¹ Na França, é essencial a prova da negativa prévia ao ajuizamento *-préalable administratif*, com a omissão em decidir fazendo presunção de negativa [Código de Justiça Administrativa, art. R421 -2]; na Inglaterra, há o *pre-action stage*, devendo o interessado provocar a autoridade administrativa emissora do ato, com o acesso à justiça sendo liberado apenas depois de fracassada tal etapa; por fim, na Alemanha, o § 68 do Código de Jurisdição Administrativa exige explicitamente o procedimento extrajudicial prévio [*Vorverfahren*].

⁶⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 631240**. Repercussão Geral, tese nº. 350. Pleno. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 03 de setembro de 2014. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 set. 2020.

6.2.3 O dever de efetividade da proteção judicial

Colhe-se da Opinião Consultiva nº. 9/1987 que não basta que o recurso efetivo [ação] esteja previsto na Constituição ou na lei, ou ainda, que seja formalmente admissível; o fundamental é sua aptidão para gerar uma decisão que faça diferença no mundo real. Ao revés, um recurso é inefetivo ou ilusório quando inútil, faltar independência e ferramentas para o Judiciário fazer valer suas decisões em um tempo razoável⁶⁵³. Resumindo, a efetividade da proteção judicial pressupõe: (i) que a proteção se dê em um “prazo razoável”; (ii) um veículo processual simples, rápido e eficaz; e (iii) meios para que o Judiciário faça valer suas decisões, ainda que contra o Poder Público⁶⁵⁴.

Por *prazo razoável*⁶⁵⁵ leia-se sem delongas que conduzam à impunidade e frustrem a proteção dos direitos humanos⁶⁵⁶. Um processo lento não raro significa confirmação, pelo decurso do tempo, da decisão administrativa combatida, consolidando situações de difícil ou impossível reversão. O tema é corriqueiro na Corte Interamericana e, inclusive, a primeira condenação do Brasil, caso Ximenes Lopes, deveu-se em parte à excessiva morosidade de processos criminais e cíveis derivados da morte da vítima⁶⁵⁷. Quanto a ações em face da Administração Pública, consta ao menos uma petição contra o Brasil, que foi arquivada ainda na Comissão⁶⁵⁸.

É impossível uniformizar o que é prazo razoável, pois cada Estado possui uma organização judicial única e há ações que reclamam um tempo diferenciado de maturação. O que é razoável para uma ação cível comum pode não o ser para uma ação penal ou ainda, para uma ação contra a Fazenda Pública. Para minimizar o subjetivismo e inspirando-se em

⁶⁵³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº. 9/1987**. § 24. San José, 6 de outubro de 1987. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁶⁵⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Flor Freire vs. Equador**. § 199. San José, 31 de agosto de 2016. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

⁶⁵⁵ No Brasil, CRFB, Art. 5º, LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

⁶⁵⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Servellón García e outros vs. Honduras**. § 151. San José, 21 de setembro de 2006. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

⁶⁵⁷ A ação penal tramitava há seis anos, ainda sem sentença, também havendo demora excessiva na resolução da ação indenizatória. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil**. §§ 199 e 204. San José, 4 de julho de 2006. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

⁶⁵⁸ A Petição nº. 1401-06, j. 17.03.2010 questionava a demora no julgamento de ação contra o Município de Manaus e Estado do Amazonas, por erro médico, bem como uma tutela de urgência deferida, mas nunca implementada. Após a notificação da Comissão, a ordem judicial foi cumprida e o feito sentenciado, seguindo nas instâncias recursais; em virtude disso, a Comissão arquivou a petição. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe no. 45/10**. Washington, 17 de março de 2010. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/>. Acesso em: 27 jun. 2020.

precedentes da Corte Europeia de Direitos Humanos⁶⁵⁹, a Corte Interamericana adotou três parâmetros a serem sopesados conjuntamente: (i) complexidade, pois casos mais difíceis exigirão providências probatórias mais demoradas; (ii) postura processual do interessado e sua prontidão em dar andamento ao processo ou ao revés, criando obstáculos ao trâmite do feito; (iii) conduta da autoridade judicial, mais ou menos diligente⁶⁶⁰. A partir do caso Valle Jaramillo e outros vs. Colômbia, acrescentou-se outro parâmetro: (iv) impacto do processo no status jurídico do jurisdicionado, isto é, a relevância da causa de acordo com o direito vindicado e condições pessoais do interessado⁶⁶¹. Essa aferição dá-se pelo tempo global do processo, não por fases isoladas⁶⁶², do início até o cumprimento de sentença⁶⁶³. A Corte reitera, ainda, que determinadas matérias possuem uma urgência intrínseca, como aquelas ligadas à seguridade social⁶⁶⁴ e ações como o recurso de amparo⁶⁶⁵.

A sobrecarga crônica de processos⁶⁶⁶, falta de estrutura e de pessoal não isentam o Estado de sua responsabilidade internacional⁶⁶⁷, tampouco no âmbito interno, conforme precedente do STJ⁶⁶⁸.

⁶⁵⁹ Os marcadores para definir a razoabilidade foram complexidade do caso, conduta do requerente e da autoridade judicial e, por fim, o que estava em jogo para o requerente na disputa, isto é, a importância do direito vindicado. CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Frydender vs. France**, Primeira Seção. Estrasburgo, 27 de setembro de 2005. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-203806>. Acesso em: 24 jun. 2020.

⁶⁶⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá**. § 149. San José, 12 de agosto de 2008. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

⁶⁶¹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Valle Jaramillo e outros vs. Colômbia**. § 155. San José, 27 de novembro de 2008. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

⁶⁶² CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil**. § 134. San José, 5 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

⁶⁶³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Andrade Salmón vs. Bolívia**. § 157. San José, 1º de dezembro de 2016. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

⁶⁶⁴ “Tratando-se de direito à seguridade social, é dizer, uma prestação de caráter alimentar ou substitutiva do salário, é exigível um critério reforçado de celeridade”. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) vs. Peru**. § 148. San José, 21 de novembro de 2019. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 27 jun. 2020. Isso remete às ações em face do INSS, o maior litigante do Judiciário brasileiro. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Grandes litigantes**. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁶⁶⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela**. § 74. San José, 30 de junho de 2009. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁶⁶⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Fornerón e filha vs. Argentina**. § 74. San José, 27 de abril de 2012. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁶⁶⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Garibaldi vs. Brasil**. § 137. San José, 23 de setembro de 2009. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁶⁶⁸ Em termos de responsabilidade civil do Estado por lentidão judicial, o STJ já considerou que a demora de dois anos e seis meses para prolação de um singelo despacho inicial em execução de alimentos caracterizavam um fato ilícito a ser indenizado pelo Estado, haja vista, além das disposições normativas domésticas, a Convenção Americana e “[...] seguidas condenações do Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos por esse motivo”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1383776/AM**. Segunda Turma. Relator: Ministro Og Fernandes. Brasília, 6 de setembro de 2018. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 14 mai. 2022.

Nem sempre a demora excessiva se deve a problemas de excesso de demanda ou precariedade do Judiciário. A omissão em dar andamento a uma ação pode configurar uma deliberada sabotagem ao controle judicial da Administração. Foi detectado no caso *Granier e outros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*, que versava sobre a não renovação de concessão de emissora de rádio, por decisão crítica ao governo. O Tribunal Supremo de Justiça venezuelano demorou mais de três meses para apreciar pedido de medida cautelar para manter a concessão provisoriamente ativa. Na prática, isso confirmou a extinção da concessão e inviabilizou a empresa permanentemente⁶⁶⁹.

Prosseguindo, a efetividade da proteção judicial solicita *um veículo processual simples, rápido e eficaz*. A Corte Interamericana rechaça formalidades excessivas⁶⁷⁰, pois um “recurso ilusório é o mesmo que recurso inexistente”⁶⁷¹. Dentro do contexto de eficácia insere-se a obrigatoriedade de que os mecanismos processuais internos permitam a suspensão cautelar do ato administrativo combatido⁶⁷², isto é, uma tutela de urgência. Deveras, em não poucas situações o decurso do tempo fulmina irreversivelmente a pretensão do suposto prejudicado, negando-lhe o direito a uma tutela efetiva. A propósito, o uso de suspensões de segurança para permitir a continuidade e conclusão de megaprojetos como a duplicação da Estrada de Ferro Carajás e a Usina Hidroelétrica de Belo Monte já foi objeto de audiência pública na Comissão⁶⁷³. Aludiu-se que seu uso reiterado para suspender decisões judiciais contrárias às obras e antes do encerramento do processo judicial que discute sua juridicidade ofende o direito a proteção judicial efetiva⁶⁷⁴.

⁶⁶⁹ O Tribunal considerou a demora excessiva porque: a) a medida cautelar não possuía grau elevado de complexidade; b) a conduta das vítimas não atrasou a decisão, havendo, ao contrário, insistência das mesmas para que o tribunal venezuelano decidisse logo a medida; c) a demora de três meses para decidir entre protocolo e julgamento, não foi justificada pelos juízes responsáveis; d) a decisão só foi prolatada dois meses depois do encerramento das atividades da RCTV, consumando-se no tempo o risco que se pretendia evitar. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Granier e outros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela**. § 286. San José, 22 de junho de 2015. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁶⁷⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Brewer Carías vs. Venezuela**. § 87. San José, 26 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁶⁷¹ Isso aparece já na primeira sentença do tribunal. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras**. Exceções preliminares. § 93. San José, 26 de junho de 1987. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁶⁷² Não confundir com efeito suspensivo automático, mas como a possibilidade do interessado, mediante a satisfação de determinados requisitos, sustar os efeitos da decisão da Administração. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Wong Ho Wing Vs. Peru**. § 205. San José, 30 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁶⁷³ Na MC 382/2010 - Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu v. Brasil, a Comissão inicialmente determinou a paralisação do processo de licenciamento da Hidrelétrica de Belo Monte, o que foi ignorado pelo Brasil, que considerou uma intrusão em assuntos domésticos. Disponível em: oas.org/pt/CIDH/decisiones/MC/cautelares.asp?Year=2011&Country=BRA. Acesso em: 20 mai. 2022.

⁶⁷⁴ Para os solicitantes da audiência, organizações não governamentais, a suspensão de liminar tem raízes ditatoriais. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Informe sobre el 150 Período**

O veículo processual, além de simples, rápido e eficaz deve ensejar a *revisão suficiente do ato administrativo*, entendida como a aptidão do órgão judicial interno para apreciar todas as alegações e fatos inerentes à causa, sem limitações temáticas ou procedimentais. Densificando o conceito, a Corte Interamericana, leva em consideração: (i) a competência do órgão judicial em questão; (ii) o tipo de matéria sobre a qual o órgão da Administração se pronunciou e se isso envolve conhecimento técnico ou especializado; (iii) o objeto da controvérsia suscitada perante o órgão judicial, o que inclui os argumentos de fato e de direito das partes; e (iv) as garantias do devido processo legal perante o órgão judicial⁶⁷⁵. E, embora a Corte Interamericana reconheça a “presunção de comportamento de acordo com o direito” por parte da Administração, tal presunção é relativa e pode ser desconstruída por prova em contrário⁶⁷⁶.

Ilustrativamente, no caso *Colindres Schonenberg vs. El Salvador*, debatia-se a destituição arbitrária, por iniciativa do Legislativo, de magistrado do Tribunal Superior Eleitoral. Tal decisão fora desafiada via ação de amparo, mas o Judiciário salvadorenho recusou-se a escrutinar os alegados vícios no processo de desligamento. A Corte Interamericana concluiu que o Judiciário local, ao não examinar a integralidade da decisão do Legislativo, não assegurou a proteção efetiva, neutralizando indevidamente a eficácia da ação de amparo⁶⁷⁷. Também não se pode falar em revisão suficiente quando existirem obstáculos práticos ao manejo das ações, como a prisão das vítimas e falta de assistência de um advogado⁶⁷⁸.

O último elemento do dever de efetividade a ser desenvolvido é a *disponibilidade de meios para que o Judiciário faça cumprir suas decisões*. A proteção judicial efetiva abriga

de Sesiones de la CIDH. Situación del derecho de acceso a la justicia y suspensión de decisiones judiciales (ação de suspensão de segurança) en Brasil. Washington, 28 mar. 2014. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=PSRkh1ZFwsw&t=803s>. Acesso em: 27 nov. 2023.

⁶⁷⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Barbani Duarte e outros vs. Uruguai.** § 204. San José, 13 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁶⁷⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso San Miguel Sosa e outras vs. Venezuela.** § 191. San José, 8 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 ago. 2022.

⁶⁷⁷ No mesmo sentido, sobre a demissão de empregados públicos e a recusa do Judiciário local em apreciar tais desligamentos, vide: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Trabajadores demitidos da Petroperu e outros vs. Peru.** §§ 171, 177-180. San José, 23 de novembro de 2017. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 ago. 2022.

⁶⁷⁸ Para opor-se à prisão e expulsão, não havendo meios e tempo suficientes para manejo de habeas corpus, recurso de amparo ou recurso da jurisdição contencioso-administrativa. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso das pessoas dominicanas e haitianas expulsas vs. República Dominicana.** §§ 395-397. San José, 28 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 ago. 2022.

a fase de reconhecimento do direito + atividade satisfativa⁶⁷⁹, que deve ser completa, perfeita, integral e expedita⁶⁸⁰.

Isso atinge o Poder Público de duas formas. Enquanto parte e destinatário da ordem judicial, deve ele obedecê-la, pois a proteção judicial direciona-se também contra “pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais” [CADH, art. 25, 1]. É comum – e grave – que autoridades descumpram ordens judiciais, seja por desorganização, falta de recursos ou por motivos mais profundos. No caso *Mejía Idrovo vs. Equador*, por exemplo, um militar indevidamente alijado de seu cargo obteve no Judiciário equatoriano ordem para sua reintegração, com a Administração abertamente ignorando tal comando, o que foi considerado pela Corte como inaceitável em um Estado de Direito⁶⁸¹.

O dever de efetividade também impõe ao Poder Público, enquanto estranho à lide, o fornecimento de meios para cumprimento de ordens judiciais. Isso se justifica porque o Judiciário é um “poder desarmado”, dependente da força pública e de outros recursos ao dispor do Executivo. O leading case na Corte Europeia de Direitos Humanos envolve a demora – por décadas – de autoridades italianas em implementar ordem de reintegração de posse de um apartamento, o que foi considerado excessivo e denegatório do direito ao processo equitativo⁶⁸². Há precedente idêntico do STF, sobre recusa de autoridades policiais em executarem mandado de reintegração de posse de uma fazenda⁶⁸³.

Não se conhecem estudos específicos sobre quão resistente o Poder Público é em descumprir ordens judiciais. Empiricamente falando, isso acontece, com maior ou menor frequência, ao sabor de variáveis como complexidade da ordem, custo, teor da decisão e até hierarquia do juiz prolator. O ferramental para quebrar a resistência de agentes públicos relapsos ou teimosos urge aperfeiçoamento. A Lei nº. 14.230/2021 fulminou o enquadramento de tal

⁶⁷⁹ O que está de acordo com o CPC, Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

⁶⁸⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Comunidade Garífuna de Punta Piedra e seus membros vs. Honduras**. § 244. San José, 8 de outubro de 2015. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

⁶⁸¹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Mejía Idrovo vs. Equador**. § 106. San José, 5 de julho de 2011. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁶⁸² CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Immobiliare SAFFI v. Itália**, Pleno. § 74. Estrasburgo, 28 de julho de 1999. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

⁶⁸³ Inclusive, imputando ao Estado o dever de indenizar. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 283989**. Primeira Turma. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 28 de maio de 2002. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 26 ago. 2022.

conduta como ato de improbidade⁶⁸⁴; para o STJ, a multa pessoal contra o agente público é indevida, devendo ser direcionada única e exclusivamente contra a respectiva pessoa jurídica⁶⁸⁵; por fim, quanto à resposta penal, em geral cogita-se do crime de desobediência e, ainda assim, com inúmeras ressalvas quanto à tipicidade⁶⁸⁶.

Por fim, há de se registrar que a falta de recursos públicos como escusa para desacatar decisões judiciais não encontra guarida na Corte Interamericana, como detidamente debatido no caso *Acevedo Buendía e outros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Peru*⁶⁸⁷ e no caso *Reverón Trujillo vs. Venezuela*⁶⁸⁸. Todavia, é preciso ponderar que em geral as defesas dos Estados não trazem dados concretos sobre o orçamento público e potenciais impactos nas contas públicas, o que impediu até o momento, uma manifestação mais substancial do tribunal.

6.3 Situações-problema

⁶⁸⁴ O enquadramento típico pretérito consistia em considerar o descumprimento de ordem judicial como conduta que atenta contra os princípios da Administração Pública, especificamente, retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício [antigo art. 11, “caput” e inciso II]. Nesse sentido: “[...] a conduta consistente em ignorar ordens judiciais afronta não apenas princípios basilares da administração pública - notadamente os princípios da legalidade e da moralidade administrativas -, mas também a própria estrutura democrática de Estado, que canaliza no Poder Judiciário a garantia de implemento impositivo das prestações constitucionalmente prometidas e não honradas pelo Poder Público”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo no Agravo Interno em Recurso Especial nº. 1397770**. Segunda Turma. Relator: Ministro Francisco Falcão. Brasília, 14 de maio de 2019. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em 20 jul. 2019.

⁶⁸⁵ A justificativa é que, em ações em geral, como o agente público não integra a relação processual, haveria violação ao direito à ampla defesa a aplicação de multa contra o mesmo, mas no caso específico de mandado de segurança, como a autoridade impetrada é parte, cabível a multa pessoal. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1.563.797/PE**. Primeira Turma. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, 10 de abril de 2018. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁶⁸⁶ Tal delito possui pena de detenção, de quinze dias a seis meses, e multa [CP, art. 330], o que lhe qualifica como crime de menor potencial ofensivo, à salvo de prisões processuais. A pena modesta é um convite à prescrição e, se não bastasse, a jurisprudência do STJ é restritiva, entendendo como fato atípico a desobediência se houver, em tese, outras sanções possíveis de ser aplicadas ao autor do fato, como responsabilização civil ou multa processual. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº. 98627**, 5ª Turma. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Brasília, 04 de abril de 2019. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em 20 jul. 2019.

⁶⁸⁷ O Estado seguia recusando-se a pagar os atrasados de aposentadoria de agentes públicos, desobedecendo ordem do Tribunal Constitucional peruano. Na percepção da Corte, honrar o passivo é um dever inexcusável. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Acevedo Buendía e outros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Peru**. § 90. San José, 1º de julho de 2009. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

⁶⁸⁸ O Estado alegou falta de recursos para pagar os quase dez anos de vencimentos atrasados e a reincorporação de juíza, efetivando decisão judicial doméstica. As somas eram consideráveis, mas nem de longe colocariam em risco o orçamento público. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela**. § 75 e 127. San José, 30 de junho de 2009. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

Como observado até agora, o controle judicial da Administração brasileira dialoga quase perfeitamente com a jurisprudência da Corte Interamericana. No presente item, ao revés, serão destacados dois temas potencialmente conflitantes: os precatórios e a recente reforma da Lei de Improbidade Administrativa.

6.3.1 Os precatórios

O passivo dos precatórios é um problema antigo, que envolve cifras bilionárias⁶⁸⁹, enfraquece a tutela efetiva em face da Fazenda Pública e, inexplicavelmente, não gera engajamento interno para sua resolução satisfatória. A lição de Pimenta Bueno, de que as dívidas do Estado são uma “obrigação sagrada”, “[...] um dever de rigorosa justiça, um empenho da honra, fé, e crédito público”⁶⁹⁰ parece estar lamentavelmente esquecida.

O patrimônio público brasileiro é há muito impenhorável, o que exigiu estratégias diferenciadas para o pagamento das dívidas decorrentes de sentenças judiciais⁶⁹¹. Lei de 15 de novembro de 1827 implementou um sistema de pagamentos mediante a emissão de títulos a serem inscritos no “Grande Livro da Dívida Pública do Brasil”⁶⁹². Durante a vigência da Constituição de 1891, coexistiram sistemas processuais paralelos entre União e Estados-membros e conseqüentemente, regimes distintos de pagamentos⁶⁹³ mas a impontualidade

⁶⁸⁹ R\$ 273,061 bilhões em 31/12/2022. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Mapa Anual dos Precatórios**. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=24bb0aae-4341-48e7-b3b5-3606607894c4&sheet=60a7540d-d58d-43af-a15e-fa179c7a5233&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,cursel>. Acesso em: 27 mai. 2023.

⁶⁹⁰ BUENO, Jose Antonio Pimenta. **Direito publico brasileiro e analyse da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: J. Villeneuve, 1857. p. 100.

⁶⁹¹ Talvez a mais antiga menção à palavra *precatório* esteja no Decreto nº. 2.433/1859, que tratava dos bens de defuntos e ausentes, ordenando em seu artigo 95 que tais bens deveriam ser vendidos, com o valor arrecadado recolhido à Recebedoria do Município. E, na eventualidade do proprietário ressurgir, o juiz por sentença determinaria a entrega do produto da arrematação, ordenando a emissão do precatório para levantamento dos valores.

⁶⁹² Decreto nº 737/1850, Art. 529. Não podem ser absolutamente penhorados os bens seguintes: § 1º os bens inalienáveis;

⁶⁹³ A Constituição de 1891 permitia que Estados-membros também legislassem sobre processo civil. Assim, na Justiça Federal, o Decreto nº. 3.084/1898 manteve a impenhorabilidade dos bens e rendas públicas, cabendo ao credor aguardar dotação orçamentária para o pagamento. Já em São Paulo, o Código do Processo Civil e Comercial, Lei Estadual nº. 2.421/1930 atribuiu ao juiz requisitar a inclusão do passivo no orçamento do exercício seguinte, mas inovava ao autorizar a penhora de rendas públicas sem destinação específica, no caso de impontualidade.

grassava⁶⁹⁴. Gradualmente, foram introduzidas algumas medidas saneadoras, com a Constituição de 1934 prevendo o sequestro quando desobedecida a ordem cronológica de pagamentos [art. 182], e a Constituição de 1967 e a inclusão compulsória no orçamento do exercício seguinte, dos precatórios apresentados até 1º de julho de cada ano [art. 112].

A Constituição mais minudente foi de longe a de 1988, absorvendo regras pretéritas e depois inovando em sucessivas moratórias, parcelamentos e outras, veiculadas em intermináveis reformas⁶⁹⁵; eis o panorama: (i) o texto originário da Constituição de 1988 previu o parcelamento de precatórios pendentes até 05.10.1988, em até oito prestações anuais, com pagamento a partir de 01.07.1989 [ADCT, art. 33]; (ii) a EC nº. 30/2000 estabeleceu novo parcelamento, em até dez prestações anuais, para ações ajuizadas até 31.12.1999 [ADCT, art. 78]; (iii) a EC nº. 62/2009 trouxe o “regime especial de pagamento”, com duração de até quinze anos, englobando débitos vencidos até 09.11.2009, a serem quitados com a vinculação de percentuais da receita corrente líquida de Estados e Municípios [ADCT, art. 97]. Também se criou o leilão eletrônico dos créditos, incentivando que o credor dê descontos para receber o restante do montante mais rapidamente⁶⁹⁶; (iv) a EC nº. 99/2017 inaugurou outro regime especial, para precatórios vencidos até 25.03.2015, que deverão ser quitados até 31.12.2024⁶⁹⁷; por fim, (v) a EC nº. 114/2021 estabeleceu regras orçamentárias para os precatórios, versou sobre a preferência da ordem de pagamentos e o acordo com deságio, para recebimento do crédito mais rapidamente [ADCT, art. 107-A]. E no desenvolvimento mais recente, a EC nº. 113/2021 alterou a sistemática de correção monetária e juros dos débitos da Fazenda Pública,

⁶⁹⁴ “Contas de amigos se processam e pagam rapidamente, enquanto as de adversários ou dos que se não submetem a extorsões, ficam relegadas ao abandono, mesmo que sejam cartas de sentença”. BRASIL. **Annaes da assembléa nacional constituinte**: organizados pela redacção dos annaes e documentos parlamentares. Rio de Janeiro: Imprensas Nacional, 1935. v. 3.

⁶⁹⁵ Uma inovação positiva foi o regime simplificado para débitos de pequeno valor [art. 100, §§ 3º e 4º]. O pagamento é feito via requisição de pequeno valor – RPV, em até sessenta dias, sob pena de sequestro no caso de inadimplemento. O máximo a ser pago via requisição é definido por cada ente federado, obedecido o piso equivalente ao maior benefício pago pelo Regime Geral de Previdência Social [R\$ 7.507,49 em 2023]. Na prática, Estados e Municípios optam pelo piso para evitar o potencial sequestro de verbas públicas, consoante o permitem os artigos 17 da Lei 10.259/01 e 13 da Lei 12.153/09.

⁶⁹⁶ O leilão foi declarado inconstitucional na ADI nº. 4.425. Os fundamentos gravitaram ao redor da violação da cláusula constitucional do Estado de Direito, da separação de Poderes, do postulado da isonomia, da garantia do acesso à justiça e efetividade da tutela jurisdicional e, por fim, do direito adquirido e coisa julgada. Por razões de segurança jurídica, o regime especial foi preservado por mais cinco exercícios financeiros, a contar de 1º de janeiro de 2016. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4425**, Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 14 de março de 2013. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 20 jun. 2020.

⁶⁹⁷ A PEC nº. 95/2019 pretende postergar tal prazo para 2028, ao argumento de falta de recursos e crise fiscal. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional nº. 95/2019 [justificação]**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=7965837&ts=1572348856396&disposition=inline>. Acesso em: 26 jun. 2020.

impondo a aplicação exclusiva da Selic [ADCT, art. 3º], o que pode prejudicar a preservação do valor real do crédito, em detrimento do direito à propriedade privada⁶⁹⁸.

Tais emendas constitucionais passaram ao largo da raiz do problema, que é a alocação insuficiente de recursos orçamentários para quitar o passivo, retroalimentando o ímpeto reformista. Dada a situação descrita, pertinente discorrer sobre as opções legais à disposição do credor prejudicado.

O STF rechaça o bloqueio ou sequestro de verbas públicas, salvo por preterição da ordem de pagamentos⁶⁹⁹. Vedado o sequestro, restaria a intervenção federal ou estadual para assegurar o cumprimento da decisão judicial de pagamento⁷⁰⁰, mas o STF também a proíbe, argumentando que a intervenção só tem lugar na *omissão voluntária e intencional em pagar*, algo difícil de provar⁷⁰¹. A responsabilização pessoal das autoridades envolvidas não tem melhor sorte. Em que pese o artigo 100, § 7º da Constituição trate como crime de responsabilidade a conduta do Presidente do Tribunal que retarda ou frustra a liquidação dos precatórios, tal previsão é inócua porque o verdadeiro entrave está na fase anterior, que é a disponibilização de verba para os pagamentos. Sob o ponto de vista penal, conquanto tais condutas aparentemente se amoldem em tipos penais elencados no Decreto-Lei nº 201/67⁷⁰², a

⁶⁹⁸ É o argumento central da petição inicial da ADI nº. 7047, ainda pendente de julgamento, pois a Selic não assegura a manutenção do valor real do crédito, principalmente aqueles de cunho previdenciário. A nova sistemática pretende unificar e superar a gradação de índices fixados em questão de ordem na ADI nº. 4425, com o IPCA-E a partir de 25/03/2015. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4425**, Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 14 de março de 2013. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 20 jun. 2020.

⁶⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação nº. 3539**, Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 01 de julho de 2009; **Agravo Regimental na Reclamação 6043**, Pleno. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 25 de junho de 2008. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 20 jun. 2020.

⁷⁰⁰ Constituição Federal. Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial. Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: [...] IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

⁷⁰¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Intervenção Federal nº. 1917**, Pleno. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, 17 de março de 2004; **Intervenção Federal nº. 5101**, Pleno. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, 28 de março de 2012. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 20 jun. 2020.

⁷⁰² Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: [...] XIV - Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente;

jurisprudência repele tal possibilidade⁷⁰³. Por fim, depois das alterações promovidas pela Lei nº. 14.230/2021, tal conduta deixou de configurar ato de improbidade administrativa⁷⁰⁴.

A conjugação de legislação falha, má gestão e jurisprudência excessivamente complacente criaram um ponto cego no sistema jurídico brasileiro, que deixa sem consequências o inadimplemento de precatórios, e desguarnece o prejudicado de qualquer ação eficiente para proteger seu direito ao crédito.

A impontualidade no pagamento de condenações judiciais é tema de diversos precedentes da Corte Europeia de Direitos Humanos. No caso *Amat-G e Mebaghishvili vs. Geórgia*, concluiu-se que o direito a um processo equitativo abrange a atividade de conhecimento [reconhecimento do direito] + atividade satisfativa [obrigação de fazer, não fazer ou, como no caso concreto, de pagar], ainda que o devedor seja o próprio Poder Público. Consignou-se que, se fosse possível atribuir algum grau de discricionariedade para que o Estado escolhesse cumprir ou não uma ordem judicial, estar-se-ia renegando a própria função jurisdicional, rebaixando o direito ao processo equitativo a mera ilusão⁷⁰⁵. A falta de recursos

⁷⁰³ O fundamento é que a requisição de pagamento mencionada no art. 100, §§ 1º e 2º da Constituição é uma decisão administrativa, o que não atende à elementar do art. 1º, inciso XIV, segunda parte, do Decreto-Lei nº 201/67 [“deixar de cumprir ordem judicial”]. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº. 200400511243**, 6ª Turma. Relator: Ministro Paulo Medina. Brasília, 28 de fevereiro de 2005. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em 20 jun. 2020. No mesmo sentido, STJ, Súmula nº. 311: “Os atos do presidente do tribunal que disponham sobre processamento e pagamento de precatório não têm caráter jurisdicional”. Justamente por isso, o enunciado 733 da Súmula do STF diz que: “Não cabe recurso extraordinário contra decisão proferida no processamento de precatórios”.

⁷⁰⁴ O enquadramento típico pretérito consistia em considerar o inadimplemento como conduta atentatória aos princípios da Administração Pública, por retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício [antigo art. 11, “caput” e inciso II]. Mas advertia o STJ que “o inadimplemento do pagamento de precatórios, por si só, não enseja ação de improbidade administrativa, salvo se houver desvirtuamento doloso do comando constitucional nesse sentido”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Agravo nº. 1122211**. Primeira Turma. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 15 de outubro de 2009. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 11 out. 2022.

⁷⁰⁵ “47. O Tribunal reitera que o direito a um julgamento justo inclui o direito à execução de uma decisão judicial vinculativa. Esse direito seria ilusório se o sistema jurídico interno de um Estado parte permitisse que uma decisão judicial final permanecesse inoperante em detrimento de uma parte. A execução de uma sentença proferida por qualquer tribunal deve ser considerada parte integrante do ‘julgamento’ para os fins do Artigo 6º [tradução livre]. CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Amat-G e Mebaghishvili v. Geórgia**, Segunda Seção. Estrasburgo, 27 de setembro de 2005. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

públicos não justifica automaticamente o inadimplemento, havendo que se ponderar sobre o tamanho da mora e condições pessoais do credor, como idade e saúde⁷⁰⁶.

Nos casos *Cinco Pensionistas vs. Peru*, de 2003⁷⁰⁷, *Acevedo Jaramillo e outros vs. Peru*⁷⁰⁸ e *Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) vs. Perú*⁷⁰⁹, a Corte Interamericana ratificou o dever do Poder Público em cumprir as condenações judiciais em tempo razoável, ainda mais quando o passivo contemplar verbas alimentares como aposentadorias, pensões e remuneração de agentes públicos. Outra congruência entre Corte Interamericana e Corte Europeia é que, diversamente do Judiciário brasileiro, ambas refutam a falta de recursos públicos como justificativa para a inadimplência. A mora, para a Corte, não pode ser tal que deteriore a essência do direito a um recurso efetivo e negue por via transversa o que fora reconhecido em sentença judicial, pois “[l]as normas de presupuesto [orçamento] no pueden justificar la demora durante años del cumplimiento de las sentencias”⁷¹⁰. Outrossim, o regramento da execução das sentenças deve ser tal que permita aplicar os princípios de proteção judicial, devido processo legal, segurança jurídica, independência judicial e Estado de direito, devendo alcançar a eficácia plena da sentença, cujo cumprimento deve ser completo, perfeito, abrangente e sem demora⁷¹¹.

Embora ainda não haja nenhum processo na Corte Interamericana sobre precatórios, a Comissão já possui alguns casos sob seus cuidados. O mais antigo foi recebido em 2006,

⁷⁰⁶ A vítima reclamava da demora do Estado em lhe ressarcir gastos médicos, direito que a legislação ucraniana reconhecia ao requerente por ser ex-combatente da 2ª Guerra Mundial. A mora entre decisão final interna e o pagamento foi de um ano, dois meses e quatro dias e foi qualificada como excessivo porque se tratava de idoso. CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Shmalko v. Ucrânia**, Segunda Seção. Estrasburgo, 20 de julho de 2004. Vide ainda o caso *Burdov vs. Rússia*, cujo objeto era o atraso no pagamento de indenização fixada a convocado para as operações de contenção do desastre nuclear de Chernobyl [1986], e que ficou com as sequelas pela exposição à radiação. Entendeu-se pela violação ao artigo 6, § 1º da CEDH, considerando a inércia do Estado por longos anos, sem tomar medidas efetivas para a quitação do passivo. CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Burdov vs. Rússia**, Primeira Seção. Estrasburgo, 7 de maio de 2002. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

⁷⁰⁷ Discutia-se alterações no regime de aposentadoria de servidores públicos, modificações que reduziram o valor nominal dos benefícios. Nada obstante julgamentos domésticos favoráveis, tais decisões não foram respeitadas pela Administração. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso “Cinco Pensionista” v. Peru**. San José, 28 de fevereiro de 2003. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 27 jun. 2020.

⁷⁰⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Acevedo Jaramillo e outros vs. Peru**. § 220. San José, 24 de novembro de 2006. § 234. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 27 jun. 2020.

⁷⁰⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) vs. Peru**. § 148. San José, 21 de novembro de 2019. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 27 jun. 2020.

⁷¹⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Acevedo Jaramillo e outros vs. Peru**. § 225. San José, 24 de novembro de 2006. § 225. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 27 jun. 2020.

⁷¹¹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Mejía Idrovo vs. Equador**. § 105. San José, 05 de julho de 2011. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 27 jun. 2020.

aludindo a precatório municipal vencido em 1999, prejudicando 1.377 pessoas. Ao fazer o juízo [positivo] de admissibilidade, a Comissão consignou que “[...] não existem na legislação brasileira recursos judiciais efetivos e adequados para assegurar o pagamento dos precatórios devidos pelo Estado”⁷¹², acatando a petição com relação aos artigos 8º [garantias judiciais], 21 [direito à propriedade privada] e 25 [proteção judicial]. Também foram admitidas petições de Clélia de Lourdes Goldenberg e outra⁷¹³, Márcio Manoel Fraga e outro⁷¹⁴ e, por fim, Cecy Tigre⁷¹⁵, todas ainda em trâmite⁷¹⁶.

Sumarizando o pensamento da Corte Interamericana sobre o tema, tem-se que: (i) a garantia do recurso efetivo abarca a fase de conhecimento e de cumprimento de sentença, ainda que contra a Fazenda Pública; (ii) a obrigação de pagar é ainda mais urgente quando se está diante de prestações de caráter alimentar; (iii) alegações de falta de recursos públicos não podem frustrar o dever de pagar pontualmente. Tais parâmetros, como exposto anteriormente, colidem com a prática dos cumprimentos de sentença contra a Fazenda Pública. É difícil fazer um prognóstico de como a Corte decidiria tal questão, mas pode-se aventar que algumas possibilidades seriam a de reconhecer, no caso concreto, violação à proteção judicial e direito de propriedade, ordenando o pagamento e, como medida preventiva, para evitar a repetição, a reforma do regime de cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública, o que traria à tona a

⁷¹² Eis os fundamentos: (i) a *intervenção* do Estado de São Paulo no Município de Santo André [devedor] não sanaria o problema da falta de recursos para honrar o precatório, além de já ter sido deferida pelo TJSP, mas não executada pelo Governador; (ii) o *sequestro* seria inadequado porque não houve desrespeito à ordem cronológica de pagamentos. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório de admissibilidade nº. 144/11**. Pedro Stábile Neto e outros Funcionários do Município de Santo André [precatórios]. §§ 24, 25 e 26. Washington, 31 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/>. Acesso em: 27 jun. 2020.

⁷¹³ A petição envolve precatórios de pensionistas, emitidos em 1998 em face do Estado do Rio Grande do Sul e o Instituto de Previdência Social. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório de admissibilidade nº. 145/11**. Clélia de Lourdes Goldenberg e Rita de Cassia da Rosa [precatórios]. Washington, 31 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/>. Acesso em: 27 jun. 2020.

⁷¹⁴ Na espécie, precatório de 2009 do Estado do Rio de Janeiro. O caso tem objeto mais amplo, buscando a apuração da morte de detento em hospital penitenciário. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório de admissibilidade nº. 10/12**. Márcio Manoel Fraga e Victor da Silva [precatórios]. Washington, 20 de março de 2012. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/>. Acesso em: 27 jun. 2020.

⁷¹⁵ A petição de Cecy Tigre trata da demora no pagamento de precatório do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul e a impossibilidade da alegada vítima em ser assistida por um advogado de sua escolha, pois o profissional indicado pelo juízo de execução teria se apropriado indevidamente de parte dos valores da alegada vítima. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório de admissibilidade nº. 418/21**. Cecy Tigre. Washington, 19 de dezembro de 2021. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/>. Acesso em: 27 nov. 2022. <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/2021/brad759-13po.pdf>

⁷¹⁶ Não se pode deixar de assinalar a lentidão da própria Comissão em dar andamento às petições. A que se refere ao Município de Santo André, por exemplo, foi recebida em 29 de setembro de 2006, mas só houve o relatório de admissibilidade em 2011, estando paralisaada desde então. O Conselho Federal da OAB foi admitido como *amicus curiae* no caso.

controvérsia sobre o alcance das decisões interamericanas e a posição da Convenção frente ao texto constitucional⁷¹⁷.

6.3.2 A reforma da Lei de Improbidade Administrativa

A Lei nº. 14.230/2021 reformou profundamente a Lei de Improbidade Administrativa, abolindo o ato de improbidade culposo⁷¹⁸, reduzindo o rol de condutas puníveis, criando a prescrição intercorrente⁷¹⁹ e abrandando sanções⁷²⁰. A novel legislação animou profundas discussões, que aqui serão concentradas em dois núcleos, sempre sob o ângulo da CADH: (i) a proteção judicial, no que tange à eficiência para lidar com ilícitos contra a Administração Pública [art. 25]; e (ii) a retroatividade da lei mais benéfica [art. 9º].

Quanto ao primeiro, a corrupção, aqui tomada em seu sentido mais amplo, abrangendo tipos penais e ilícitos objeto do direito administrativo sancionador, é um problema que perpassa fronteiras, polui o ambiente de negócios e altamente danosa ao Estado de Direito⁷²¹. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e a Convenção Interamericana

⁷¹⁷ Vide item 3.1.2.

⁷¹⁸ Era possível a condenação por ato de improbidade administrativa culposo que causasse prejuízo ao erário [art. 10]. Com a nova lei, exige-se dolo, não bastando a mera ilegalidade [Art. 1º, § 1º e art. 17-C, § 1º].

⁷¹⁹ Isso supera entendimento consolidado do STJ contrário à prescrição intercorrente, por falta de previsão legal. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento no Recurso Especial nº. 1872310/PR**, 1ª Turma. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, 5 de outubro de 2021. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁷²⁰ As multas foram reduzidas: a prevista por infringência ao artigo 9º, caiu de três para apenas uma vez o valor do acréscimo patrimonial; a do artigo 10 passou do dobro do valor do dano para ser igual ao mesmo; por fim, a multa referente ao artigo 11 foi minorada de até cem vezes do valor da remuneração do agente público, para apenas vinte e quatro vezes. Além disso, a suspensão dos direitos políticos para atos de improbidade que atentem contra os princípios da Administração Pública deixou de ser aplicável [art. 12, III].

⁷²¹ Segundo os “considerandos” da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção [Decreto nº. 5.687/2006]: “Preocupados com a gravidade dos problemas e com as ameaças decorrentes da corrupção, para a estabilidade e a segurança das sociedades, ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável o Estado de Direito; [...] Preocupados, ainda, pelos casos de corrupção que penetram diversos setores da sociedade, os quais podem comprometer uma proporção importante dos recursos dos Estados e que ameaçam a estabilidade política e o desenvolvimento sustentável dos mesmos; Convencidos de que a corrupção deixou de ser um problema local para converter-se em um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias, faz-se necessária a cooperação internacional para preveni-la e lutar contra ela; [...]”.

contra a Corrupção, ambas estruturando medidas preventivas e repressivas a serem incorporadas pelos Estados contratantes⁷²².

A salvaguarda da pessoa humana em face do exercício arbitrário do Poder Público é objetivo primordial da proteção de direitos humanos⁷²³. Para além disso, como salienta Flávia Piovesan, a corrupção direciona os escassos recursos públicos em prol de interesses particulares, prejudica a execução de políticas públicas desesperadamente necessárias, como saúde, educação e habitação. E prossegue aduzindo que a relação entre corrupção e direitos humanos é tão evidente, que sua opacidade no direito brasileiro só pode ser compreendida pelo temor de todas suas consequências⁷²⁴. De fato, além do prejuízo ao erário, há o dano colateral aos destinatários dos serviços públicos, notadamente a fatia mais carente da população, num efeito cascata que deturpa e degrada o sentido de interesse coletivo e bem comum.

A CADH não versa explicitamente sobre a questão da corrupção. O tópico surge sob a forma de *mandados de criminalização implícitos*, ou seja, o dever de o Estado investigar e punir agressões aos direitos tutelados, conforme determinado pela Corte Interamericana⁷²⁵. O ponto de partida são os dispositivos convencionais impondo aos Estados partes o dever de “respeitar os direitos”, “garantir seu livre e pleno exercício”, e “adotar disposições de direito interno” [art. 1º, 1 e 2º], e exercer a proteção judicial “[...] mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais” [art. 25, 1]. Disso a Corte extrai “que los Estados deben adoptar las medidas para prevenir, sancionar y

⁷²² A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção [Decreto nº. 5.687/2006], restringindo-se à corrupção no setor público, preconiza o sancionamento penal de suborno [arts. 15 e 16], malversação ou peculato, apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público [art. 17], tráfico de influência [art. 18], abuso de funções [art. 19], enriquecimento ilícito [art. 20], encobrimento [art. 24] e obstrução da justiça [art. 25]. Já a Convenção Interamericana contra a Corrupção [Decreto nº. 4.410/2002], lista um conjunto de condutas semelhantes em seu artigo VI. O compromisso internacional do Estado parte em, ao firmar um tratado, conferir tratamento penal a determinadas condutas é o que André de Carvalho Ramos denomina de mandado de criminalização expresso. RAMOS, André de Carvalho. Mandados de criminalização no Direito Internacional dos Direitos Humanos: novos paradigmas da proteção das vítimas de violações de Direitos Humanos. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 14, n. 62, p. 9-55, 2006.

⁷²³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Claude Reyes e outros vs. Chile**. San José, 19 de setembro de 2006. § 129. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

⁷²⁴ PIOVESAN, Flávia; RODRIGUES, Anna Dias; RODRIGUES, Anna Dias; LIRA, Laura Fernandes de Lima; NUNES, Tatiana Mesquita. La corrupción y los derechos humanos en Brasil. In: TABLANTE, Carlos; ANTONIAZZI, Mariela Morales (ed.). **Impacto de la corrupción en los derechos humanos**. Santiago de Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018. p. 88. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37786.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

⁷²⁵ RAMOS, André de Carvalho. Mandados de criminalização no Direito Internacional dos Direitos Humanos: novos paradigmas da proteção das vítimas de violações de Direitos Humanos. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 14, n. 62, p. 11, 2006.

erradicar eficaz y eficientemente la corrupción”⁷²⁶. Tal “dever de punir”, consubstancia-se no desenvolvimento de uma investigação e persecução penal consistente⁷²⁷, uma obrigação de meio, não de resultado⁷²⁸.

A dúvida é se a Lei nº. 14.230/2021, ao restringir o alcance da Lei de Improbidade, criando a prescrição intercorrente, exigindo dolo, limitando o rol de condutas consideradas típicas e abrandando as sanções é incompatível com o dever de proteção judicial, mais especificamente, de reprimir a corrupção. Grosso modo, compromissos assumidos pelo Brasil, como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e Convenção Interamericana contra a Corrupção sugerem uma resposta positiva à indagação. Não consta que o país tenha melhorado seus índices de percepção da corrupção – muito pelo contrário⁷²⁹ – de maneira que a reforma parece fora de lugar, pois dificulta sobremaneira a repressão e, simultaneamente, torna atípicas condutas antes punidas como atos de improbidade, como a tortura e violência policiais⁷³⁰.

⁷²⁶ O caso envolvia a tolerância do Estado guatemalteco com uma rede informal de adoções ilegais, mediante pagamento de propinas e outros ilícitos conexos. A Corte, inclusive, menciona a Convenção Interamericana contra a Corrupção e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Ramírez Escobar e outros vs. Guatemala**. § 242. San José, 9 de março de 2018. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

⁷²⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá**. § 246. San José, 12 de agosto de 2008. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

⁷²⁸ No sentido oposto, Mariângela Gama de Magalhães, após contrapor sentenças e decisões da Corte Interamericana na fase de supervisão de cumprimento, conclui que embora o “dever de punir” nominalmente seja qualificado como obrigação de meio, o tipo de direcionamento de tais itens condenatórios e a intensidade do controle na fase de supervisão, afastando causas de potencial impunidade, indicam que na prática, tem-se uma obrigação de resultado. GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. **Direito Penal e Direitos Humanos: análise crítica da jurisprudência punitivista da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. São Paulo: D’Plácido, 2020. p. 249-250.

⁷²⁹ De acordo com relatório da Transparência Internacional, o Brasil teve uma “década perdida no combate à corrupção”, prosseguido que: “Entre 2012 e 2022, o Brasil perdeu 5 pontos no Índice de Percepção da Corrupção e caiu 25 posições, saindo da 69ª para a 94ª colocação. Os 38 pontos alcançados pelo país em 2022 representam um desempenho ruim e o coloca abaixo da média global (43 pontos), da média regional para América Latina e Caribe (43 pontos), da média dos BRICS (39 pontos) e ainda mais distante da média dos países do G20 (53 pontos) e da OCDE (66 pontos)”. TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de percepção da corrupção 2022**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁷³⁰ A Primeira Seção do STJ chegou a decidir que a prática de prisões ilegais, tortura e “justiciamento”, por policiais, materializa ato de improbidade administrativa por violação dos princípios da administração pública [redação originária do artigo 11], porque, além de atingir a pessoa-vítima, alcança simultaneamente interesses caros à Administração em geral, às instituições de segurança pública em especial, e ao próprio Estado Democrático de Direito. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1177910/SE**. Primeira Seção. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 26 de agosto de 2015. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 11 mai. 2021.

Contrariamente, pode-se sustentar que a reforma extirpou excessos, como tipos excessivamente abertos, fonte de insegurança jurídica no gestor público⁷³¹, e que a aferição da eficiência do sistema repressivo deve ser aquilatada no seu todo, o que no Brasil envolve tipos penais⁷³² e leis como a própria Lei de Improbidade e a Lei Anticorrupção Empresarial⁷³³. Desse modo, a supressão de uma ferramenta pode ser irrelevante, se preservada a eficiência geral do sistema. Sob essa ótica, no prefalado exemplo da tortura por policial, tal agente ainda se veria sujeito às sanções penais e disciplinares, simultaneamente. Vale lembrar que o STF, ao reconhecer a constitucionalidade da Lei nº. 14.230/2021, mencionou que a Constituição delega ao legislador ordinário autonomia para tipificação dos atos de improbidade e gradação das sanções⁷³⁴. Seria possível extrapolar tal lógica indicando que a CADH, interpretada pela Corte Interamericana, reconhece autonomia aos Estados Partes para escolher os meios de combate à corrupção e, eventualmente, recusar algumas, se assim entender pertinente.

Em síntese, a eventual inconveniência da Lei nº. 14.230/2021, sob a ótica da inefetiva proteção judicial é uma tese controversa, à espera de um caso concreto que permita sua confirmação, que a reforma em dado contexto, implicou na impunidade, causando danos aos direitos convencionais da coletividade.

Prosseguindo, o outro eixo de exposição acerca da Lei nº. 14.230/2021 é o da *retroatividade da lei mais benéfica*.

⁷³¹ Em voto sobre a retroatividade da citada lei, o Ministro Alexandre de Moraes fez referência a estudo do STJ, segundo o qual 53% das ações que chegaram àquela Corte envolviam o artigo 11, portanto, por violação de princípios, o ponto de “grande reclamação” nesse tipo de ação. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº. 843989**. Pleno. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 18 de agosto de 2022. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 15 fev. 2023.

⁷³² Tem-se no Código Penal: peculato [art. 312], emprego irregular de verbas públicas [art. 315], concussão [art. 316], corrupção passiva [art. 317], prevaricação [art. 319], tráfico de influência [art. 332], corrupção ativa [art. 333], etc. Mas em uma avaliação crítica, ponderando todas as dificuldades reais da persecução penal, muito mais trabalhosa e demorada que uma ação de improbidade, não é impossível que, na prática, o recurso exclusivo ao sancionamento penal importe numa resposta meramente simbólica e destituída de resultados práticos.

⁷³³ A Lei nº. 12.846/2013 lista uma série de condutas lesivas à Administração nacional e estrangeira, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil [art. 5º].

⁷³⁴ Analogamente, o STF ao decidir pela constitucionalidade da extinção do ato de improbidade culposo, assim se manifestou: “A opção do legislador em alterar a lei de improbidade administrativa com a supressão da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa – independentemente da concordância ou não com seu mérito – foi clara e plenamente válida, uma vez que é a própria Constituição Federal que delega à legislação ordinária a forma e tipificação dos atos de improbidade administrativa e a gradação das sanções constitucionalmente estabelecidas (CF, art. 37, §4º)”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº. 843989**. Tese em repercussão geral nº. 1199. Pleno. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 18 de agosto de 2022. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 15 fev. 2023.

A retroatividade da norma mais benéfica figura em inúmeros tratados de direitos humanos, mas na seara penal⁷³⁵. Isso denota a existência de regimes distintos, o mais exigente [penal] e outro mais flexível [sancionatório em geral]. Porém, flexibilização e diversificação das sanções penais, que não mais se restringem a prisão e multas, nem sempre é simples ao analisar a legislação de determinado Estado, dizer se essa ou aquela punição ostenta caráter penal e por isso, ao abrigo da retroatividade.

Exemplificadamente, a Convenção Europeia de Direitos Humanos prevê no seu artigo 7º, o princípio da legalidade para a seara criminal⁷³⁶. Para prevenir que os Estados esvaziem o texto convencional, editando legislação nominalmente “cível” mas com conteúdo penal, a Corte Europeia de Direitos Humanos no caso *Engel e outros vs. Holanda*, estabeleceu parâmetros para diferenciar uma sanção da outra: (i) a *classificação no direito interno*, se de ordem criminal ou cível; (ii) a *natureza da ofensa*, o que ela pretende reprimir; (iii) o *grau de severidade* da sanção em abstrato, ainda que no caso concreto tenha sido aplicada no mínimo⁷³⁷. Empregando o que se denominou de “critérios de Engel”, o tribunal reconheceu a natureza penal de sobretaxa fiscal para reincidentes em infrações tributárias⁷³⁸, de multas por edificação irregular⁷³⁹ e por manipulação do mercado⁷⁴⁰. No sentido oposto, negando o caráter penal, estão

⁷³⁵ Por exemplo: Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 11, 2; Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, Art. 15, 1; Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, art. 49, 2.; a Convenção Europeia de Direitos Humanos, art. 7º.

⁷³⁶ Artigo 7º. Princípio da legalidade 1. Ninguém pode ser condenado por uma acção ou uma omissão que, no momento em que foi cometida, não constituía infracção, segundo o direito nacional ou internacional. Igualmente não pode ser imposta uma pena mais grave do que a aplicável no momento em que a infracção foi cometida. 2. O presente artigo não invalidará a sentença ou a pena de uma pessoa culpada de uma acção ou de uma omissão que, no momento em que foi cometida, constituía crime segundo os princípios gerais de direito reconhecidos pelas nações civilizadas.

⁷³⁷ De acordo com o precedente, não há correspondência direta entre a severidade da sanção e sua natureza penal, haja vista a existência de crimes de menor potencial ofensivo e punições brandas como multas e restritivas de direitos. CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Engel e outros vs. Holanda**. § 82. Pleno. Estrasburgo, 8 de junho de 1976. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

⁷³⁸ CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Jussila vs. Finlândia**. §§ 37 a 39. Pleno. Estrasburgo, 23 de novembro de 2006. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

⁷³⁹ A multa equivalia a 100% do valor do edifício indevidamente construído, cuja multa tinha uma função tanto preventiva quanto punitiva CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Valico SLR v. Itália**. Quarta Seção. Estrasburgo, 21 de março de 2006. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

⁷⁴⁰ CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Georgouleas e Nestoras vs. Grécia**. §§ 33-43. Primeira Seção. Estrasburgo, 28 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/>. Acesso em: 24 jun. 2020. §§ 33-43

sanções disciplinares a militares⁷⁴¹, servidores civis⁷⁴² e aquelas decorrentes de processo de impeachment e declaração de inelegibilidade⁷⁴³.

A solução encontrada pela Corte Interamericana foi mais simples: evitando subjetivismos que os “critérios de Engel” tenta evitar, tomando por base o artigo 9º da CADH, segundo o qual “[s]e depois da perpetração do delito a lei dispuser a imposição de pena mais leve, o delinqüente será por isso beneficiado”⁷⁴⁴, o tribunal estendeu tal direito para *qualquer expressão do poder punitivo estatal*⁷⁴⁵. Especificamente quanto ao artigo 9º, no caso *Baena Ricardo e outros vs. Panamá* asseverou-se que “las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas”⁷⁴⁶. Já no caso *Maldonado Ordóñez vs. Guatemala*, considerou-se que: (i) nos termos do artigo 29, “c” da CADH, nenhuma disposição convencional pode ser interpretada no sentido de excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que deriva da forma democrática representativa de governo; (ii) que as garantias do artigo 9º da CADH [legalidade, irretroatividade da norma mais severa e retroatividade da mais benéfica] se aplicam às sanções administrativas, por expressarem parcela do poder punitivo do Estado, uma manifestação de máxima força e das mais graves e intensas funções do Estado frente aos seres humanos⁷⁴⁷.

⁷⁴¹ Dispensa de militar por insubordinação e conduta imoral. CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Ziya Çelikates e outros vs. Turquia**. Admissibilidade. Primeira Seção. Estrasburgo, 7 de novembro de 2000. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

⁷⁴² Sanção disciplinar conducente à suspensão da aposentadoria de servidor público. CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Haioun v. France**. Décima Seção. Estrasburgo, 7 de setembro de 2004. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

⁷⁴³ CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Paksas vs. Lituânia**. Pleno. Estrasburgo, 6 de janeiro de 2011. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

⁷⁴⁴ A Convenção Europeia de Direitos Humanos limitando-se a dizer em seu artigo 7º, que “[...] não pode ser imposta uma pena mais grave do que a aplicável no momento em que a infração foi cometida”. A retroatividade da norma penal mais benéfica aparece na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia [art. 49, 1] e no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Político [art. 15, 1].

⁷⁴⁵ “68. El respeto a los derechos humanos constituye un límite a la actividad estatal, lo cual vale para todo órgano o funcionario que se encuentre en una situación de poder, en razón de su carácter oficial, respecto de las demás personas. Es, así, ilícita, toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. Esto es aún más importante cuando el Estado ejerce su poder sancionatorio, pues éste no sólo presupone la actuación de las autoridades con un total apego al orden jurídico, sino implica además la concesión de las garantías mínimas del debido proceso a todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción, bajo las exigencias establecidas en la Convención”. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Tribunal Constitucional vs. Peru**. § 68. San José, 31 de janeiro de 2001. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

⁷⁴⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Baena Ricardo e outros vs. Panamá**. § 106. San José, 2 de fevereiro de 2001. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁷⁴⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Maldonado Ordóñez vs. Guatemala**. § 107. San José, 3 de maio de 2016. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

Tais precedentes permitem inferir que a tendência seria a Corte Interamericana concluir pela retroatividade das disposições mais favoráveis da reforma da Lei de Improbidade, haja vista a compreensão do poder sancionador estatal como um todo.

O STF, antes de se pronunciar sobre a retroatividade da Lei nº. 14.230/2021, primeiro reafirmou a natureza cível das sanções por improbidade administrativa⁷⁴⁸, utilizando isso como fundamento para rechaçar sua retroatividade, que pelo texto constitucional, seria restrito à seara criminal [Constituição, art. 5º, XL]. Acrescentou-se que tal dispositivo não se aplica ao direito administrativo sancionador e que a retroatividade conflitaria com a constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública. Por fim, disse-se que a nova lei não criou uma anistia e, por isso, não poderia retroagir⁷⁴⁹. Em tal julgamento, o STF não debateu os precedentes da Corte Interamericana trazidos nos votos vencidos dos ministros Nunes Marques e Ricardo Lewandowski, a favor da retroatividade. Conquanto a Corte Interamericana tenha forte preocupação com a efetividade da proteção judicial e sancionamento de ilícitos, inclusive contra a Administração, isso não pode ser realizado às expensas dos direitos do investigado ou acusado, o que desenha limites no exercício de tal poder-dever⁷⁵⁰.

6.4 Interface entre Corte Interamericana e o Judiciário

Quando a Corte se debruça sobre violações às garantias judiciais e de proteção judicial, é o próprio ato jurisdicional o objeto de controle. A sentença interamericana, nesse caso, revisitará o processo judicial originário e, em entendendo pela violação à CADH,

⁷⁴⁸ Na ADI nº. 2797, definiu-se que a ação de improbidade administrativa tem natureza cível, por isso, aplica-se o regramento processual civil comum ao seu trâmite, sem foro por prerrogativa BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2797**. Pleno. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 15 de setembro de 2005. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 14 mai. 2022.

⁷⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº. 843989**. Tese em repercussão geral nº. 1199. Pleno. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 18 de agosto de 2022. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 15 fev. 2023.

⁷⁵⁰ “La sana lucha contra la corrupción y la deseable persecución de los delitos contra la administración pública, no es admisible que se perviertan desviándose en un recurso lesivo a la democracia, mediante el sometimiento a una indefinida situación procesal incierta a personas políticamente activas, con el resultado de excluirlas de la lucha política democrática. El propio objetivo de combatir la corrupción, ante situaciones susceptibles de convertir el celo por la transparencia en el manejo de la cosa pública en un instrumento antidemocrático, exige que se exteme el cuidado e inclusive se abrevie el término que usualmente se considera tiempo razonable del proceso, en defensa de la salud democrática de todo Estado de Derecho”. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Andrade Salmón Vs. Bolivia**. § 178. San José, 1 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

prescreverá medidas corretivas. Isso pode fazer crer que a Corte atua como instância recursal, reapreciando provas, ocupando espaços privativos dos tribunais nacionais e sobrepondo-se às instâncias máximas do Judiciário, numa permanente luta pela supremacia de “dar a última palavra”⁷⁵¹. A expectativa original de uma atuação subsidiária e autocontida do tribunal internacional foi frustrada por uma postura intrusiva, que transporta assuntos domésticos sensíveis para a arena do contencioso internacional, alimentando mais e mais resistências⁷⁵².

Há uma linha de pensamento que eleva a CADH ao status de *Constituição Interamericana* e a Corte Interamericana ao de tribunal constitucional. Os fundamentos seriam um substrato histórico e cultural comum entre os Estados Partes, formadores de um “direito interamericano”, como explica García Ramírez⁷⁵³. Complementando, Armin von Bogdandy faz referência às mazelas onipresentes no continente, como violência, fraqueza institucional e exclusão social, vindo a defender que a CADH é um *ius constitutionale commune* latino-americano, “um direito comum dos direitos humanos que tem influência real na vida das pessoas”⁷⁵⁴. Conseqüência dessa hipótese seria a supremacia da “Constituição Interamericana”, ou como sintetizado pelo então juiz ad hoc Roberto Caldas, uma “Constituição supranacional atinente a Direitos Humanos”⁷⁵⁵.

⁷⁵¹ Evidentemente, o grau de resistência à Corte Interamericana varia de Estado para Estado. Siddharta Legale, após estudar inúmeros precedentes domésticos e interamericanos, aponta a Colômbia e Equador como estados mais amigáveis, enquanto a Venezuela sendo abertamente antipática ao Sistema Interamericano, o que culminou com a denúncia da Convenção. LEGALE, Siddharta. **A Corte Interamericana de Direitos Humanos como Tribunal Constitucional**, op.. cit., p. 204-274.

⁷⁵² CONTESSÉ, Jorge. Resisting the Inter-American Human Rights System. **Yale Journal Of International Law**, v. 44, p. 218, jan. 2019. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.13051/6734>. Acesso em: 10 mar. 2023.

⁷⁵³ Tal direito interamericano seria composto pela Convenção Americana, regulamentos da Corte, Comissão, sentenças, opiniões consultivas e também por *soft law*, como relatórios, informes, dentre outros. RAMÍREZ, Sergio García. La “navegación americana” de los derechos humanos: Hacia un *ius commune*. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, [S. l.], v. 8, n. 28, p. 15–51, 2014. DOI: 10.30899/dfj.v8i28.211. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/211>. Acesso em: 20 abr. 2023.

⁷⁵⁴ BOGDANDY, Armin von. O mandato transformador do Sistema Interamericano: Legalidade e Legitimidade de um processo jurigenético extraordinário. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v.9, n. 2, 2019. Traduzido por Cláudio Fontes Faria e Silva. p. 233.

⁷⁵⁵ “5. Para todos os Estados do continente americano que livremente a adotaram, a Convenção equivale a uma Constituição supranacional atinente a Direitos Humanos. Todos os poderes públicos e esferas nacionais, bem como as respectivas legislações federais, estaduais e municipais de todos os Estados aderentes estão obrigados a respeitá-la e a ela se adequar” [voto fundamentado concordante]. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil**. San José, 24 de novembro de 2010. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

Embora o assunto reclame uma investigação específica⁷⁵⁶, é arrisca-se algumas ponderações. Parece discutível a assertiva de unidade, similaridade histórica, cultural, política, ou a existência de um único povo entre os vinte Estados Partes que hodiernamente reconhecem a competência da Corte Interamericana⁷⁵⁷, e sua heterogênea população de 602 milhões de almas⁷⁵⁸. Basta pensar nas diferenças entre o Brasil e os componentes da América Hispânica, inclusive entre si⁷⁵⁹. Outra objeção é que uma Constituição é uma proposta sofisticada, que regula a forma de Estado, de governo, aquisição e transmissão do poder, competências internas e direitos fundamentais⁷⁶⁰, ao passo que a Convenção “apenas” contém direitos e deveres, nada sugerindo, pela leitura dos trabalhos preparatórios, que os Estados Partes objetivassem qualquer tipo de integração mútua⁷⁶¹. Por fim, mas não menos importante, é extravagante à noção de Constituição o direito de secessão, ao passo que o Estado parte tem o direito potestativo de denunciar a qualquer momento da Convenção, como fizeram Trindade e Tobago e

⁷⁵⁶ Cançado Trindade relata debate semelhante acerca da Carta da ONU: “Felizmente há hoje um consenso generalizado de que a Carta da ONU não é um tratado como qualquer outra convenção multilateral nem tampouco uma “constituição” formal; é um tratado sui generis, a ser interpretado como tal, que dá origem a uma complexa entidade internacional que passa a ter “vida própria”: sua carta constitutiva contém regras básicas a reger a convivência internacional assim como princípios a permear o corpus juris do direito internacional como um todo”. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Princípios do Direito Internacional Contemporâneo**. 2. ed. FUNAG: Brasília, 2017. p. 352-353.

⁷⁵⁷ Isto é, Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname e Uruguai. Trindade e Tobago e Venezuela denunciaram a Convenção em 1998 e 2012, respectivamente. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe anual 2022**. San José: CIDH. 2022. p. 44. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/docs/informe2022/espanol.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2022.

⁷⁵⁸ UNITED NATIONS. **World Population Prospects 2022**. Disponível em: <https://population.un.org>. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁷⁵⁹ Sobre a baixa integração entre os países da América do Sul, intercâmbio jurisprudencial e da própria Corte Interamericana, vide: SILVA, Virgílio Afonso da. Integração e diálogo na América do Sul in Armin VON BOGDANDY, Armin; PIOVESAN, Flávia Piovesan; ANTONIAZZI Mariela Morales (orgs.). **Direitos humanos, democracia e integração jurídica na América do Sul**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 515-530. Para uma perspectiva histórica, vide: PRADO, Maria Ligia; PELLEGRINO, Gabriela. **História da América Latina**. São Paulo: Contexto, 2019. 206 p.

⁷⁶⁰ Para ficar numa definição tradicional, “A constituição do Estado, considerada sua lei fundamental, seria, então, a organização dos seus elementos essenciais: um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, o estabelecimento de seus órgãos, os limites de sua ação, os direitos fundamentais do homem e as respectivas garantias. Em síntese, a constituição é o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 37-38.

⁷⁶¹ Nesse sentido, basta comparar a Convenção Americana com a ambiciosa proposta de “Constituição para a Europa”, que continua quatrocentos e quarenta e oito artigos só na parte permanente, regulando o funcionamento das instituições europeias, competências, direitos fundamentais etc. UNIÃO EUROPEIA. **Tratado que estabelece uma constituição para a Europa**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2004:310:FULL&from=PT>. Acesso em: 8 ago. 2020.

Venezuela⁷⁶². A Corte Interamericana, vale dizer, não se identifica explicitamente como tribunal constitucional, embora haja paralelos como controle de convencionalidade e noção de supremacia da CADH.

Outra crítica é que a Corte Interamericana se comportaria como uma instância revisional, o que é denominado na prática do contencioso interamericano como *teoria ou fórmula da quarta instância*⁷⁶³. A Corte declina desse papel, aduzindo que não é “um tribunal de apelação” para discutir a aplicação do direito interno, em aspectos não relacionados com as obrigações internacionais de direitos humanos⁷⁶⁴, e que o processo interamericano não guarda relação de continuidade com o processo originário, sem identidade de partes, causa de pedir e pedido⁷⁶⁵.

Sucede que o catálogo de direitos previstos na CADH é bastante amplo, habilitando a Corte Interamericana a rever praticamente qualquer aspecto de uma decisão judicial doméstica, excepcionando o *nen bis in idem* em matéria criminal, ordenando a reabertura de investigações⁷⁶⁶, apreciando a técnica de decisão do juiz doméstico sob a ótica da suficiência da fundamentação⁷⁶⁷, a valoração das provas coligidas⁷⁶⁸, os requisitos legais para deferir

⁷⁶² Artigo 78. 1. Os Estados Partes poderão denunciar esta Convenção depois de expirado um prazo de cinco anos, a partir da data da entrada em vigor da mesma e mediante aviso prévio de um ano, notificando o Secretário-Geral da Organização, o qual deve informar as outras Partes. 2. Tal denúncia não terá o efeito de desligar o Estado parte interessado das obrigações contidas nesta Convenção, no que diz respeito a qualquer ato que, podendo constituir violação dessas obrigações, houver sido cometido por ele anteriormente à data na qual a denúncia produzir efeito.

⁷⁶³ Na realidade brasileira e suas quatro instâncias, o adequado seria exceção preliminar da *quinta instância*.

⁷⁶⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Mejía Idrovo vs. Equador**. § 18. San José, 5 de julho de 2011. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁷⁶⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México**. San José, 26 de novembro de 2010. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023. § 18.

⁷⁶⁶ A Corte Interamericana assevera que, embora o direito ao *ne bis in idem* tenha assento convencional [art. 8, 4], o mesmo não é absoluto e pode ser superado quando se estiver diante da *coisa julgada fraudulenta ou aparente*, reconhecível pelos seguintes aspectos: i) a atuação do tribunal que conheceu do caso e decidiu pela destituição ou absolvição do responsável por violação de direitos humanos ou do direito internacional obedeceu ao propósito de afastar o acusado de sua responsabilidade penal; ii) o processo não foi conduzido de forma independente ou imparcial, de acordo com as devidas garantias processuais, ou iii) não houve real intenção de levar o responsável à justiça. Por exemplo, vide: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Carpio Nicolle e outros vs. Guatemala**. § 131. San José, 22 de novembro de 2004. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁷⁶⁷ O caso se referia a decisões consideradas genéricas, negando a transferência de preso para cumprir sua sentença em unidade prisional próxima de seus familiares. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso López e outros vs. Argentina**. §§ 223 e 226. San José, 25 de novembro de 2019. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁷⁶⁸ Aludindo à “inversão do ônus da prova”, por falta de apreciação de alegações de corréus, com as demais provas coligidas. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Zegarra Marín vs. Peru**. § 159. San José, 15 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

interceptação telefônica⁷⁶⁹ e de deferimento de prisão preventiva⁷⁷⁰. Quanto ao resultado, a Corte já determinou, contrariando decisões domésticas transitadas em julgado⁷⁷¹: (i) na *área criminal*, tornar “sem efeito” condenações e suas consequências⁷⁷², retirando o nome da vítima do rol de culpados e excluindo multas⁷⁷³; (ii) na *área cível*, assegurar o direito de visita entre pai e filha⁷⁷⁴, assim como a guarda de filhos a casal homossexual⁷⁷⁵; (iii) por fim, em cobrança *movida pela Fazenda Pública*, reconhecer como indevidas custas e multas pelo inadimplemento de condenação judicial, “fixar um valor razoável” a título de honorários advocatícios e periciais, bem como revogar medidas patrimoniais constrictivas em desfavor da vítima⁷⁷⁶. Isso vem a demonstrar que em termos pragmáticos, as decisões da Corte possuem efeitos análogos ao de uma instância recursal ou revisional, deferindo a prestação jurisdicional que atende aos reclamos da vítima, independente de sua catalogação jurídica.

Outro enfoque é que inúmeras garantias judiciais da CADH são repetitivas, previstas no ordenamento interno, como juiz natural, independência e imparcialidade dos juízes, dever de efetividade e duração razoável do processo⁷⁷⁷. Essa redundância normativa faz com que, quando a Corte interprete a Convenção, e tal leitura se sobreponha àquela dos tribunais nacionais, reforce-se a percepção de que a Corte não está aplicando um tratado de direitos humanos, mas corrigindo interpretações equivocadas do direito objetivo, como uma instância recursal.

O sistema regional europeu mitiga as chances de conflitos dessa natureza por meio de duas contramedidas. A primeira é a *margem de apreciação nacional*, um espaço de manobra

⁷⁶⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Escher e outros vs. Brasil**. § 139. San José, 6 de julho de 2009. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁷⁷⁰ Concluiu-se pela falta de fundamentação adequada, na medida em que não expôs as razões pelas quais a medida perseguia um fim legítimo e era necessária, adequada e proporcional a esse fim. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Jenkins vs. Argentina**. § 82. San José, 26 de novembro de julho de 2019. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁷⁷¹ “En la jurisdicción internacionales partes y la materia de la controversia son, por definición, distintas de las de la jurisdicción interna. En el presente caso, el aspecto sustancial de la controversia ante la Corte no es si la supuesta víctima violó la Ley peruana (ya sea ésta la ordinaria o la militar), sino si el Perú ha violado las obligaciones internacionales que contrajo al constituirse en Estado parte en la Convención Americana”. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Cesti Hurtado vs. Peru**. § 46. San José, 26 de janeiro de 1999. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁷⁷² CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Tristán Donoso vs. Panamá**. § 195. San José, 27 de janeiro de 2009. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁷⁷³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Cantos vs. Argentina**. San José, 28 de novembro de 2002. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023. §§ 70.

⁷⁷⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Fornerón e hija vs. Argentina**. San José, 27 de abril de 2012. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023. §§ 156 a 166.

⁷⁷⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile**. San José, 27 de abril de 2012. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023. §§ 130 e 131.

⁷⁷⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Cantos vs. Argentina**. San José, 28 de novembro de 2002. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023. § 70.

⁷⁷⁷ Basta comparar o artigo 8º da Convenção Americana e o artigo 5º, incisos LIII, LV e LVII da Constituição.

para que os Estados Partes tratem determinados temas, sem necessariamente violar a Convenção Europeia de Direitos Humanos⁷⁷⁸, o que a rigor permite localismos e, se usada de modo desmedido, inutilizaria a Convenção⁷⁷⁹. A segunda contramedida é a *satisfação equitativa*, que consiste na comutação do direito reconhecido como violado por uma indenização⁷⁸⁰, inibindo um comportamento mais incisivo do tribunal⁷⁸¹. Não há nada equivalente no sistema interamericano, pois a teoria da margem de apreciação não tem acolhida⁷⁸², tampouco a de satisfação equitativa, como já evidenciado pelo conteúdo dos itens condenatórios veiculados nas sentenças⁷⁸³. Sem válvulas de escape, a insatisfação dos Estados é canalizada para protestos formais⁷⁸⁴, para o descompromisso no cumprimento das sentenças interamericanas e no extremo, leva a denúncia da Convenção em si.

⁷⁷⁸ O Protocolo n.º 15 adiciona um “considerando” ao Preâmbulo da Convenção Europeia, explicitando a margem de apreciação. Eis sua redação: “Afirmado que, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, incumbe em primeiro lugar às Altas Partes Contratantes assegurar os direitos e liberdades definidos nesta Convenção e nos respetivos Protocolos, e que ao fazê-lo elas gozam de uma margem de apreciação, sob a supervisão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos criado por esta Convenção”. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/75796637>. Acesso em: 05 jun. 2020.

⁷⁷⁹ Conforme a jurisprudência da Corte Europeia, isso seria aplicável em três cenários: (i) para compatibilizar questões urgentes como emergências, segurança pública, bem-estar econômico do país, conforme permitido pelos artigos 8º, 9º e 10 da Convenção; (ii) para harmonizar direitos distintos; (iii) por fim, para adaptar as normas de direitos humanos a circunstâncias específicas internas. NASH ROJAS, Claudio. **La doctrina del margen de apreciación y su nula recepción en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Disponível em: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/152971>. Acesso em: 10 ago. 2020.

⁷⁸⁰ Artigo 41. Reparação razoável Se o Tribunal declarar que houve violação da Convenção ou dos seus protocolos e se o direito interno da Alta Parte Contratante não permitir senão imperfeitamente obviar às consequências de tal violação, o Tribunal atribuirá à parte lesada uma reparação razoável, se necessário.

⁷⁸¹ A satisfação equitativa é problemática porque, principalmente em matéria de direitos humanos, nem tudo é monetizável, como a liberdade de alguém injustamente preso. Excepcionalmente, no caso *Görgülü v. Alemanha*, a decisão foi pelo restabelecimento do convívio entre pai e filho, o que foi cumprido pelo Estado réu. CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Görgülü vs. Alemanha**, Terceira Seção. Estrasburgo, 26 de maio de 2004. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

⁷⁸² Embora a Corte Interamericana sempre lembre a natureza subsidiária de sua atuação. NASH ROJAS, Claudio. **La doctrina del margen de apreciación y su nula recepción en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Disponível em: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/152971>. Acesso em: 10 ago. 2020.

⁷⁸³ Inclusive, determinando reformas constitucionais. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso “A Última Tentação de Cristo” (Olmedo Bustos e outros) vs. Chile**. Sentença de 5 de fevereiro de 2001. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em 30 ago. 2020.

⁷⁸⁴ Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Paraguai subscreveram em 2019, documento denominado “Declaração sobre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos” nos quais reafirmam a necessidade de obediência ao princípio da subsidiariedade; o respeito à autonomia dos Estados para, por seus processos democráticos, fazer valer os direitos convencionais conforme suas respectivas disposições constitucionais; que os processos na Comissão devem respeitar o direito de defesa do Estado demandado, bem como a segurança jurídica e igualdade processual; a estrita aplicação das fontes de direito internacional dos direitos humanos e o reconhecimento da margem de apreciação nacional que as decisões dos órgãos do sistema só podem atingir as partes em litígio; por fim, que as medidas de reparação devem guardar a devida proporcionalidade e respeitem os ordenamentos nacionais. **DECLARACIÓN SOBRE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS**. Asunción, 23 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/gobiernos-de-argentina-brasil-chile-colombia-y-para-guay-se-manifiestan-sobre-el-sistema-interamericano-de-derechos-humanos>. Acesso em: 10 ago. 2020.

A falta de ferramentas a disposição da Corte Interamericana para fazer cumprir suas decisões sujeita o tribunal a todo o tipo de dilações e expedientes protelatórios. Menos frequente é a oposição explícita, a rebelião declarada. No caso *Fontevicchia e outro vs. Argentina*, a Corte ordenou que determinada condenação cível fosse declarada “sem efeito”⁷⁸⁵, o que foi negado pela Corte Suprema da Nação Argentina, argumentando que o tribunal internacional havia extrapolado sua competência ao agir como “quarta instância”, posicionando-se acima da própria Corte Suprema de Justiça da Nação Argentina. A Corte Interamericana redarguiu afirmando que: (i) até decisões da Corte Suprema podem gerar responsabilidade internacional do Estado; (ii) restringe-se a avaliar se a decisão judicial doméstica de algum modo contrariou o texto convencional⁷⁸⁶; (iii) por fim, que não ordenou a “reforma” de decisão alguma, mas a adoção de medidas judiciais, administrativas e quaisquer outras que sejam necessárias para retirar-lhes os efeitos. A despeito de alguns progressos, a Argentina não cumpriu a integralmente tal comando⁷⁸⁷.

Outro episódio de uso do Judiciário para minar a autoridade da Corte Interamericana vem da República Dominicana. Tal Estado reconheceu a competência da Corte em 1999 e já havia respondido a cinco ações e dezesseis medidas provisórias⁷⁸⁸. Em 2014, três meses após uma sentença interamericana em assunto especialmente delicado⁷⁸⁹, o Tribunal Constitucional da República Dominicana declarou a inconstitucionalidade do reconhecimento

⁷⁸⁵ O caso tinha como objeto decisão do Judiciário argentino que havia condenado dois jornalistas por matéria supostamente ofensiva à honra e vida privada do então Presidente Carlos Menem. No confronto entre a vida privada do agente público e a liberdade de pensamento e expressão, a Corte Interamericana decidiu pela prevalência dos últimos.

⁷⁸⁶ “Para el derecho internacional es absolutamente irrelevante el órgano del Estado cuya acción u omisión causó el hecho internacionalmente ilícito, de manera tal que cualquier órgano del Estado, independientemente de sus funciones o jerarquía, puede generar la responsabilidad internacional del Estado. Las decisiones de los máximos tribunales internos pueden acarrear la responsabilidad internacional de los Estados, como lo ha declarado este Tribunal en varios casos. Al pronunciarse sobre decisiones judiciales internas la Corte Interamericana no actúa como una cuarta instancia revisora de las sentencias dictadas por los tribunales internos, sino que determina si éstos han incurrido en sus decisiones en alguna violación de los derechos humanos u obligaciones internacionales reconocidos en los tratados sobre los cuales este Tribunal tiene competencia”. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Fontevicchia e D’Amico vs. Argentina**. Supervisão de cumprimento. § 31. San José, 18 de outubro de 2017. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁷⁸⁷ A sentença condenatória foi prolatada em 2011. Recentemente, foi colocada uma observação nos registros da sentença doméstica, referenciando a decisão da Corte Interamericana, mas ainda em 2023 pende de cumprimento a restituição de valores pago pela vítima por conta da ação judicial interna. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Fontevicchia e D’Amico vs. Argentina**. Supervisão de cumprimento. § 16. San José, 18 de outubro de 2017. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁷⁸⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Mapa de casos por país**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/mapa_casos_pais.cfm. Acesso em: 19 mai. 2023.

⁷⁸⁹ Expulsão de pessoas de origem haitiana do território dominicano. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso de dominicanos e haitianos expulsos vs. República Dominicana**. San José, 28 de agosto de 2014. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

da competência contenciosa da Corte Interamericana⁷⁹⁰. Desde então o Estado abandonou os procedimentos em aberto e tampouco cumpriu sentença alguma⁷⁹¹.

Mas quando se fala em resistência judicial à Corte Interamericana, o exemplo mais conhecido é o da Venezuela. A Constituição venezuelana preconiza que os tratados possuem hierarquia constitucional e prevalecem sobre a ordem interna, se tais previsões forem mais favoráveis que as estabelecidas na ordem interna, inclusive, no texto constitucional [art. 23], reconhecendo o direito de petição aos órgãos internacionais de direitos humanos, cabendo ao Estado, de acordo com a legislação doméstica, cumprir as decisões daí decorrentes [art. 31]⁷⁹². Após diversos revezes na Corte Interamericana, o Tribunal Supremo de Justiça deliberou que, enquanto órgão máximo do Judiciário venezuelano, suas decisões “no están sometidas a ninguna revisión por parte de instancias Internacionales”, porque “constituyen ejercicio pleno de nuestra soberanía y se dictan conforme a nuestro ordenamiento jurídico, en nombre del pueblo venezolano y como expresión de una patria libre”. Além disso, avaliou que a interpretação dos tratados de direitos humanos cabe à Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça⁷⁹³. E em outra sentença, que “[...] la ejecución de los fallos de los Tribunales

⁷⁹⁰ O fundamento apresentado é que o reconhecimento da competência da Corte Interamericana foi feito pelo Presidente da República sem o aval do Legislativo. REPÚBLICA DOMINICANA. Tribunal Constitucional. **Sentencia TC/0256/14**. Santo Domingo, 4 de novembro de 2014. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.gob.do/content/sentencia-tc025614>. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁷⁹¹ Vide, por exemplo, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso González Medina e Familiares vs. República Dominicana**. Resolução de cumprimento de sentença. San José, 22 de novembro de 2019. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gonzalezmedina_22_11_19.pdf. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁷⁹² Artículo 23. Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en esta Constitución y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público.

Artículo 31. Toda persona tiene derecho, en los términos establecidos por los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos ratificados por la República, a dirigir peticiones o quejas ante los órganos internacionales creados para tales fines, con el objeto de solicitar el amparo a sus derechos humanos. El Estado adoptará, conforme a procedimientos establecidos en esta Constitución y en la ley, las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento a las decisiones emanadas de los órganos internacionales previstos en este artículo. VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999**. Disponível em: <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2011/04/CONSTITUCION.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁷⁹³ VENEZUELA. Tribunal Supremo de Justicia. **Acuerdo institucional en relaciona a la sentencia 1013**, Sala Plena. Caracas, 25 de julho de 2001. Disponível em: http://www.tsj.gob.ve/acuerdos/-/asset_publisher/7sHtLg0CqM7w/content/acuerdo-institucional-de-la-sala-plena-del-tribunal-supremo-justicia-en-relaciona-a-la-sentencia-1013-. Acesso em: 10 mai. 2023.

Supranacionales no pueden menoscabar la soberanía del país, ni los derechos fundamentales de la República”⁷⁹⁴. Tais decisões subsidiaram a denúncia da Venezuela à CADH em 2012⁷⁹⁵.

Não há resposta definitiva para lidar com esse impasse entre Corte Interamericana e Judiciário. Jorge Contesse sugere uma releitura da teoria da quarta instância, modulando-a segundo três critérios: (i) o grau de independência e imparcialidade dos tribunais domésticos; (ii) se a decisão interna em análise é ou não fundamentada; e (iii) o tipo de violação alegada pelos peticionários, ou seja, se é um direito inderrogável, como o de não ser torturado, ou um aspecto periférico, que poderia ser legitimamente restringido. Com essa proposta, a Corte Interamericana dosaria sua atuação, mais intervencionista para Estados com Judiciários “fracos”, e mais deferente para aqueles mais bem estruturados⁷⁹⁶. Tal estratégia teria o mérito de reafirmar a natureza subsidiária do Sistema Interamericano, evitando intervenções excessivamente intrusivas em sistemas judiciários maduros, mas simultaneamente, mantém aberta a porta para assim proceder, a depender das peculiaridades do caso; por outro lado, a desvantagem visível é o subjetivismo sobre o que seria um Judiciário maduro ou funcional. Além disso, se aplicado indiscriminadamente, poderia criar uma hierarquização de direitos humanos, o que não é previsto e permitido na CADH⁷⁹⁷.

Prosseguindo, André de Carvalho Ramos propõem duas soluções, o *diálogo das Cortes* e a *teoria do duplo controle*.

Por *diálogo das Cortes* entende-se o intercâmbio jurisprudencial entre juízes domésticos e tribunal internacional, prevenindo localismos interpretativos e antagonismos. Tal proceder pressupõe o conhecimento da jurisprudência internacional e, naturalmente, exige do tribunal o ônus argumentativo para afastar determinado precedente, ou seja, algo mais

⁷⁹⁴ VENEZUELA. Tribunal Supremo de Justicia. **Sentencia nº. 1942**, Sala Constitucional. Caracas, 15 de julho de 2003. Disponível em: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/1942-150703-01-0415.HTM>. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁷⁹⁵ Dentre outros argumentos, violação da Convenção Americana por parte da Comissão e Corte, deixando de exigir o esgotamento dos recursos internos, descumprimento de regras procedimentais por parte da Comissão, violação à soberania e supremacia da constituição venezuelana. VENEZUELA. **Notificación de denuncia**. Caracas, 6 de setembro de 2012. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/Nota_Republica_Bolivariana_de_Venezuela_al_SG_OEA.PDF. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁷⁹⁶ CONTESSE, Jorge. Resisting the Inter-American Human Rights System. **Yale Journal Of International Law**, v. 44, p. 230-231, jan. 2019. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.13051/6734>. Acesso em: 10 mar. 2023.

⁷⁹⁷ Tal interpretação é, em verdade, vedada pelo artigo 29 da Convenção Americana, por suprimir o gozo de direitos e liberdades e/ou limitá-los [alíneas “a” e “b”].

sofisticado que a episódica transcrição de precedentes favoráveis a esta ou aquela tese⁷⁹⁸, como ainda é o usual na prática forense⁷⁹⁹. Nesse norte, a Recomendação nº. 123/2022 do CNJ incentiva os juízes brasileiros a aplicarem tratados de direitos humanos, a jurisprudência da Corte Interamericana e a realizar o controle de convencionalidade⁸⁰⁰. O ponto fraco de tal proposta é a inviabilidade de se *impor* o diálogo entre os tribunais interlocutores⁸⁰¹.

Já a *teoria do duplo controle* advoga que cada ato ou norma estatal precisa se conformar simultaneamente aos controles de constitucionalidade pelo Judiciário nacional e o de convencionalidade internacional. Parte-se da constatação de “uma verdadeira separação de atuações, na qual inexistiria conflito real entre as decisões porque cada Tribunal age em esferas distintas e com fundamentos diversos”, e apenas se o ato estatal analisado sobreviver aos dois níveis de controle, deverá subsistir⁸⁰².

Como aspectos desfavoráveis, o diálogo das Cortes não pode ser *imposto* aos tribunais interlocutores, tanto que o CNJ se valeu de uma recomendação e não outra espécie normativa. E quanto à teoria do duplo controle, embora haja precedentes do STF mencionando correta a partição entre os controles de constitucionalidade e convencionalidade, subsiste o problema prático de definir qual decisão prevalecerá. Por exemplo, o STF na ADPF nº. 153 reconheceu a recepção da Lei da Anistia, bloqueando a persecução penal dos agentes estatais por fatos ocorridos durante a Ditadura. Em contraposição, a Corte Interamericana nos

⁷⁹⁸ De acordo com o autor, para se evitar que o “Diálogo de Cortes” reduza-se a “mera peça retórica”, alguns parâmetros precisam ser obedecidos, a saber: “1) a menção à existência de dispositivos internacionais convencionais ou extraconvencionais de direitos humanos vinculantes ao Brasil sobre o tema; 2) a menção à existência de caso internacional contra o Brasil sobre o objeto da lide e as consequências disso reconhecidas pelo Tribunal; 3) a menção à existência de jurisprudência anterior sobre o objeto da lide de órgãos internacionais de direitos humanos aptos a emitir decisões vinculantes ao Brasil; 4) o peso dado aos dispositivos de direitos humanos e à jurisprudência internacional”. RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**, op. cit., p. 562.

⁷⁹⁹ Após o estudo quantitativo das menções à Corte Interamericana no STF, Siddharta Legale aponta erros na indexação das sentenças interamericanas como “sentença estrangeira” e não “sentença internacional” ou equivalente, a menção esporádica e nem sempre adequada dos precedentes interamericanos, o que lhe faz concluir que: “[...] os Ministros do STF não se sentem vinculados, ignoram ou não conhecem a jurisprudência da Corte IDH”. LEGALE, Siddharta. **A Corte Interamericana de Direitos Humanos como Tribunal Constitucional.**, op. cit., p. 204-274.

⁸⁰⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação nº. 123, de 7 de janeiro de 2022**. Disponível em: www.cnj.jus.br. Acesso em: 15 jan. 2023. Outra iniciativa de cunho mais geral veio com a Lei nº. 14.583/2023, que dispõe sobre a difusão de normas de direitos fundamentais e direitos humanos por parte dos três poderes [art. 1º].

⁸⁰¹ O que é reconhecido pelo próprio autor, ao referir que o contrário desnaturaria a independência funcional e o Estado Democrático de Direito. RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**, op. cit., p. 562.

⁸⁰² RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**, op. cit., p. 564-565. A proposta é mencionada em parecer da Procuradoria-Geral da República na ADPF nº. 320. Tal ação tem por objeto se fazer cumprir a sentença proferida no Caso Lund [Guerrilha do Araguaia], sendo conexa à ADPF nº. 153, que versa sobre a recepção da Lei de Anistia. É bom que se diga que a ADPF nº. 153 foi julgada *antes* da sentença do Caso Lund, de modo que na linha temporal, não houve descumprimento, pelo STF, de decisão da Corte Interamericana muito embora se reconheça que o mais prudente teria sido aguardar a decisão do tribunal internacional.

casos Gomes Lund e Vladimir Herzog declarou a inconveniência da mesma lei, imputando ao Brasil o dever de investigar e punir esses indivíduos. Se a autoridade policial competente se quedar inerte, descumprirá as sentenças interamericanas, expondo o Brasil à responsabilização internacional; por outro lado, se a mesma autoridade iniciar a persecução penal, desrespeitará decisão do STF dotada de eficácia erga omnes e efeito vinculante [Lei n.º 9.882/99, art. 10, § 3º]⁸⁰³.

Não se antevê uma solução intermediária para tal confronto.

Por ora, prevalece a decisão do STF no plano interno, com o STJ mencionando que a submissão do Brasil à jurisdição da Corte Interamericana não dispensa a harmonização com o ordenamento pátrio, respeito à validade das decisões do STF e soberania nacional⁸⁰⁴, argumentos semelhantes aos da Corte Suprema da Nação Argentina e Tribunal Supremo de Justiça venezuelano, anteriormente mencionados. O impasse, vital para posicionamento do controle da Administração pela Corte Interamericana, aguarda a finalização do julgamento das ADPF n.º 153 e 320, referentes à Lei de Anistia e cumprimento da sentença do caso Caso Lund, respectivamente⁸⁰⁵.

⁸⁰³ "Não se pode descuidar, ademais, que a Lei n. 6.683/1979 foi considerada constitucional pelo STF, no julgamento da ADPF n. 153/DF, embora estejam pendentes de julgamento embargos de declaração. Nada obstante, conforme explicitado pelo Ministro Alexandre de Moraes, Relator da Rcl n. 18.686/RJ, 'essa decisão, proferida no âmbito de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF, é dotada de eficácia erga omnes e efeito vinculante (art. 10, § 3º da Lei 9.882/99)'. Nessa linha de entendimento, cabe ao STF verificar os efeitos da decisão proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Gomes Lund e outros ('Guerrilha do Araguaia') vs. Brasil, bem como no Caso Herzog e outros vs. Brasil, com a consequente harmonização da jurisprudência relativa à Lei de Anistia, o que é objeto também da ADPF n. 320/DF, da relatoria do eminente Luiz Fux". BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.798.903/RJ**. Terceira Seção. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Brasília, 25 de setembro de 2019. Acesso em: www.stj.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁸⁰⁴ "[N]ão revela resistência ao cumprimento das decisões proferidas pela CIDH, ou reticência em exercer o controle de convencionalidade, porquanto a submissão à jurisdição da CIDH não prescinde da devida harmonização com o ordenamento pátrio, sob pena de se comprometer a própria soberania nacional. A soberania é fundamento da República Federativa do Brasil e justifica a Supremacia da CF na ordem interna. Dessa forma, o cumprimento das decisões proferidas pela CIDH não pode afrontar a CF, motivo pelo qual se faz mister sua harmonização, sob pena de se subverter nosso próprio ordenamento, negando validade às decisões do Supremo Tribunal Federal, em observância a decisões internacionais". BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.798.903/RJ**. Terceira Seção. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Brasília, 25 de setembro de 2019. Acesso em: www.stj.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁸⁰⁵ A ação tem por objeto se fazer cumprir a sentença proferida no Caso Lund [Guerrilha do Araguaia], sendo conexa à ADPF n.º 153, que versa sobre a recepção da Lei de Anistia. É bom que se diga que a ADPF n.º 153 foi julgada antes da decisão do Caso Lund, de modo que na linha temporal, não houve descumprimento, pelo STF, de decisão da Corte Interamericana, que ainda não havia se pronunciado sobre o tema, muito embora se reconheça que o mais prudente teria sido aguardar a decisão do tribunal internacional.

7 O BRASIL E O CUMPRIMENTO DAS SENTENÇAS INTERAMERICANAS

7.1 Os mecanismos nacionais para cumprimento das decisões da Corte Interamericana

Transitada em julgado a sentença interamericana, inicia-se de ofício a fase de supervisão de cumprimento. A Corte Interamericana não tem autoridade para praticar atos executórios como penhoras, bloqueios, imposição de multas diárias. Os expedientes disponíveis são bem mais acanhados, como pedidos de informações ao Estado, para reportar seus progressos, assim como audiências⁸⁰⁶. O grau de compliance depende de variáveis como a estrutura do ordenamento jurídico interno, do compromisso do Judiciário, presteza das autoridades, do ambiente político e, principalmente, do engajamento de grupos de pressão e da imprensa⁸⁰⁷.

Alguns poucos Estados partes constitucionalizaram *o dever de cumprir decisões de tribunais internacionais*, como Honduras [1982]⁸⁰⁸ e Venezuela [1999]⁸⁰⁹, mas paradoxalmente ambos acumulam inúmeros casos de franca desobediência ao decidido pelo tribunal⁸¹⁰. Um grupo intermediário legislou sobre o tema, como a Costa Rica, equiparando a força executiva

⁸⁰⁶ Vide item 4.3.5.

⁸⁰⁷ KRSTICEVIC, Viviana. **Reflexiones sobre la ejecución de las decisiones del Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos**, op. cit., p. 16.

⁸⁰⁸ ARTICULO 15.- Honduras hace suyos los principios y practicas del derecho internacional que propenden a la solidaridad humana, al respecto de la autodeterminacion de los pueblos, a la no intervencion y al afianzamiento de la paz y la democracia universales. Honduras proclama como ineludible la validez y obligatoria ejecucion de las sentencias arbitrales y judiciales de caracter internacional. HONDURAS. **Constitución Política de 1982**. Disponível em: [https://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Constitucionde la Republica \(actualiza danoviembre2021\).pdf](https://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Constitucionde la Republica (actualiza danoviembre2021).pdf). Acesso em: 20 mai. 2022.

⁸⁰⁹ Artículo 31. Toda persona tiene derecho, en los términos establecidos por los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos ratificados por la República, a dirigir peticiones o quejas ante los órganos internacionales creados para tales fines, con el objeto de solicitar el amparo a sus derechos humanos. El Estado adoptará, conforme a procedimientos establecidos en esta Constitución y la ley, las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento a las decisiones emanadas de los órganos internacionales previstos en este artículo. VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999**. Disponível em: <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2011/04/CONSTITUCION.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁸¹⁰ Honduras tem quatorze casos, o mais antigo remontando a 2003; Venezuela possui onze, sendo o mais antigo de 2011. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Casos en etapa de Supervisión de Cumplimiento de Sentencia**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/casos_en_supervision_por_pais.cfm. Acesso em: 10 jun. 2023.

das decisões da Corte Interamericana com aquelas prolatadas pelo Judiciário costa-riquenho⁸¹¹. Já o México editou a “Ley sobre la celebración de tratados” de 1992”, que autoriza a recusa à sentença internacional contrária à ordem pública ou a outro interesse essencial da Nação⁸¹², muito embora tal Estado em regra cumpra as decisões da Corte Interamericana⁸¹³.

Passando aos Estados que editaram leis mais detalhadas, a colombiana Lei n.º 288/1996 disciplina o pagamento de indenizações por violações de direitos humanos reconhecidas pelo Comitê de Direitos Humanos do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos⁸¹⁴. Mais completa é a Lei n.º 27.775/2002, do Peru, que determina que a sentença internacional será transmitida pelo Ministério das Relações Exteriores ao Presidente da Suprema Corte, que a remeterá ao órgão do Judiciário onde o feito transitou em julgado, que notificará o Ministério da Justiça para pagar em até dez dias e, no caso de obrigações de fazer e não fazer ou medidas provisórias, o juiz intimará a autoridade responsável para seu cumprimento; segue-se, portanto, um regime integralmente judicializado de execução de sentença⁸¹⁵.

A maior parte dos Estados, o Brasil inclusive, não legislou sobre a matéria, deixando a supervisão de cumprimento vulnerável a influxos políticos, sem um compromisso

⁸¹¹ Lei n.º 6.889/1983, Artículo 27.- Las resoluciones de la Corte y, en su caso, de su Presidente, una vez comunicadas a las autoridades administrativas o judiciales correspondientes de la república, tendrán la misma fuerza ejecutiva y ejecutoria que las dictadas por los tribunales costarricenses. COSTA RICA. **Ley n.º 6.889, del 2 de setiembre de 1983**. Convenio entre la Republica de Costa Rica y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, suscrito en San Jose, a los 10 de setiembre de 1981. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/otros/convenio.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2020.

⁸¹² Artículo 8o.- Cualquier tratado o acuerdo interinstitucional que contenga mecanismos internacionales para la solución de controversias legales en que sean parte, por un lado la Federación, o personas físicas o morales mexicanas y, por el otro, gobiernos, personas físicas o morales extranjeras u organizaciones internacionales, deberá: I.- Otorgar a los mexicanos y extranjeros que sean parte en la controversia el mismo trato conforme al principio de reciprocidad internacional; II.- Asegurar a las partes la garantía de audiencia y el debido ejercicio de sus defensas; y III.- Garantizar que la composición de los órganos de decisión aseguren su imparcialidad. Artículo 9o.- El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos no reconocerá cualquier resolución de los órganos de decisión de los mecanismos internacionales para la solución de controversias a que se refiere el artículo 8o. cuando esté de por medio la seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés esencial de la Nación. MÉXICO. **Ley sobre la celebración de tratados**. Disponível em: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216_200521.pdf. Acesso em: 10 jun. 2023.

⁸¹³ O México tem doze casos em fase de supervisão de cumprimento. CORTE INTERAMERICANA DE DEREITOS HUMANOS. **Casos en etapa de Supervisión de Cumplimiento de Sentencia**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/casos_en_supervision_por_pais.cfm. Acesso em: 10 jun. 2023.

⁸¹⁴ A lei omitiu-se quanto ao cumprimento das sentenças da Corte Interamericana, muito embora a Colômbia já houvesse reconhecido a competência contenciosa da Corte dez anos antes, em 1985. O rito envolve o recebimento da decisão, aprovação do pagamento por comitê composto pelos Ministros do Interior, Relações Exteriores, Justiça e da Defesa Nacional [art. 2º]. O Governo providenciará audiência de conciliação com as vítimas, perante agente do Ministério Público do Tribunal do Contencioso Administrativo; em havendo êxito, o acordo será homologado pelo juiz administrativo [art. 7º], fracassando, abre-se a via judicial, mas com cognição limitada à apuração do montante devido [art. 11]. COLÔMBIA. **Ley 288 de 1996**. Disponível em: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0288_1996.html. Acesso em: 21 mai. 2020.

⁸¹⁵ Vide especialmente artigos 2º e 4º. PERU. **Ley 27.775, de 5 de julio de 2002**. Disponível em: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/documentos/leyes/27775.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2020.

de continuidade. Além disso, Colômbia e Peru não são paradigmas adequados porque são estados unitários⁸¹⁶, ao passo que o Brasil ainda precisa lidar com entes subnacionais, cuja repartição de competências e falta de coordenação agregam camadas extras de complexidade. A resultante é que o Brasil é extremamente ineficiente em tal campo. Das oitenta e cinco medidas de reparação, cinquenta e nove permanecem pendentes, sete parcialmente cumpridas, uma integralmente descumprida e apenas dezoito cumpridas, ou seja, 21% de adimplemento integral, lembrando que cada condenação poderá incluir inúmeros itens condenatórios. Sob a ótica de casos julgados, apenas o caso Escher foi integralmente adimplido⁸¹⁷.

Houve algumas iniciativas do Legislativo para amenizar tal situação. O arquivado Projeto de Lei nº. 420/2009 reconhecia a sentença da Corte Interamericana como título executivo judicial contra a Fazenda Pública, ordenando que o pagamento fosse feito em até noventa dias, sob pena de sequestro – sem precatórios, portanto⁸¹⁸; o Projeto de Lei nº. 153/2020 mencionava que o cumprimento da sentença interamericana seria em face da União, assegurado o direito de regresso contra o verdadeiro responsável pelo ilícito⁸¹⁹. Mais minudente é o Projeto de Lei nº. 220/2016, cujas linhas principais são: (i) previsão orçamentária da União para arcar com as condenações [art. 1º, § 1º]; (ii) dispensa de homologação da decisão interamericana, atribuindo-lhe a qualidade de título executivo judicial [art. 1º, § 2º e 13]; (iii) organiza duas modalidades de execução, a judicial, coercitiva, e a administrativa, consensual [art. 2º]; (iv) dispensa o precatório [art. 3º]; (v) direito de regresso da União contra o causador do dano [art. 6º]; (vi) reconhece o dever de todos os entes federados cumprir as decisões da Corte [art. 8º]; (vii) cria um Conselho Deliberativo, com participação do Ministério Público Federal e sociedade civil [art. 11]⁸²⁰.

Uma iniciativa recente veio com a Resolução nº. 364/2021 do CNJ e sua Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões e deliberações da Corte Interamericana. Compete-lhe a coleta de dados, elaboração de relatórios, além de sugerir medidas ao Poder Público, fiscalizar as iniciativas adotadas e provocar as autoridades competentes, quando a decisão

⁸¹⁶ Constituição Política do Peru, art. 43; Constituição Política da Colômbia, art. 285 e seguintes.

⁸¹⁷ Há também seis medidas provisórias pendentes. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel de Monitoramento das decisões da Corte IDH em relação ao Brasil**. Disponível em: www.cnj.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁸¹⁸ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº. 420/2009**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4284541&ts=1630417820790&disposition=inline>. Acesso em: 26 abr. 2020.

⁸¹⁹ Trata-se de reedição do Projeto de Lei nº. 3.214/2000 [arquivado]. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº. 153/2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236670>. Acesso em: 26 nov. 2020.

⁸²⁰ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº. 220/2016**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3475176&ts=1567532162466&disposition=inline>. Acesso em: 26 abr. 2020.

internacional assim o determinar⁸²¹. Por evidente, não se trata de atuação jurisdicional, mas de providência de cunho administrativo que pretende aprimorar o déficit de cumprimento das decisões, mediante a participação de órgãos do Judiciário, acompanhando e cobrando por resultados.

Inspirando-se no PL nº. 220/2016, nos itens subsequentes biparte-se o estudo em cumprimento (i) *espontâneo ou administrativo*, promovido pela União, que é o adotado até o momento; e (ii) *forçado ou judicial*, que exige a provocação do Judiciário para coagir o Executivo a fazer cumprir o decidido pela Corte Interamericana, hipótese ainda inédita.

7.2 O cumprimento espontâneo

Consoante artigo 68, 1 da Convenção, “[o]s Estados-Partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes”, o que idealmente reclama uma atuação estatal de ofício, sob pena de nova transgressão à ao texto convencional. Na falta de lei tratando do assunto, o cumprimento das sentenças interamericanas sujeita-se a decretos e outros atos regulamentares, que variam a cada mudança de governo.

Seguindo a ordem cronológica, o Decreto nº. 4.433/02 criou no Ministério da Justiça, a Comissão de Tutela dos Direitos Humanos da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, cuja missão era acompanhar as negociações para solução amistosa de casos na

⁸²¹ Resumidamente: a) criar e manter banco de dados com as deliberações e decisões da Corte Interamericana envolvendo o Brasil e o grau de compliance; b) monitorar e fiscalizar as medidas adotadas pelo Poder Público para o cumprimento das decisões; c) sugerir providências administrativas, legislativas, judiciais ou de outra natureza, necessárias para o cumprimento das decisões; d) solicitar informações e monitorar a tramitação dos processos e procedimentos relativos à reparação a direitos humanos determinadas pela Corte Interamericana, que tratem de forma direta ou indireta de obrigações relacionadas a decisões e deliberações da Corte; e) elaborar relatório anual sobre as providências adotadas pelo Estado brasileiro; f) enca minhar às autoridades competentes as decisões e deliberações da Corte Interamericana, para apuração de eventual responsabilidade administrativa, cível ou criminal; g) acompanhar a implementação de parâmetros de direitos fundamentais esta belecidos por sentenças, medidas provisórias e opiniões consultivas de Corte Interamericana [art. 2º]. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº. 364/2021**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3659>. Acesso em: 10 mai. 2022.

Comissão e Corte⁸²². O Decreto nº. 7.037/09, que aprovou o Programa Nacional de Direitos Humanos, elegeu como objetivo estratégico o “monitoramento dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro em matéria de Direitos Humanos”, indicou como responsáveis o Ministério das Relações Exteriores e a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República⁸²³, iniciativa que teve papel destacado ao autorizar os pagamentos derivados das sentenças dos casos Damião Ximenes Lopes, Escher e Garibaldi⁸²⁴. Com o advento do Ministério dos Direitos Humanos, a pasta, através da Portaria nº. 360/2018, instituiu a Rede Nacional de Implementação das Decisões dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos⁸²⁵. Desde 2014 há dotação orçamentária própria para o pagamento das obrigações pecuniárias⁸²⁶.

A estrutura corrente congrega o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, através da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais⁸²⁷, o Ministério das Relações

⁸²² Suas atribuições eram, grosso modo, subsidiar a defesa do Estado brasileiro, acompanhar o cumprimento das decisões da Corte Interamericana, inclusive, mediante interlocução com outros entes federados [art. 2º]. Sua composição envolvia o Secretário de Estado dos Direitos Humanos, Subsecretário-Geral de Assuntos Multilaterais do Ministério das Relações Exteriores, Procurador-Geral da União, Defensor Público-Geral da União, Consultor Jurídico do Ministério da Justiça e Diretor do Departamento dos Direitos Humanos e Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores [art. 3º]. O colegiado foi extinto pelo Decreto nº. 10.087/2019, art. 1º, CLXXX. BRASIL. **Decreto nº. 4.443, de 18 de outubro de 2002**. Institui a Comissão de Tutela dos Direitos Humanos da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4433.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

⁸²³ “Objetivo estratégico II: Monitoramento dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro em matéria de Direitos Humanos; [...] e) Definir e institucionalizar fluxo de informações, com responsáveis em cada órgão do governo federal, referentes aos relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e às decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério das Relações Exteriores”. BRASIL. **Decreto nº. 7.037, de 21 de dezembro de 2009**. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁸²⁴ No caso Damião Ximenes Lopes, o Decreto nº. 6.185/2007 autorizou um total de R\$ 280.532,35 aos familiares da vítima; já no caso Escher, o Decreto nº. 7.158/2010 autorizou o pagamento de US\$ 110.000,00 a serem divididos em partes iguais entre cinco beneficiários, considerando o câmbio do efetivo pagamento; por fim, no caso Sétimo Garibaldi, a indenização total contabilizou US\$ 491.857,18, a serem partilhados entre sete familiares, convertidos em real também na data do pagamento.

⁸²⁵ BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Portaria nº. 360, de 17 de dezembro de 2018**. Institui, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos, a Rede Nacional de Implementação das Decisões dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos. Art. 5º. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-360-de-17-de-dezembro-de-2018-55640071>. Acesso em: 10 mar. 2023.

⁸²⁶ Programa Orçamentário nº. 901 [“Operações especiais: cumprimento de sentenças judiciais”]; Ação Orçamentária nº. 734 [“Indenização de vítimas de violação das obrigações contraídas pela União por meio de adesão a tratados internacionais de direitos humanos”]. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento/lista-consultas>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁸²⁷ BRASIL. **Decreto nº. 11.341, de 1º de janeiro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Anexo I, artigo 6º, II e IV. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11341.htm. Acesso em: 11 jun. 2022.

Exteriores, via Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais⁸²⁸ e Advocacia-Geral da União, por meio da Procuradoria Nacional da União de Assuntos Internacionais⁸²⁹. Uma vez recebida a comunicação da sentença, via Ministério das Relações Exteriores, é emitido um parecer de força executiva pela Advocacia-Geral da União, que faz os encaminhamentos dos pontos resolutivos da sentença interamericana, de acordo com o responsável, por exemplo, União, Judiciário, quando envolver o andamento de processos, Legislativo, quando for imposta alguma reforma legislativa e, ainda, para outros entes federados, na hipótese de a condenação envolver condutas atribuíveis aos mesmos⁸³⁰. Os progressos são então consolidados e informados à Corte Interamericana periodicamente.

Prosseguindo, há três situações possíveis quanto às condenações do Brasil na Corte Interamericana: (i) satisfação integral, (ii) parcial e (iii) inadimplemento total das sentenças interamericanas.

O único registro de *satisfação integral* foi no caso Escher e outros [20/11/2009], cujo objeto foi uma interceptação telefônica irregular e sua divulgação pela mídia, em um contexto de conflito agrário no interior do Paraná. O tribunal considerou cumpridas as obrigações de indenizar as vítimas, publicar a sentença na imprensa oficial e em jornais locais, investigar e punir os envolvidos pelo ilícito, assim como ressarcir as custas e despesas do processo⁸³¹.

No tocante à *satisfação parcial*, tem-se o seguinte:

Quadro 1 – O Brasil e o compliance das sentenças interamericanas

Caso	Status	Detalhamento
<i>Damião Ximenes Lopes</i>	Cumpridas	Publicar a decisão no Diário Oficial e em jornais; indenizar as vítimas; arcar com as custas e despesas do processo

⁸²⁸ BRASIL. **Decreto nº. 11.357, de 1º de janeiro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Relações Exteriores e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Anexo I, art. 38, II. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11357.htm. Acesso em: 30 jun. 2023.

⁸²⁹ BRASIL. **Decreto nº. 11.328, de 1º de janeiro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Advocacia-Geral da União e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Anexo I, art. 53, IV. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11328.htm. Acesso em: 30 jun. 2023.

⁸³⁰ Foi o procedimento adotado no caso Favela Nova Brasília, que também envolvia o Estado do Rio de Janeiro. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Núcleo de controvérsias no exterior (NEXT/DAI/PGU). **Parecer de força executiva nº. 151/2017/PGU/AGU**. Brasília, 12 de junho de 2017. 10 p.

⁸³¹ O dever de investigar e punir os envolvidos na interceptação telefônica ilegal não prosperou por força da prescrição. Embora a Corte Interamericana já tenha declarado a imprescritibilidade de graves violações aos direitos humanos, como esse tema não foi debatido na fase de conhecimento, entendeu-se que isso não poderia ser feito na supervisão. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Escher e outros vs. Brasil**. Supervisão de cumprimento de sentença. §§ 13 a 21. San José, 19 de junho de 2012. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/escher_19_06_12.pdf. Acesso em: 01 ago. 2020.

doença mental em instituição psiquiátrica, bem como falta de resposta judicial nas esferas cível e criminal.	Parcialmente cumpridas	Desenvolver um programa de formação e capacitação para o pessoal ligado à atenção da saúde mental, conforme os padrões internacionais vigentes
	Descumpridas	Investigar e sancionar os autores do ilícito
<i>Garibaldi</i> [23/09/2009]: morosidade na investigação e punição dos envolvidos em homicídio, num contexto de conflito agrária no Paraná	Cumpridas	Publicar a decisão no Diário Oficial e em jornais; manter em sítio eletrônico da União e Estado do Paraná, cópia integral sentença; indenizar as vítimas e arcar com as custas e despesas do processo.
	Parcialmente cumpridas	Investigar e sancionar os autores do ilícito
<i>Gomes Lund e outros, “Guerrilha do Araguaia”</i> [24/11/2010]: desaparecimento forçado de dezenas de pessoas na “Guerrilha do Araguaia”.	Cumpridas	Publicar a decisão no Diário Oficial, em jornais e Internet; permitir que familiares das vítimas apresentem pedidos de indenização nos termos da Lei nº. 9.140/1995; arcar com as custas e despesas do processo
	Parcialmente cumpridas	Sistematizar e divulgar informações sobre violações aos direitos humanos durante a Ditadura e Guerrilha do Araguaia; indenizar as vítimas; convocação pública para que familiares não identificados de vítimas possam pleitear indenizações conforme a Lei nº. 9.140/1995
	Descumpridas	Investigar e sancionar os autores do ilícito; localizar os restos mortais dos desaparecidos; disponibilizar tratamento médico e psicológico às vítimas; realizar ato público de reconhecimento de responsabilidade; implementar programa de direitos humanos nas Forças Armadas; tipificar o desaparecimento forçado
<i>Fazenda Brasil Verde</i> [20/10/2016]: escravidão contemporânea em fazenda privada no Pará e omissão estatal.	Cumpridas	Publicar a decisão no Diário Oficial, jornais e Internet; arcar com as custas e despesas do processo
	Parcialmente cumpridas	Indenizar as vítimas
	Descumpridas	Reiniciar a persecução penal contra os autores do ilícito; legislar excluindo a prescrição em crime de escravidão e análogos
<i>Favela Nova Brasília</i> [16/02/2017]: episódio de violência perpetrado por policiais civis do Rio de Janeiro.	Cumpridas	Ressarcir o Fundo de Assistência Legal das Vítimas; pagar as despesas do processo; publicar a decisão no Diário Oficial e jornais
	Parcialmente cumpridas	Indenizar as vítimas
	Descumpridas	Investigar e sancionar os autores dos crimes, ponderando sobre sua federalização; disponibilizar tratamento psicológico e médico para as vítimas; realizar ato público de reconhecimento de responsabilidade, inaugurando placas em memória das vítimas na praça da Favela Nova Brasília; publicar informe anual sobre letalidade policial e respectivas investigações; assegurar que a apuração de casos de violência policial se deem por órgão independente e distinto do que pertença o suspeito; que o Estado do Rio de Janeiro crie políticas públicas para reduzir a violência policial; implementar um programa permanente de atenção às mulheres vítimas de violência sexual; legislar assegurando às vítimas e familiares a participação na investigação da violência policial; substituir a expressão “auto de resistência” por “lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial”.

<i>Povo Indígena Xucuru e seus membros</i> [05/02/2018]: demora na demarcação e regularização de território indígena	Cumpridas	Publicar o resumo da sentença no Diário Oficial e no sítio governamental
	Descumpridas	Garantir o “direito de propriedade” do Povo Indígena Xucuru, removendo não indígenas, indenizando benfeitorias e terceiros de boa-fé; criar um fundo de desenvolvimento comunitário; arcar com as custas e despesas processuais
<i>Vladimir Herzog e outros</i> [15/03/2018]: tortura e assassinato do jornalista Vladimir Herzog, em 1975.	Cumpridas	Ressarcir o Fundo de Assistência Legal das Vítimas e pagar as despesas do processo
	Parcialmente cumpridas	Publicar a sentença no Diário Oficial, do seu resumo em jornais de circulação e nos sítios eletrônicos governamentais, inclusive, do Exército Brasileiro
	Descumpridas	Reiniciar a persecução penal contra os autores do ilícito, afastando a Lei de Anistia, prescrição e equivalentes; realizar ato público de reconhecimento de responsabilidade; pagar indenização às vítimas
<i>Barbosa de Souza e outros</i> [07/09/2021]: demora na persecução penal de acusado de feminicídio ocorrido em 1998, cujo réu era deputado estadual da Paraíba e em gozo de imunidade parlamentar	Cumpridas	Reembolsar o Fundo de Assistência Jurídica de Vítimas
	Descumpridas	Publicar a sentença no Diário Oficial, nos sites da Assembleia e Judiciário paraibanos; realizar ato de reconhecimento de responsabilidade; elaborar um sistema nacional de dados sobre violência contra as mulheres; implementar um plano de capacitação para as forças policiais da Paraíba; promover jornada de sensibilização sobre a violência contra a mulher e a imunidade parlamentar; adotar um protocolo nacional para a investigação de feminicídios; pagar indenizações, custas e gastos do processo

Fonte: <https://www.corteidh.or.cr/>.

Com status de inadimplemento total, há as seguintes:

Quadro 2 – Sentenças interamericanas totalmente descumpridas

Caso	Detalhamento
<i>Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus</i> [11/07/2020]: explosão de fábrica de fogos ocorrida em 11/12/1998 na Bahia.	Dar seguimento à persecução penal contra os autores do ilícito e concluir as ações indenizatórias; disponibilizar tratamento médico e psicológico às vítimas; publicar o resumo da sentença; realizar ato público de reconhecimento da responsabilidade; inspecionar periodicamente fábricas de fogos de artifício; informar o avanço na aprovação do PL n.º 7433/2017, que regula o tema; desenvolver um programa para inserir os trabalhadores dedicados à fabricação de fogos de artifício em mercados alternativos; entregar relatório sobre a aplicação das Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos; pagar indenização às vítimas, custas e despesas processuais
<i>Sales Pimenta</i> [30/06/2022]: ausência de proteção judicial efetiva, pela impunidade de homicídio de defensor de direitos humanos, num contexto de disputa agrária	Criar um grupo de trabalho sobre as causas de impunidade estrutural relacionada à violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos dos trabalhadores rurais; oferecer tratamento psicológico e/ou psiquiátrico gratuito às vítimas; publicar a sentença em sites governamentais, inclusive, do Estado do Pará; realizar ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional; nomear uma praça pública no município de Marabá/PA, com o nome de Gabriel Sales Pimenta; criar um espaço público de memória em Belo Horizonte/MG, em referência ao ativismo das pessoas defensoras de direitos humanos; criar e implementar, em âmbito nacional, um protocolo unificado de investigação, dirigido especificamente aos crimes cometidos contra pessoas defensoras de direitos humanos; revisar e adequar seus mecanismos existentes, em particular o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas, nos âmbitos federal e estadual, bem como sua veiculação em lei ordinária; implementar um sistema nacional de coleta de dados sobre a violência contra

as pessoas defensoras de direitos humanos; criar um mecanismo que permita a reabertura de investigações e processos judiciais, inclusive naqueles em que tenha ocorrido a prescrição, quando, em uma sentença da Corte Interamericana reconhecer a responsabilidade internacional do Estado; pagar as indenizações à vítima, custas e ressarcir seus gastos.

Fonte: <https://www.corteidh.or.cr/>.

Desse conjunto de dados, infere-se que itens condenatórios impondo ao Legislativo o dever de produzir leis sobre dados temas não surtiram efeito prático algum até o momento, o que se repete quanto ao Judiciário, salvo o caso Escher. A complexidade de algumas obrigações de fazer justifica certa demora, mas o excesso de lentidão mostra-se preocupante. A sentença do caso Ximenes Lopes, que em 2006 impôs ao Brasil a implementação de programa de formação para o pessoal ligado à atenção de saúde mental, até hoje remanesce parcialmente cumprida. E, destoando da complexidade como argumento para justificar a demora, comandos simples, como a inclusão de direitos humanos no programa de formação das Forças Armadas [caso Gomes Lund] ou publicação da sentença no sítio do Exército brasileiro [caso Herzog] não foram implementados. Dito de outro modo, colocando lado a lado obrigações complexas e singelas, o quadro geral é sugestivo de falta de compromisso do Estado brasileiro no compliance das sentenças interamericanas.

Outro elemento que ajuda a compreender o baixo índice de cumprimento das sentenças é que a maioria das condenações sofridas pelo Brasil deriva de condutas de estados-membros⁸³², e não há ferramental específico para forçá-los a colaborar. Em situações peculiares, a União age suprimindo a omissão local, como por exemplo, para fazer cumprir medidas provisórias deferidas pela Corte, no sentido de corrigir problemas como superlotação, insalubridade ou falta de segurança em unidades prisionais estaduais específicas⁸³³. Mas nem sempre há sustentação legal para um proceder dessa natureza. No caso Favela Nova Brasília, o tribunal ordenou que o Brasil criasse políticas públicas para redução da violência policial, publicação de dados sobre letalidade policial, a substituição da expressão “auto de resistência” por “lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial”, dentre outras,

⁸³² Das onze condenações, apenas cinco envolvem diretamente órgãos da União [casos Lund, Fazenda Brasil Verde, Povo Indígena Xucuru, Herzog e Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus].

⁸³³ A Lei de Execução Penal atribui ao Departamento Penitenciário Nacional a prerrogativa de fiscalizar e auxiliar estabelecimentos penais [art. 72, I a IV], permissivo utilizado pela União para fazer cumprir, com recursos e pessoal próprio, os comandos contidos em medidas provisórias. Eis a lista de estabelecimentos e data de deferimento da tutela de urgência: Complexo Penitenciário de Pedrinhas, Maranhão [14/11/2014]; Complexo Penitenciário do Curado, Pernambuco [28/05/2014]; Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho [13/02/2017]; Unidade de Internação Sócioeducativa, Espírito Santo [25/02/2011]; Penitenciária Eva Risto de Moraes [21/03/2023]. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Tutelas de urgência - SIDH**. Disponível em: www.cnj.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2023.

concernentes ao Rio de Janeiro. Segurança pública, mais especificamente, organização da polícia civil e militar são campos constitucionalmente deferidos aos Estados-membros [art. 144, IV e V]. E, diversamente do sistema penitenciário, não há base consistente para que a União sobreponha-se ao Rio de Janeiro e faça cumprir os comandos condenatórios acima elencados. Por força desse impasse, não por acaso, tal sentença permanece essencialmente descumprida⁸³⁴.

Avançando, a medida reparatória mais cumprida pelo Brasil é a de pagar indenizações, despesas processuais e ressarcir o Fundo de Assistência Legal das Vítimas. Sobre isso, traz-se a seguinte tabela:

Tabela 1 – Execução do Programa Orçamentário nº. 901, “Cumprimento de sentenças judiciais”, Ação Orçamentária nº. 734: “indenização a vítimas de violação das obrigações contraídas pela União por meio da adesão a tratados internacionais de proteção dos direitos humanos”.

Ano	Órgão superior	Orçamento inicial (R\$)	Valor pago (R\$)	Percentual de realizado do orçamento
2014	64000 - Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania	350.000,00	163.570,88	46,73%
2015	64000 - Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania	385.000,00	28.080,00	7,29%
2016	57000 - Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos	417.571,00	0,00	0,00%
2017	30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	200.000,00	870,59	0,44%
2018	81000 – Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania	200.000,00	6.368.567,00	3184,28%
2019	81000 – Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania	5.000.000,00	224.017,40	4,48%
2020	81000 – Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania	15.000.000,00	123.446,06	0,82%
2021	81000 – Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania	10.400.000,00	27.243,21	0,26%
2022	81000 – Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania	34.825.344,00	8.009,70	0,02%
2023	81000 – Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania	4.768.084,00	0,00	0,00%
Total			6.943.804,84	

Fonte: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento/lista-consultas>.

⁸³⁴ Tramita no STF a ADPF nº. 635, relator Ministro Edson Fachin com temática semelhante.

Por tais dados, tem-se que a União, ao invés de recorrer ao regime de precatórios, tem feito o pagamento das indenizações via dotação orçamentária específica⁸³⁵, o que é positivo sob a ótica da efetividade. Por outro lado, o baixo – e até inexistente – pagamento em determinados exercícios é sugestivo de problemas ocultos, como entraves burocráticos, dificuldades na localização e habilitação dos beneficiários da indenização ou, mais uma vez, uma falta de senso de prioridade quanto à natureza e gravidade de uma condenação por um tribunal internacional de direitos humanos. No caso Favela Nova Brasília, por exemplo a União atribuiu ao Estado do Rio de Janeiro o pagamento das indenizações, o que até hoje não foi cumprido, em que pese a disponibilidade orçamentária da União para tanto⁸³⁶.

Outro aspecto a ser destacado é que a União arcou com R\$ 6,9 milhões de reais desde 2014, além de indenizações pagas nos anos anteriores⁸³⁷. Todavia, a União até hoje não moveu nenhuma ação de regresso contra os responsáveis originários⁸³⁸, o que enfraquece o escopo preventivo das decisões da Corte Interamericana. Os Projetos de Lei nº. 220/2016 e

⁸³⁵ Nos casos Damiano Ximenes Lopes e Garibaldi dois decretos específicos autorizaram a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República a realizar tais trâmites – Decreto nº. 6.185/2007 e 7.307/2010, respectivamente.

⁸³⁶ De acordo com parecer de força executiva, “35. Em se tratando de responsabilidade do Estado brasileiro decorrente de fatos ocorridos na esfera do Estado do Rio de Janeiro, tendo em conta que a violência policial objeto da presente condenação foi perpetrada por agentes policiais estaduais, recomenda-se o encaminhamento de cópia da sentença à Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, a fim de que promova o procedimento necessário ao adimplemento do quantum debeatur e à Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério dos Direitos Humanos, por meio da Assessoria Jurídica da Secretaria de Direitos Humanos, para acompanhamento do cumprimento nesse ponto”. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Núcleo de controvérsias no exterior (NEXT/DAI/PGU). **Parecer de força executiva nº. 151/2017/PGU/AGU**. Brasília, 12 de junho de 2017. p. 9.

⁸³⁷ No caso Damiano Ximenes Lopes, o Decreto nº. 6.185/2007 autorizou um total de R\$ 280.532,35 aos familiares da vítima; já no caso Escher, o Decreto nº. 7.158/2010 autorizou o pagamento de US\$ 110.000,00 a serem divididos em partes iguais entre cinco beneficiários, considerando o câmbio do efetivo pagamento; por fim, no caso Sétimo Garibaldi, a indenização total contabilizou US\$ 491.857,18, a serem partilhados entre sete familiares, convertidos em real também na data do pagamento.

⁸³⁸ “Após pesquisa aos processos administrativos referentes aos casos mencionados pelo Requerente (Damiano Ximenes Lopes, Escher e outros e Garibaldi e Alyne Pimentel), não se verificou o ajuizamento de ação de regresso proposta pela União. O ajuizamento de ações de regresso decorrentes de condenação na esfera internacional é um tema complexo que desperta atenção e preocupação e, até o momento, sem entendimento consolidado na jurisprudência internacional. A análise perpassa pela distinção entre a responsabilidade por ato interno (sujeito de direito interno) e a responsabilidade internacional do Estado (sujeito de direito internacional), sendo que a própria caracterização do ato ilícito interno difere daquela de um ato ilícito internacional. Portanto, o tema tem demandado um estudo bastante aprofundado por parte da Advocacia-Geral da União, inclusive de direito comparado, de modo a averiguar a viabilidade e os riscos que permeiam esse tipo de ação”. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Pedido de acesso à informação nº. 01015.000080/2021-30**. Brasília, 15 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/DetailarManifestacaoSolicitante?id=5z%2bpJIfs4yQ%3d&ca=c=J6TciX33uuJO2IN%2fGzmE4w%3d%3d>. Acesso em: 10 fev. 2021.

153/2020 mencionam o direito de regresso da União⁸³⁹, mas independentemente de lei específica, a busca pelo ressarcimento é um poder-dever que dimana do texto constitucional⁸⁴⁰.

Em síntese, o compliance das sentenças da Corte Interamericana pelo Brasil é baixo, possível reflexo da falta de legislação que preveja um procedimento a ser seguido e elucide das responsabilidades dos envolvidos, inclusive, entes subnacionais. Também é notável a inexistência de janelas para participação da sociedade civil, assim como a imposição de consequências às pessoas físicas diretamente envolvidas no ilícito, no mínimo, via ações de ressarcimento.

7.3 O cumprimento forçado

A judicialização do cumprimento da sentença interamericana é duplamente desafiadora. Primeiro, porque precisa fazer frente a uma cristalizada recalcitrância do Estado brasileiro em cumprir espontaneamente a sentença internacional. E, em segundo lugar, a legislação processual não foi desenhada para tal desiderato, o que exige improvisações, releituras e adaptações. Sem pretensão de esgotamento, neste subitem serão estudados dois assuntos: aspectos processuais gerais e o cumprimento de obrigações de pagar, fazer e não fazer.

7.3.1 Aspectos processuais gerais

O primeiro tópico diz respeito à *homologação da sentença interamericana*. O que está subjacente à homologação é saber se o Judiciário tem o poder de controlar tais decisões e, eventualmente, neutralizá-las ao argumento de violação à ordem pública, soberania ou afins. Nenhum Estado, leciona Amílcar de Castro, pode pretender que os julgados de seus tribunais tenham força executória ou valor jurisdicional em jurisdição estranha⁸⁴¹, sendo a homologação

⁸³⁹ O PL n.º. 220/2016 previa o direito de regresso, a ser exercido em até 60 dias após o pagamento por parte da União, conta as pessoas físicas e/ou jurídicas responsáveis [art. 6º]. Já o PL n.º. 153/2020 possui ideia semelhante [art. 3º].

⁸⁴⁰ Art. 37 [...] § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

⁸⁴¹ CASTRO, Amílcar de, **Direito Internacional Privado**. 5ª ed. São Paulo: Forense, 1996. p. 267.

condição para eficácia em Estado distinto daquele onde foi proferida. No Brasil, isso é feito pelo STJ que, sem entrar no mérito, avaliará a satisfação de requisitos formais como prolação por autoridade competente, citação regular e ofensa à ordem jurídica, dentre outros listados no art. 963 do CPC⁸⁴².

O artigo 105, I, “i” da Constituição, atribui ao STJ processar e julgar a homologação de sentença estrangeira, e o CPC reitera que decisão estrangeira é a proveniente de outro Estado, tanto que o art. 963, III menciona como requisito para a homologação sua eficácia “no país em que foi proferida”. Tais dispositivos são inaplicáveis à Corte Interamericana dada a distinção entre sentença estrangeira e sentença proferida por tribunal internacional. Confirma-se fragmento decisão monocrática da Ministra Rosa Weber, referente a pedido de cooperação internacional formulado pelo Tribunal Penal Internacional; eis o fragmento:

19. Importante ressaltar, apesar da obviedade, que as decisões proferidas pelo TPI não constituem sentenças estrangeiras, não necessitando, portanto, de homologação do Superior Tribunal de Justiça, como preceituado pelo art. 105, inciso I, alínea “i”, da Constituição Federal. Isso porque, como já dito anteriormente, a Corte Internacional Penal é um organismo de jurisdição internacional e não estrangeira, proferindo decisões de caráter internacional, as quais diferem das sentenças proferidas por Estados soberanos⁸⁴³.

Na ADPF n.º 101, o Plenário do STF reconheceu o caráter vinculante, para o Brasil, de decisões de tribunal ad hoc do MERCOSUL, sequer ventilando sua homologação⁸⁴⁴. E mais recentemente, na ADPF n.º 635, referente à violência policial em ações policiais em comunidades no Rio de Janeiro, mencionou-se o caráter obrigatório das decisões da Corte

⁸⁴² Art. 963. Constituem requisitos indispensáveis à homologação da decisão: I - ser proferida por autoridade competente; II - ser precedida de citação regular, ainda que verificada a revelia; III - ser eficaz no país em que foi proferida; IV - não ofender a coisa julgada brasileira; V - estar acompanhada de tradução oficial, salvo disposição que a dispense prevista em tratado; VI - não conter manifesta ofensa à ordem pública. Parágrafo único. Para a concessão do exequatur às cartas rogatórias, observar-se-ão os pressupostos previstos no caput deste artigo e no art. 962, § 2º. Outra previsão importante está no artigo 17 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, segundo o qual “As leis, atos e sentenças de outro país, bem como quaisquer declarações de vontade, não terão eficácia no Brasil, quando ofenderem a soberania nacional, a ordem pública e os bons costumes”.

⁸⁴³ O caso versava sobre o cumprimento de ordem de prisão emitida pelo Tribunal Penal Internacional, em desfavor de Omar Hassan Al Bashir, Presidente da República do Sudão. Em decisão monocrática, o relator originário, Ministro Celso de Mello, diferenciou *extradição* de *entrega* ou *surrender*: no primeiro, o indivíduo é realocado a pedido de Estado estrangeiro onde corre processo criminal; no caso da entrega ou *surrender*, o indivíduo é posto à disposição do TPI, um tribunal internacional por definição. Essa racionalidade pode ser extrapolada para discernir sentença estrangeira de sentença internacional para fins de necessidade ou não de homologação. Omar Hassan Al Bashir acabou preso em território sudanês e o pedido foi julgado prejudicado. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição n.º 4625**. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, 22 de junho de 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 26 abr. 2022.

⁸⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 101**. Pleno. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 24 de junho de 2009. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 26 abr. 2022.

Interamericana, novamente, sem aludir à homologação⁸⁴⁵. No STJ há precedente alusivo à homologação de decisão arbitral de 1929, emanada pela extinta Corte Permanente de Justiça Internacional, em litígio entre Brasil e França, mais uma vez, diferenciando sentença estrangeira e internacional, nos termos já aqui expostos⁸⁴⁶.

A Advocacia-Geral da União tem posicionamento idêntico, acrescentando que da voluntária submissão do Estado à jurisdição de um tribunal internacional decorre o dever de acatar suas decisões. Com sustentáculo nesse raciocínio é que as condenações do Brasil vem sendo – lentamente - cumpridas⁸⁴⁷. De fato, a CADH é explícita ao dizer que: “Os Estados Partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes” [art. 68, 1]⁸⁴⁸.

Uma vez estabelecido que as decisões da Corte Interamericana não carecem de homologação, necessário averiguar *como as mesmas são transpostas para o sistema processual*. Aventa-se três possibilidades: (i) documento a ser “validado” por sentença em processo de conhecimento; (ii) título executivo extrajudicial; ou (ii) título executivo judicial.

O dever de cumprir as decisões da Corte Interamericana descarta – por inconveniência – interpretações tendentes à relativização, revisão ou supressão total ou parcial dos efeitos do que fora decidido pelo tribunal internacional. A independência funcional

⁸⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 635**. Pleno. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 18 de agosto de 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 26 abr. 2022.

⁸⁴⁶ De acordo com o voto do Relator: “De se considerar, ademais, que a Corte Internacional não profere decisão que se subsuma ao conceito de ‘sentença estrangeira’, visto que é órgão supranacional. A propósito, relevo o documento expedido pela Corte Internacional de Justiça, em 24 de outubro de 2007, juntado pelo requerente, às fls. 323, em que se esclarece: ‘a CPIJ, assim como a Corte Internacional de Justiça, não são cortes ou tribunais estrangeiros, cujos julgamentos não são decisões judiciais ou sentenças estrangeiras que requeiram qualquer tipo de exequator [sic] ou homologação”. A homologação foi, também, por ilegitimidade ativa, pois quem solicitou a homologação foram terceiros, não a França ou Brasil, e por afronta à soberania nacional, colocação estranha a uma sentença internacional e colidente com os fundamentos supra. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Sentença Estrangeira Contestada nº. 2707/NL**. Corte Especial. Relator: Ministro Francisco Galvão. Brasília, 3 de dezembro de 2008. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2022.

⁸⁴⁷ “12. A dispensa da exigência da homologação no caso das decisões internacionais decorre do fato de que a submissão do Estado à jurisdição de tribunais internacionais é facultativa, detendo o Estado liberdade de aceitar ou não. De sua aceitação, no entanto, decorre a obrigação de o Estado aderente dar cumprimento à decisão eventualmente proferida, em observância ao princípio do pacta sunt servanda e sob pena de incorrer em descumprimento de obrigação internacional a qual se comprometeu a assumir. [...] As sentenças internacionais, como visto, não carecem, em princípio, de qualquer previsão legal para que produzam efeitos internos, eis que prolatadas por órgão judicial integrante de organismo internacional do qual o Estado brasileiro é parte e em face do qual reconheceu expressamente sua jurisdição obrigatória”. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Núcleo de controvérsias no exterior (NEXT/DAI/PGU). **Parecer de força executiva nº. 151/2017/PGU/AGU**. Brasília, 12 de junho de 2017. p. 4.

⁸⁴⁸ De acordo com o PL nº. 153/2020, “Art. 1º. As decisões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, constituídas pela Convenção Americana de Direitos Humanos, cuja jurisdição foi reconhecida pelo Decreto Legislativo 678, 06 de novembro de 1992, produzem efeitos jurídicos imediatos no âmbito do ordenamento interno brasileiro”. Já o PL nº. 220/2016 dispunha que “O cumprimento das decisões e sentenças de que trata esta Lei independe de homologação interna” [art. 1º, § 2º].

dos juízes domésticos não é absoluta, pois também o Judiciário integra o Estado brasileiro e deve observar a CADH e a jurisprudência da Corte Interamericana, como preconiza a já mencionada Recomendação n.º. 123/2022 do CNJ. Partindo de tal reflexão, exclui-se de pronto a necessidade de processo de conhecimento para *validar* a decisão interamericana, por implicar em uma homologação de sentença por via transversa. Já a qualificação da decisão como *título executivo extrajudicial* esbarraria em entraves análogos. É que a defesa numa execução dessa natureza se dá via embargos à execução, que nada mais são que uma ação de conhecimento com o propósito de desconstituir o título executivo, o que é inconciliável com a natureza das decisões da Corte⁸⁴⁹.

Por exclusão, a solução mais consentânea com a o texto convencional é reconhecer os provimentos da Corte Interamericana como *títulos executivos judiciais*, mediante interpretação ampliativa do art. 515, I do CPC⁸⁵⁰. O fato de a sentença interamericana não ter sido proferida por um juiz estatal não pode impressionar porque o CPC também atribui tal qualidade às sentenças arbitrais [CPC, art. 515, VII]. Tal exegese tem a virtude de restringir o espectro das matérias que podem ser arguidas na impugnação da Fazenda Pública, o que é consentâneo com o caráter mandatório das decisões interamericanas⁸⁵¹.

Será o conteúdo da condenação que ditará o *procedimento*, com citação da Fazenda Pública para⁸⁵²: (i) pagar, seguindo-se o regramento do artigo 534 e seguintes do CPC, com o exequente instruindo seu pedido com demonstrativos do cálculo e sua expressão em moeda corrente, para pagamento via precatório; (ii) satisfazer obrigações de fazer e/ou não fazer,

⁸⁴⁹ O conteúdo dos embargos à execução é o mais amplo possível, como deixa claro o § 2º do art. 910 do CPC: “Nos embargos, a Fazenda Pública poderá alegar qualquer matéria que lhe seria lícito deduzir como defesa no processo de conhecimento”. Crê-se que o mesmo fundamento se aplica à vedação do uso da ação monitória para o mesmo desiderato [CPC, art. 700].

⁸⁵⁰ Na dicção do inciso I do art. 515 do CPC, são “decisões proferidas no processo civil que reconheçam a exigibilidade de obrigação de pagar quantia, de fazer, de não fazer ou de entregar coisa”. O PL n.º. 153/2020 confere à sentença interamericana a qualidade de título executivo judicial em desfavor da União [art. 2º], no que é seguido pelo PL n.º. 220/2016 [art. 1º, § 2º e 13].

⁸⁵¹ Em contrapartida, os embargos à execução podem veicular qualquer matéria [CPC, art. 910, § 2º], a impugnação ao cumprimento de sentença abrange apenas: I - falta ou nulidade da citação se, na fase de conhecimento, o processo correu à revelia; II - ilegitimidade de parte; III - inexecuibilidade do título ou inexigibilidade da obrigação; IV - excesso de execução ou cumulação indevida de execuções; V - incompetência absoluta ou relativa do juízo da execução; VI - qualquer causa modificativa ou extintiva da obrigação, como pagamento, novação, compensação, transação ou prescrição, desde que supervenientes ao trânsito em julgado da sentença [CPC, art. 535]. Consigna-se que nem todos esses incisos seriam aplicáveis, como nulidade da citação.

⁸⁵² Em ambos os casos, a Fazenda Pública será citada para pagar ou honrar a obrigação de pagar ou de fazer ou não fazer, conforme o caso. Quando o título executivo for sentença cível, seu cumprimento envolverá a mera intimação da Fazenda Pública para cumpri-la, como uma nova fase em um processo preexistente. Entretanto, quando o título executivo judicial possuir natureza diversa, como sentença penal condenatória, sentença arbitral e sentença e decisão interlocutória estrangeira, homologada pelo STJ, há aqui um novo processo e, por conseguinte, o adequado é a citação e não a intimação [CPC, art. 515, § 1º]. Pensa-se que a mesma lógica se aplica ao cumprimento das decisões interamericanas.

conforme artigos 536 e seguintes do CPC, sendo possível o uso de astreintes e outras mecanismos para forçar o adimplemento.

Quanto à *legitimidade ativa*, indubitavelmente, vítimas e seus familiares podem pleitear o pagamento da indenização e outras medidas individualizadas em seu favor. No tocante a itens condenatórios de maior amplitude, com o escopo de prevenir novas violações de direitos humanos, isso é identificado pela legislação doméstica como direitos coletivos em sentido amplo, de modo que a legitimidade ativa deverá seguir os ditames da Lei nº. 7.347/1985 – Lei da Ação Civil Pública, isto é, Ministério Público, associações e outros⁸⁵³. Também valendo-se de tal permissivo, não seria impossível que a União propusesse a ação contra o estado-membro responsável direto pelas obrigações impostas pela Corte, ou vice-versa, face à competência material comum inerente aos direitos humanos⁸⁵⁴.

A princípio, a *legitimidade passiva* será exclusiva da União, que é a responsável por “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” [Constituição, art. 21, I]. Por uma questão de efetividade, propõe-se que outros entes federados e respectivos entes administrativos possam ser demandados: (i) se a sentença interamericana lhes impuser obrigações específicas⁸⁵⁵, ou (ii) se a conduta ilícita original for a eles atribuível, enquanto responsáveis solidários⁸⁵⁶. À objeção de que tais entidades não foram parte no processo interamericano, responde-se que o réu na Corte Interamericana é a República Federativa do Brasil, formada pela “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” [CRFB, art. 1º, “caput”]. Perante um tribunal internacional, o Estado brasileiro é uma unidade e a condenação espalha consequências para todas suas personificações e divisões

⁸⁵³ Mais precisamente: Ministério Público, Defensoria Pública, União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista e associações constituídas há mais de um ano e que inclua em suas finalidades a proteção de direitos coletivos [art. 5º].

⁸⁵⁴ Numa leitura isolada do artigo 23 da Constituição, fica a impressão de que os direitos humanos não são de competência material comum, posto que ali não mencionadas. Entretanto, trata-se de uma conclusão equivocada: (i) a proteção aos direitos da pessoa humana é princípio constitucional sensível que, se ofendido, autoriza a representação interventiva [art. 34, VII, “b” e 36, III]; (ii) a proteção à dignidade da pessoa humana é fundamento da República Federativa do Brasil, cujo objetivo é construir uma sociedade livre, justa e solidária [art. 1º, III e 3º, I]. Com arrimo em tais previsões constitucionais, o PL nº. 220/2016 explicita o dever de todos os entes subnacionais em cumprir a decisão interamericana, dentro do limite de suas competências [art. 8º].

⁸⁵⁵ Nos casos Favela Nova Brasília [2017] e Barbosa de Souza e outros [2021], as sentenças contêm itens específicos quanto aos estados do Rio de Janeiro e Paraíba, respectivamente.

⁸⁵⁶ Foi o vivenciado nos casos Damião Ximenes Lopes, Escher e outros, Garibaldi, Favela Nova Brasília, Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e Barbosa de Souza.

internas⁸⁵⁷. Contudo, carecem de legitimidade passiva pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, incluindo o agente público pessoalmente considerado, que praticou ou contribuiu para o ilícito reconhecido pela Corte Interamericana, pois não integrantes do Estado brasileiro e a salvo dos efeitos imediatos da sentença interamericana⁸⁵⁸.

Ainda dentro do tema partes, é factível que o cumprimento da decisão interamericana repercuta no plexo de direito de terceiros. É o que se vê em sentenças que ordenam a demarcação de terras indígenas e retirada dos atuais ocupantes⁸⁵⁹. Outro exemplo foi a determinação que o Peru facilitasse o retorno do controle acionário de determinada companhia à vítima, muito embora as ações já estivessem nas mãos de outrem⁸⁶⁰. O processo interamericano desconhece intervenção de terceiros, de modo que indivíduos externos ao mesmo não tem ferramentas para influenciar ou tomar parte naquele processo decisório, embora potencialmente enfrentem seus efeitos colaterais⁸⁶¹. Nesse pensar, não seria despropositado que

⁸⁵⁷ Com outros fundamentos, ensina André de Carvalho Ramos que: “[...] a Corte Interamericana de Direitos Humanos aplica o Direito Internacional e decide sobre a responsabilidade internacional do Estado, sem necessariamente determinar (o que é despiciendo) à autoridade nacional ou ao órgão interno ao qual foi imputada o fato internacionalmente ilícito. Com isso, é tarefa interna fixar o meio de execução, que, em geral depende do tipo de órgão imputado (por exemplo, se judicial ou não) e de seu status normativo”. RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos**, op. cit., p. 260.

⁸⁵⁸ Conforme a teoria da dupla garantia, em responsabilidade civil do Estado a ação deve ser movida contra a Fazenda Pública, que arcará com a condenação, sem prejuízo de futura ação de regresso contra o responsável [Repercussão Geral, Tema nº. 940]. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 1027633**. Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 14 de agosto de 2019. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2022.

⁸⁵⁹ No caso Comunidad Indígena Yakye Axa, a Corte Interamericana ordenou que o Paraguai identificasse e demarcasse o território tradicional indígena, entregando-o gratuitamente à Comunidade e, em caso de os mesmos estiverem em mãos privadas, avaliar a legalidade de tal ocupação e a necessidade de sua expropriação [Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, § 217]. Em sentido semelhante, vide caso Povo Indígena Xucuru e seus membros v. Brasil e a necessidade de demarcação de terras indígenas, sem prejuízo da expropriação ou compra, na hipótese de terceiros não indígenas em tal território [§ 195].

⁸⁶⁰ No caso Ivcher Bronstein, a vítima foi destituída de sua nacionalidade pelo Peru, como meio para afastá-la do quadro societário e controle da Companhia Latinoamericana de Radiodifusión S.A, concessionária de radiodifusão [canal de televisão], o que levou a que sócios então minoritários assumissem a empresa. Durante a tramitação na Comissão Interamericana, foi vetada a intervenção dos sócios minoritários e ao final, depois que o caso chegou à Corte Interamericana, o tribunal condenou o Estado peruano a facilitar as gestões necessárias para que a vítima assumisse o pleno gozo de seus direitos de acionista majoritário. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Ivcher Bronstein vs. Peru**. §§ 191. San José, 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

⁸⁶¹ KRSTICEVIC, Viviana. Reflexiones sobre la ejecución de las decisiones del Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos. In: CEJIL - Centro por La Justicia y el Derecho Internacional. **Implementación de las decisiones Del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Jurisprudencia, Normativa y Experiencias Nacionales**. San José, Costa Rica: CEJIL, 2007. p. 68.

terceiros intervenham quando do cumprimento forçado, opondo embargos de terceiro ou outra ação equivalente, garantindo-lhes em alguma medida, o contraditório e ampla defesa⁸⁶².

Por fim, sobre a *competência* para processar e julgar a causa, a princípio, ela será da Justiça Federal de primeira instância, tanto em razão da pessoa, pela presença da União, como pela matéria, derivada de tratado com organismo internacional [CRFB, art. 109, I e III]⁸⁶³. Nada obstante, é possível que a competência seja do STF se quem tomar a iniciativa do cumprimento judicial for um Estado federado ou o Distrito Federal, em face da União ou vice-versa [CRFB, art. 102, I, “f”].

7.3.2 Obrigações de pagar, fazer e não fazer

Começando com as *obrigações de pagar*, a CADH preconiza que a indenização decorrente de sentença “[...] poderá ser executada no país respectivo pelo processo interno vigente para a execução de sentença contra o Estado” [art. 68, 2], o que nos remete ao artigo 100 da Constituição e aos precatórios⁸⁶⁴. Porém, a técnica de decisão da Corte Interamericana e suas prescrições sobre tempo e modo de pagamento são incompatíveis com os precatórios⁸⁶⁵.

⁸⁶² Nesse sentido, mas discorrendo sobre o desfazimento de sentença doméstica por ulterior decisão da Corte Interamericana, comenta Eduardo Talamini que: “Os particulares beneficiados pelo ato estatal impugnado terão ficado alheios ao processo supranacional. Logo, nessa hipótese, a pura e simples supressão da sentença interna como consequência automática da sentença da Corte Interamericana afrontaria o direito ao contraditório desses particulares. Esse problema só não vai se pôr quando, no processo jurisdicional de direito interno, o adversário da vítima foro ente público. Nesse caso, o fato de o Estado brasileiro haver participado do processo supranacional bastará para a satisfação do contraditório, pois ele representa na esfera internacional todas as entidades de direito público interno, de todos os níveis da Federação e de todos os Poderes. Já nos demais casos, parece razoável que a implementação da sentença interamericana seja desenvolvida em um processo, na ordem jurídica interna, que permita a participação daqueles que haviam sido beneficiados pela anterior sentença interna”. TALAMINI, Eduardo. O exame de sentenças da jurisdição brasileira pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da Unibrasil**, Curitiba, v. 1, n. 6, p. 220-221, 2006. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cademosdireito/article/view/2541/2114>. Acesso em: 13 dez. 2020.

⁸⁶³ Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho; [...] III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional;

⁸⁶⁴ No sentido de que a expressão “sentença judiciária” prevista no artigo 100 da Constituição aplica-se exclusivamente a decisões prolatadas pelo Judiciário nacional, vide: LOPES, Rachel de Oliveira; COSTA, José Augusto Fontoura. Cumprimento da decisão reparatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos pelo Brasil. **Revista da AGU**, Brasília, n. 42, p. 333, out. 2014.

⁸⁶⁵ Usualmente reunidas nas sentenças sob o título “Modalidade de cumprimento dos pagamentos ordenados”.

Tomando por base o apanhado das condenações sofridas pelo Brasil, tem-se: (i) *prazo* – a Corte estipula até doze meses para o pagamento, contados da notificação da sentença, o que é inexecutível, tendo em conta as etapas burocráticas prévias à emissão do precatório, e que o precatório emitido até 2 de abril poderia ser pago até o fim do exercício seguinte, até vinte meses depois [CRFB, art. 100, § 5º]⁸⁶⁶; (ii) *moeda estrangeira* – as indenizações são dimensionadas em dólares americanos, com as sentenças a partir do caso Escher [2009], pormenorizando que a conversão para o real utilizará o câmbio vigente na Bolsa de Nova Iorque, da véspera do pagamento⁸⁶⁷. Contudo, é pressuposto da emissão de um precatório, ou seja, muito antes do pagamento, que a obrigação esteja liquidada em reais⁸⁶⁸, sendo impossível prever o câmbio dia do pagamento, meses depois; (iii) *juros e correção monetária* – a Corte se vale de “juros bancários moratórios”, incidentes após a conversão de dólares para reais, sem correção. Já os precatórios usam a Selic, acumulada mensalmente e aplicada uma única vez até o efetivo pagamento [Emenda Constitucional nº. 113, art. 3º.]⁸⁶⁹.

Diante disso, o caminho mais consentâneo com os propósitos da CADH e o teor das sentenças interamericanas seria o juiz competente recorrer ao sequestro do montante necessário à quitação da dívida, fazendo prevalecer o comando sentencial, ainda que ao preço de descumprir o regime de precatórios previsto no artigo 100 da Constituição. Mas, acaso se insista no uso de precatórios, compreendendo pela prevalência do texto constitucional sobre o decidido pela Corte Interamericana⁸⁷⁰, só restaria ao juiz responsável emitir o precatório “principal”, sucedido de outros complementares para cobrir resíduos das diferenças cambiais da conversão de dólares para reais e dos juros.

No tocante às *obrigações de fazer e não fazer*, a Corte Interamericana impõe vasta – e criativa – gama de comandos, como a realização de atos públicos de reconhecimento da

⁸⁶⁶ Nem se aventou aqui as requisições de pequeno valor pelo fato de que as condenações da Corte Interamericana, nos casos examinados, serem em montantes bem superiores a sessenta salários mínimos, que é o limite atual para a União.

⁸⁶⁷ Corte Interamericana. Caso Escher e outros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 200. § 261. Mas no caso Barbosa de Souza e outros, a Corte Interamericana inovou levemente ao determinar que o pagamento poderá ser feito em dólares ou seu equivalente em moeda nacional, utilizando o câmbio de mercado publicado ou calculado por uma autoridade bancária ou financeira pertinente, na data mais próxima ao dia do pagamento. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Barbosa de Souza e outros vs. Brasil**. San José, 7 de setembro de 2021. Disponível em: corteidh.or.cr. Acesso em: 11 jun. 2023.

⁸⁶⁸ De acordo com a Lei nº. 10.192/2001, que dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências, as estipulações de pagamento de obrigações pecuniárias exequíveis no território nacional deverão ser feitas em Real, pelo seu valor nominal [art. 1º].

⁸⁶⁹ Art. 3º Nas discussões e nas condenações que envolvam a Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora, inclusive do precatório, haverá a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulada mensalmente.

⁸⁷⁰ Vide item 3.1.2.

responsabilidade, construção de monumentos em memória das vítimas, promoção de campanhas de direitos humanos, remodelagem de políticas públicas, reforma de unidades prisionais, demarcação de terras indígenas, bem como a busca por punição dos autores das violações aos direitos humanos⁸⁷¹. Usualmente, o tribunal delimita objetivos e prazos, remetendo ao Estado sua concretização, o *como fazer*. É o que se viu nos casos Ximenes Lopes [remodelagem de políticas públicas para portadores de transtornos mentais] e Favela Nova Brasília [redução da letalidade policial], para ficar em apenas dois exemplos.

De acordo com o CPC, é possível o uso de diferentes medidas para fazer cumprir uma obrigação de fazer ou não fazer, a exemplo de imposição de multas, busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, podendo, caso necessário, requisitar o auxílio de força policial [art. 536, § 1º]⁸⁷². O iter mais usual é a estipulação de um prazo + fixação de multa diária por sua transgressão, uma iniciativa perfeitamente aplicável à Fazenda Pública⁸⁷³. Mas há fragilidades importantes: (i) a astreinte mira a pessoa jurídica, não a autoridade recalcitrante, pessoalmente considerada⁸⁷⁴; (ii) a decisão que impõe a multa não preclui, tampouco faz coisa julgada, podendo ser a todo tempo

⁸⁷¹ Sobre o conteúdo das condenações, vide item 4.3.4.

⁸⁷² Outros dispositivos do CPC associados são o art. 77, IV, que reconhece como dever da parte cumprir com exatidão as decisões jurisdicionais, de natureza provisória ou final, não devendo criar embaraços à sua efetivação, sob pena de multa de até 20% sobre o valor da causa, sem prejuízo de outras sanções, como litigância de má-fé [art. 80]. Já o artigo 139, IV incumbe ao juiz determinar toda a sorte de medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para que suas ordens se façam cumprir, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária [medidas atípicas].

⁸⁷³ É o entendimento de ambas as turmas do STF. O argumento fazendário, de violação à separação dos poderes é rechaçado por se entender que a multa diária é uma decorrência direta do exercício da função jurisdicional. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Interno no Agravo Regimental nº. 732188**. 1ª Turma. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 16 de junho de 2012; **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº. 581352**. 2ª Turma. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 29 de outubro de 2013. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em 20 jul. 2019. Trata-se de uma exceção ao regime dos precatórios. Repercussão Geral nº. 45. A execução provisória de obrigação de fazer em face da Fazenda Pública não atrai o regime constitucional dos precatórios. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 573872**. Pleno. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 24 de maio de 2017. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2022.

⁸⁷⁴ O STJ discrimina duas situações: (i) para ações em geral, como o agente público não integra a relação processual, haveria violação ao direito à ampla defesa a aplicação de multa contra o mesmo; (ii) no caso específico de mandado de segurança, como a autoridade impetrada é parte, cabível a multa pessoal. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1.563.797/PE**. 1ª Turma. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, 10 de abril de 2018; **Agravo de Instrumento no Recurso Especial nº. 1.703.807/SP**. 2ª Turma. Relator: Ministro Og Fernandes. Brasília, 14 de agosto de 2018. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2022. Uma metodologia para harmonizar o direito ao devido processo legal com a efetividade da tutela jurisdicional seria a prévia oitiva da autoridade desobediente antes da imposição de medidas coercitivas, ou sua colocação como ré, em litisconsórcio com a entidade pública. Andou melhor o Código de Processo nos Tribunais Administrativos português, cujo art. 169, 1 prevê a sanção pecuniária compulsória aos titulares dos órgãos incumbidos da execução da obrigação de fazer ou não fazer, quantificada por dia de atraso. PORTUGAL. **Lei nº. 15/2002**. Lisboa, 22 de fevereiro de 2002. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2002-34464475-158689826>. Acesso em: 10 mai. 2023.

revista, inclusive, reduzindo seu montante⁸⁷⁵; (iii) por derivação da anterior, não há como cobrar a multa de imediato, por ausência de trânsito em julgado. Isso quer dizer que, numa hipotética resistência aguerrida – por exemplo, por motivos ideológicos ou políticos – dificilmente a imposição de multa diária surtirá efeitos.

Mesmo nesse cenário completamente desfavorável, persistem algumas opções a serem exploradas.

Há medidas reparatórias que podem ser encampadas pelo Judiciário, como a cerimônias públicas de reconhecimento de responsabilidade⁸⁷⁶ e a onipresente publicação da sentença interamericana, valendo-se do Diário da Justiça. Para obrigações que solicitam o dispêndio de recursos, como o tratamento médico e psicológica a vítimas e familiares⁸⁷⁷, deve-se proceder ao sequestro ou remanejamento de verbas públicas, do mesmo modo que se faz em ações judiciais domésticas versando sobre o direito à saúde, utilizando o dinheiro bloqueado para custear, no setor privado, tais obrigações⁸⁷⁸. É bem verdade que o STF é restritivo quanto ao bloqueio de verbas públicas fora da efetivação do direito à saúde⁸⁷⁹, mas isso poderia ser relativizado para itens condenatórios correlatos e de pequeno impacto financeiro, como o

⁸⁷⁵ STJ, Tema Repetitivo n.º. 706. A decisão que comina *astreintes* não preclui, não fazendo tampouco coisa julgada. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º. 1.333988/SP**. 2ª Seção. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Brasília, 09 de abril de 2014.

⁸⁷⁶ Presente nos casos Gomes Lund e outros, Favela Nova Brasília, Vladimir Herzog e outros, Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e Barbosa de Souza e outros.

⁸⁷⁷ O que seria útil nos casos Gomes Lund e outros, Favela Nova Brasília, Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus, cujas sentenças prevendo tratamento médico e psicológico às vítimas ainda não foi cumprida.

⁸⁷⁸ STJ, Tema Repetitivo n.º. 84. Tratando-se de fornecimento de medicamentos, cabe ao Juiz adotar medidas eficazes à efetivação de suas decisões, podendo, se necessário, determinar até mesmo o sequestro de valores do devedor (bloqueio), segundo o seu prudente arbítrio, e sempre com adequada fundamentação. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º. 1069810/RS**. 1ª Seção. Brasília, 23 de outubro de 2013. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2022.

⁸⁷⁹ Por ferir os princípios da legalidade orçamentária, separação funcional de poderes, eficiência da Administração Pública e continuidade dos serviços públicos. Mais detalhadamente: “Se nem ao próprio Poder Executivo é dado remanejar receitas públicas a seu livre arbítrio, quanto mais se mostra temerário que o Poder Judiciário o faça, pois lhe falta capacidade institucional para avaliar os impactos desses bloqueios e sequestros de verbas sobre a atividade administrativa e a programação financeira do ente”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º. 275**. Pleno. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 17 de outubro de 2018. E ainda: “O artigo 167, VI, da Constituição proíbe a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, mandamento esse que também vincula o Judiciário. Isso porque as regras sobre aprovação e gestão orçamentárias consagram mecanismos de freios e contrapesos essenciais ao regular funcionamento das instituições republicanas e democráticas e à concretização do princípio da separação dos poderes”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º. 484**. Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 4 de junho de 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2023.

custeio de ações de recolocação profissional, de formação escolar e universitária dos beneficiários da sentença interamericana⁸⁸⁰.

Entretanto, há medidas reparatórias previstas nas sentenças interamericanas cuja satisfação não pode ser suprida pelo Judiciário, em obrigações infungíveis, como a implementação de políticas públicas, ou personalíssimas, que só podem ser atendidas pelo respectivo obrigado. O inadimplemento não permite sua conversão em pecúnia⁸⁸¹, sob pena de esvaziar o propósito de reparar e prevenir violações aos direitos humanos⁸⁸².

Divide-se o tema de acordo com o devedor primário, isto é, Executivo, Legislativo e Judiciário.

Quanto ao *Executivo*, a Corte Interamericana já impôs ao Brasil, dentre outras: o estabelecimento de um programa de capacitação do pessoal ligado à atenção da saúde mental do SUS [Damião Ximenes Lopes]; a implementação de programa de direitos humanos nas forças armadas [Gomes Lund e outros]; a criação de políticas públicas para redução da violência policial e de atenção às vítimas de violência sexual [Favela Nova Brasília]; a inspeção periódica de fábricas de fogos de artifício [Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus]; a elaboração de um sistema nacional de dados sobre violência contra mulheres e de um protocolo para investigação de feminicídios [Barbosa de Souza e outros]. O modelo tradicional de cumprimento forçado não lida satisfatoriamente com esse tipo de obrigação, que pede planejamento e atuação coordenada de diferentes esferas governamentais. Ao invés de medidas adversariais, é recomendável a aplicação da metodologia utilizada nos processos estruturais⁸⁸³, com o magistrado funcionando como gestor de crise, traçando um regime jurídico de transição, um caminho até a implementação integral do julgado internacional.

⁸⁸⁰ A favor, poder-se-ia elencar os seguintes argumentos: (i) a necessidade de se debelar a inércia do Executivo em cumprir a decisão da Corte Interamericana; (ii) o dever de implementar tais decisões é do Estado brasileiro, sendo vedado invocar a legislação doméstica para se esquivar de tal responsabilidade; (iii) a atuação judicial condescendente implicaria em nova violação à Convenção Americana [art. 65].

⁸⁸¹ CPC, Art. 499. A obrigação somente será convertida em perdas e danos se o autor o requerer ou se impossível a tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente.

⁸⁸² Além de implicar numa espécie de “satisfação equitativa” sem base convencional. Além disso: “La obligación de reparar, que se regula en todos los aspectos (alcance, naturaleza, modalidades y determinación de los beneficiarios) por el derecho internacional, no puede ser modificada o incumplida por el Estado obligado invocando disposiciones de su derecho interno”. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras**. Sentença. San José, 7 de junho de 2003. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2023. § 149.

⁸⁸³ Por processos ou decisões estruturais entende-se o conjunto de soluções pragmáticas para casos complexos, que vão além de relações lineares entre as partes, exigindo respostas difusas e gradativas. ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no direito brasileiro**: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. Revista de Processo Comparado: RPC, v. 1, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://www.processoscoletivos.com.br/index.php/68-volume-6-numero-4-trimestre-01-10-2015-a-31-12-2015/1668-decisoes-estruturais-no-direito-processual-civil-brasileiro>. Acesso em 10 jan. 2019.

O paradigma provém da Suprema Corte estadunidense, *Brown vs. Board of Education of Topeka* (1) de 1954, que pôs fim à segregação racial em escolas estadunidenses. A permanência de entraves ao cumprimento da decisão, oposta a práticas enraizadas, fez com que a Suprema Corte, de modo inédito, voltasse ao caso, estabelecendo diretrizes para a execução e fiscalização da decisão originária, o *Brown v. Board of Education of Topeka* (2)⁸⁸⁴. No STF, há diversos exemplos de processos estruturantes. No caso Raposa Serra do Sol discutia-se a demarcação contínua de extensa reserva indígena e a retirada coercitiva de não indígenas. O STF confirmou a criação da reserva, mas impôs complexas condicionantes, e tal qual a Suprema Corte no caso *Brown vs. Board of Education of Topeka* (2), o tribunal ajustou a execução da decisão, inusitadamente, respondendo a quesitos das partes, sobre o que fazer e não fazer⁸⁸⁵. E na ADPF n.º 347, ordenou-se providências para amenizar calamitosos problemas no sistema penitenciário brasileiro, como audiências de custódia e liberação do saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional, sem contingenciamentos futuros⁸⁸⁶. Como

⁸⁸⁴ A doutrina do “separate but equal” foi chancelada pela Suprema Corte no caso *Plessy v. Ferguson* de 1896, que declarou constitucionais leis que previam a segregação racial em espaços e instalações públicas, como trens, escolas, parques públicos, prisões e outros. Em tese, os equipamentos e serviços públicos para negros e brancos deveriam ter a mesma disponibilidade e qualidade, mas isso raramente acontecia. Houve grande resistência ao cumprimento da decisão da Suprema Corte, ao que o Presidente Dwight Eisenhower respondeu com o envio de forças federais para reprimir protestos e assegurar o acesso de negros às escolas e universidades. MONK, Linda. **The words we live by: your annotated guide to the Constitution**. New York: Hyperion, 2003. p. 197.

⁸⁸⁵ A Procuradoria-Geral da República insurgiu-se contra as condições impostas pelo tribunal, que teria extrapolado os limites da causa, traçando parâmetros abstratos. Tal argumento foi rechaçado, ao entendimento de que o caso é atípico e apenas uma decisão diferenciada, que fixasse um regime jurídico específico, poria fim os conflitos na região. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração na Petição n.º 3388**. Pleno. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 23 de outubro de 2013. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 set. 2019.

⁸⁸⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347**. Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 09 de setembro de 2015. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 set. 2019.

derradeiro exemplo há a ADPF n.º 635, que impôs ao Estado do Rio de Janeiro a implementação de inúmeras – e complexas – providências para reduzir a letalidade em ações policiais⁸⁸⁷.

Pode-se extrair algumas lições aplicáveis às decisões interamericanas, como o auxílio de especialistas, algum grau de participação da sociedade civil via audiências públicas, pois não raro é preciso lidar uma miríade de interesses conflitantes e superar a descoordenação estatal. Lado outro, é contraindicada a imposição de prazos irrealistas, ou a excessiva leniência com o Poder Público. O ideal é uma técnica decisória faseada, calibrada pelo progresso encontrado na etapa precedente, cuidando para que processo não se eternize⁸⁸⁸.

Quanto ao *Judiciário*, o comum é que a Corte Interamericana imponha o dever de investigar, processar e sancionar criminalmente autores de violações de direitos humanos. Na área cível, há a condenação a impulsionar e encerrar ações cíveis como no caso *Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus* [indenizatórias contra a União], ou de demarcação de terras indígenas, como no *Povo Indígena Xucuru*. Não há, explicitamente, determinação para tornar “sem efeito” decisões internas, como no caso *Fontevicchia e outro vs. Argentina*⁸⁸⁹. Quanto aos agentes públicos beneficiados pela Lei de Anistia, pende de definição se prevalecerá o decidido nos casos *Lund e Herzog*, pela inconveniência e persecução penal dos

⁸⁸⁷ Em decisão do dia 03/02/2022, determinou-se que o Estado do Rio de Janeiro: a) elabore, no prazo máximo de 90 dias, plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, indicando medidas objetivas, cronogramas e a previsão dos recursos necessários; b) até que o plano mais abrangente seja elaborado, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei; c) criar um grupo de trabalho sobre Polícia Cidadã, no Observatório de Direitos Humanos no CNJ; d) reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, critérios de uso de força letal; e) dar prioridade absoluta às investigações de incidentes que tenham como vítimas crianças e adolescentes; f) que nas buscas domiciliares, as forças policiais obedeçam as regras em vigor, dentre outros requisitos especificados; g) a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais planejadas, em que haja a possibilidade de confronto; h) no prazo máximo de 180 dias, instale equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas e fardas dos agentes de segurança, armazenando os respectivos arquivos. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 635**. Pleno. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 3 de fevereiro de 2022. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 26 abr. 2022.

⁸⁸⁸ Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n.º 8.058/2014, que “[i]nstitui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências”. Dentre os destaques, merecem ser citados: a enunciação de princípios para controle judicial de políticas públicas a proporcionalidade, razoabilidade, garantia do mínimo existencial, justiça social, atendimento ao bem comum, universalidade das políticas públicas e equilíbrio orçamentário [art. 2º]; enfatiza o uso de meios alternativos para solução de controvérsias, fixando uma etapa pré-processual conciliatória obrigatória [arts. 6º a 13]; cria o “comissário”, para fiscalização e efetivação da ordem judicial (Art. 19); criação de um cadastro nacional para ações dessa natureza [Art. 26].

⁸⁸⁹ O caso tinha como objeto decisão do Judiciário argentino que havia condenado dois jornalistas por matéria supostamente ofensiva à honra e vida privada do então Presidente Carlos Menem. No confronto entre a vida privada do agente público e a liberdade de pensamento e expressão, a Corte Interamericana decidiu pela prevalência dos últimos.

envolvidos, ou os julgamentos do STF nas ADPF n.º. 153 e 320, no sentido oposto⁸⁹⁰. Salvo o caso Escher, todas as demais medidas reparatórias a cargo do Judiciário persistem inadimplidas⁸⁹¹, o que levou o CNJ a criar a Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões e deliberações da Corte Interamericana⁸⁹². Há iniciativas locais, como o Ato n.º. 451/2022 do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, tribunal que tem sob seus cuidados as ações relacionadas ao caso Povo Indígena Xucuru⁸⁹³. Os resultados, entretanto, ainda não se fizeram sentir⁸⁹⁴, e não parece haver mecanismo processual eficiente para solver tal obstáculo.

Por fim, *quanto ao Legislativo*, a Corte Interamericana já determinou que o Brasil tipificasse o crime de desaparecimento forçado [caso Gomes Lund], excluísse a prescrição para crimes de escravidão contemporânea [caso Fazenda Brasil Verde] ou a regulação da fabricação e comércio de fogos de artifício [caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus]. Também se carece de instrumentos processuais para compelir o Legislativo a produzir a legislação solicitada pela Corte. O mandado de injunção volta-se a suprir ausência de norma regulamentadora que inviabilize o exercício de direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes a nacionalidade, à soberania e cidadania; já a ação direta de inconstitucionalidade por omissão pretende tornar efetiva norma constitucional carente de efetividade por falta de norma reguladora [CRFB, art. 5º, LXXI e 103, § 2º], previsões que não se encaixam no propósito de legislar, cumprindo uma sentença interamericana⁸⁹⁵.

⁸⁹⁰ O STJ, aplicando decisões do STF, vem trancando ações penais contra agentes estatais que teriam praticado crimes durante a Ditadura Militar. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º. 1.798.903/RJ**. Terceira Seção. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Brasília, 25 de setembro de 2019. Acesso em: www.stj.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁸⁹¹ A persecução penal prevista no caso Escher foi extinta pela prescrição. Quanto as demais, vide: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel de Monitoramento das decisões da Corte IDH em relação ao Brasil**. Disponível em: www.cnj.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁸⁹² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º. 364/2021**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3659>. Acesso em: 10 mai. 2022.

⁸⁹³ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Ato n.º. 451/2022**. Disponível em: www.trf5.jus.br. Acesso em: 10 jun. 2023.

⁸⁹⁴ Tome-se o caso Povo Indígena Xucuru. Tramita no TRF da 5ª Região a Ação Rescisória n.º. 08016017020164050000, movida pela FUNAI, posando como assistentes litisconsorciais a Comunidade Xucuru e União, em desfavor de um particular. Pretende-se com tal ação desconstituir acórdão transitado em julgado que assegurou a posse ao particular, de uma fazenda de trezentos hectares dentro das terras indígenas. A sentença rescindenda deriva de ação proposta em 1992, que transitou em julgado em 2014, estando a rescisória no aguardo de decisão do STF sobre o tema n.º. 1031 pelo STF: “Definição do estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena à luz das regras dispostas no artigo 231 do texto constitucional”. Nos autos da rescisória, a Comunidade Xucuru apresentou cópia da sentença interamericana.

⁸⁹⁵ Num caso bastante específico, o STF admitiu o manejo de ADPF contra omissão do Município de São Paulo em legislar para criar o Ministério Público no Tribunal de Contas do Município. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º. 272**. Pleno. Relatora: Cármen Lúcia. Brasília, 25 de março de 2021. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2023.

Um derradeiro aspecto digno de nota é a interação entre arguição de descumprimento de preceito fundamental e decisões da Corte Interamericana. Para o STF, a ADPF é adequada para lidar com a violação generalizada de direitos humanos, a omissão estrutural dos três poderes e necessidade de uma solução complexa que exija a participação de todos os poderes⁸⁹⁶, o que coincide parcialmente com o escopo da atuação da Corte Interamericana, pois seu texto-base, a CADH, contém direitos semelhantes àqueles preconizados em nossa Constituição⁸⁹⁷. Fruto dessa coincidência temática, decisões recentes em sede de ADPF convergem para temas já julgados pela Corte Interamericana e, indiretamente, reforçando o dever de cumpri-las.

Assim, na multicitada ADPF n.º. 347, versando sobre o “problema penitenciário”, após breve menção a decisões da Corte Interamericana deferidas contra o Brasil, o STF ordenou a liberação imediata dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional, o que auxiliou no cumprimento de medidas provisórias referentes ao sistema prisional. E na ADPF n.º. 635, que discute providências para reduzir a violência policial no Rio de Janeiro, o STF, após mencionar sobre o caráter obrigatório das decisões da Corte Interamericana, impôs obrigações semelhantes àquelas preconizadas na sentença do caso Favela Nova Brasília, notadamente a criação de políticas públicas para reduzir a violência policial no Rio de Janeiro.

Sob o ponto de vista pragmático, as ADPF n.º. 347 e 635 impactaram positivamente no cumprimento de decisões interamericanas já existentes. Mas isso não autoriza dizer que o STF se assume como “executor” das decisões da Corte Interamericana. O que houve foi a episódica coincidência de posicionamento entre ambos os tribunais, tanto que se citou o precedente internacional como mero reforço argumentativo, o que é bem diferente de “fazer cumprir” a decisão internacional⁸⁹⁸.

⁸⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º. 347**. Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 9 de setembro de 2015. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 5 mai. 2023.

⁸⁹⁷ Nada obstante a indefinição de quais partes do texto constitucional teriam a qualidade de preceito fundamental, direitos e garantias individuais indiscutivelmente se enquadram em tal categoria: “Parâmetro de controle – É muito difícil indicar, a priori, os preceitos fundamentais da Constituição passíveis de lesão tão grave que justifique o processo e o julgamento da arguição de descumprimento. Não há dúvida de que alguns desses preceitos estão enunciados, de forma explícita, no texto constitucional. Assim, ninguém poderá negar a qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional aos direitos e garantias individuais (art. 5.º, dentre outros)”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º. 33**. Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 29 de outubro de 2003. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 5 mai. 2023.

⁸⁹⁸ Pende de julgamento embargos de declaração nas ADPF n.º. 153 e 320 [Anistia], onde se questiona a contradição entre o acórdão do STF, pela constitucionalidade do artigo 1.º, § 1.º da Lei n.º. 6.683/1979, que concedeu a anistia, impedindo a punição de todos que cometeram crimes políticos e conexos, praticados entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, e a sentença do caso Gomes Lund e outros, “Guerrilha do Araguaia”, que afastou a Lei de Anistia para possibilitar a persecução penal dos agentes públicos responsáveis pelo massacre e desaparecimentos forçados.

7.4 Propostas de aperfeiçoamento

Como visto ao longo deste item, o Brasil apresenta um baixo grau de compliance das sentenças interamericanas, o que é um problema considerável, principalmente porque a noção de controle da Administração pressupõe sua efetividade para gerar resultados práticos, corrigindo desvios de curso⁸⁹⁹.

Idealmente, o tema deveria ser objeto de lei, que priorizasse o cumprimento espontâneo, sem intervenção judicial, explicitando o dever de colaboração dos entes federados, atrelado a um sistema de sanções e o direito de regresso como algo mandatório. A participação da coletividade é indispensável, fomentando o controle social⁹⁰⁰. Diante da ausência de perspectivas de aprovação de alguma proposição legislativa, ou da imediata conscientização acerca dos direitos convencionais, aponta-se duas iniciativas interdependentes, baseadas no que já existe e que poderiam incrementar a eficiência no cumprimento das decisões da Corte Interamericana, sua *processualização* e o uso de *mecanismos consensuais* para lidar com resistências de entes subnacionais.

Acerca do primeiro, o cumprimento interno das sentenças interamericanas é uma atividade ligada à proteção dos direitos dos cidadãos e ao melhor cumprimento dos fins da Administração e por isso, atrai a Lei nº. 9.784/1999, que versa sobre o processo administrativo federal [art. 1º, “caput”]⁹⁰¹. O acatamento de tal regramento traria ganhos como: (i) a *estruturação procedimental*, minimizando aleatoriedades e contramarchas; (ii) imposição do *dever de decidir* e em prazo determinado [art. 48 e 49]; (iii) minimizaria *conflitos de atribuições*, mediante o uso da decisão coordenada, com participação concomitante de todas as autoridades envolvidas, atuando de forma compartilhada para se chegar a decisão única [art.

⁸⁹⁹ MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**, op. cit., p. 30-31; p. 42.

⁹⁰⁰ Apontam-se como facilitadores ao cumprimento das sentenças interamericanas: (i) uma agenda política prévia em âmbito local ou nacional em relação ao tema da violação; (ii) decisões com fundamentação de qualidade e generalidade suficientes para permitir a sua apropriação por atores, estatais ou da sociedade civil organizada, engajados em temas afetos à violação; e (iii) uma boa relação entre União e Estados, naqueles casos em que a implementação não depende de medidas unicamente federais. VIEIRA, Oscar Vilhena; RAMOS, Luciana de Oliveira; GLEZER, Rubens; BRITO, Adriane Sanctis de; KLAFKE, Guilherme; GIOVANELLI, Rafael; LESSA, Marília. **Implementação das recomendações e decisões do sistema interamericano de direitos humanos no Brasil**: institucionalização e política. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2013. p. 53. (Pesquisa Direito GV). Disponível em: https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/implementacao_das_recomendacoes_e_deciso.es.pdf. Acesso em: 01 jan. 2021.

⁹⁰¹ O PL nº. 220/2016 previa a aplicação da Lei 9.784/1999 para a “execução direta administrativa” [art. 7º]. BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº. 220/2016**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3475176&ts=1567532162466&disposition=inline>. Acesso em: 26 abr. 2020.

49-A); (iv) possibilitaria a *participação da sociedade civil*, via consultas e audiências públicas [art. 33 e 34]⁹⁰², o que enriqueceria o planejamento de como cumpri-la⁹⁰³, mediante a coleta de distintos pontos de vista; (v) incremento da *legitimidade no exercício do poder*, que é um dos propósitos do processo administrativo⁹⁰⁴, e indiretamente, do próprio Sistema Interamericano.

A segunda proposta mira no impasse gerado pela postura não colaborativa dos entes federados, que vem se perpetuando sem consequências. Entre o nada fazer contra o estado-membro reticente, e a judicialização, inédita e de duvidosos resultados práticos, propõe-se o uso de *mecanismos consensuais*⁹⁰⁵, via Câmara de Mediação e Conciliação da Administração Pública Federal, para quebrar a inércia e angariar resultados práticos.

Poder-se-ia objetar que em matéria de competência comum – como é a proteção dos direitos da pessoa humana – seria obrigatório aguardar lei complementar específica, nos termos do art. 23, § único da Constituição⁹⁰⁶. Para o STF, a falta da lei não veda que os entes subnacionais se valham de instrumentos negociais, face ao modelo de federalismo cooperativo vigente no Brasil, o que seria salutar para a “[...] racionalização e coordenação das suas atividades, em conformidade com a perspectiva consensual e pragmática da Administração Pública contemporânea em sua vertente gerencial”⁹⁰⁷.

⁹⁰² Ouvir a sociedade civil é um poderoso mecanismo de pressão contra agentes públicos reticentes. É por isso que a Corte Interamericana costumeiramente exige a publicação de suas decisões no diário oficial e sítios governamentais. Por razões semelhantes, o PL nº. 220/2016 previa um conselho deliberativo, com participação de representantes da sociedade civil [art. 11]. BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº. 220/2016**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3475176&ts=1567532162466&disposition=inline>. Acesso em: 26 abr. 2020.

⁹⁰³ É comum que a Corte Interamericana indique objetivos amplos a serem atingidos pelo Estado, sem declinar os caminhos, o como. Trata-se de algo esperado, dada a heterogeneidade de Estados e respectivas peculiaridades organizacionais.

⁹⁰⁴ “A processualidade está associada ao exercício do poder estatal; o poder é, por si próprio, autoritário. No âmbito estatal, a imperatividade característica do poder, para não ser unilateral e opressiva, deve encontrar expressão em termos de paridade e imparcialidade, no processo pré-constituído. Daí a importância dos momentos de formação da decisão como legitimação do poder em concreto, pois os dados do problema que emergem no processo permitem saber se a solução é correta ou aceitável e se o poder foi exercido de acordo com as finalidades para as quais foi atribuído [...] Desse modo, a imperatividade do ato apresenta-se como resultado de um processo que viu o confronto de muitos interesses, direitos e deveres e chegou a um ponto de convergência; é possível, então, falar de nova imperatividade, pois é construída e buscada, superando a ideia de imperatividade unilateral”. MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**, op. cit., p. 70.

⁹⁰⁵ Por consensualidade administrativa entende-se a substituição dos mecanismos de imposição unilateral - de "império", imperativos ou unilaterais – por outros que propiciem o acordo entre os envolvidos, tanto os governantes, como os governados, respeitados os limites da legalidade. ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Mecanismos de consenso no direito administrativo. In ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 337.

⁹⁰⁶ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

⁹⁰⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3499**. Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 30 de agosto de 2019. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 20 jan. 2023.

A Lei nº. 13.140/2015 – Lei da Mediação, faculta aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, suas autarquias e fundações públicas, bem como às empresas públicas e sociedades de economia mista federais, submeter seus litígios com órgãos ou entidades da administração pública federal à Advocacia-Geral da União, para fins de composição extrajudicial do conflito [art. 37]⁹⁰⁸; já a Lei nº. 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, reforçou a resolução de “situação contenciosa na aplicação do direito público” mediante a celebração de compromissos entre os interessados⁹⁰⁹. Hodiernamente, o Decreto nº. 11.328/2023 regula a Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal⁹¹⁰, que se propõe, via mediação, a solucionar conflitos entre União, Estados-membros, Municípios e particulares, celebrando termos de ajustamento de conduta entre os envolvidos⁹¹¹.

A vantagem da Câmara de Mediação e Conciliação sobre os procedimentos atuais é que a mesma é uma instância eminentemente técnica e dotada de algum distanciamento das disputas políticas e, por isso, mais propícia para rodadas de negociação de obrigações

⁹⁰⁸ o CPC, em seu artigo 174 possui previsão semelhante: Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como: I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

⁹⁰⁹ Para maiores detalhes acerca dos procedimentos, vide: ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Ordem de Serviço nº. 4/2019**. Dispõe sobre o fluxo das atividades a serem desenvolvidas nos procedimentos de conciliação no âmbito da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF. Brasília, 29 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-mediacao-de-conflitos-atraves-de-procedimento-de-conciliacao>. Acesso em: 16 jan. 2021.

⁹¹⁰ Antes denominada Câmara de Conciliação de Arbitragem da Administração Federal – CCAF, criada em 2007. A referência a “arbitramento” era atécnica, pois o que a CCAF promove é autocomposição, como reconhecido em parecer da própria AGU. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Consultoria-Geral da União. **Parecer nº. 00001/2019/CCAF/CGU/AGU**. Brasília, 20 de março de 2019. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/camara-de-conciliacao-e-arbitragem-da-administracao-publica-federal/parecer_00001_ccaf_cgu_agu_consideracoes_sobre_a_competencia_para_dirimir_controversia_arbitramento-1.pdf. Acesso em: 16 jan. 2021.

⁹¹¹ Art. 18. À Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Federal compete: [...] III - dirimir, por meio de mediação, as controvérsias: a) entre órgãos públicos federais, entre entidades públicas federais ou entre órgão e entidade pública federal; b) que envolvam órgão ou entidade pública federal e Estados, o Distrito Federal ou Municípios ou suas autarquias ou fundações públicas; c) que envolvam órgão ou entidade pública federal e empresa pública ou sociedade de economia mista federal; ou d) que envolvam particular e órgão ou entidade pública federal, nos casos previstos no regulamento de que trata o § 2º do art. 32 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015; [...] V - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta nos casos submetidos a procedimento de mediação;

complexas, como aquelas emanadas das decisões da Corte Interamericana⁹¹², a delimitação de metas e cronogramas realistas de execução, uma estruturação que minimizaria o problema atual de baixa previsibilidade no cumprimento das sentenças interamericanas.

⁹¹² “Se, de um lado, há dificuldades em se lidar com outras entidades federativas, que não são obrigadas por quaisquer mecanismos a colaborar com a implementação, por outro, as recomendações da Comissão ou as condenações da Corte agregam peso ao esforço de convencimento da SDH sobre os representantes do ente federado. A presença desse elemento externo, de um terceiro cuja função é exclusivamente defender direitos humanos, muitas vezes é positiva, já que a oposição política que eventualmente há em relação ao governo federal pode se dissolver. O fator do ônus político da violação para o poder local é essencial para possibilitar soluções amistosas”. VIEIRA, Oscar Vilhena; RAMOS, Luciana de Oliveira; GLEZER, Rubens; BRITO, Adriane Sanctis de; KLAFKE, Guilherme; GIOVANELLI, Rafael; LESSA, Marília. **Implementação das recomendações e decisões do sistema interamericano de direitos humanos no Brasil**, op. cit., p. 44.

8 CONCLUSÃO

O direito administrativo brasileiro permanece fiel ao perfil “nacionalista”, quase integralmente fechado em si mesmo. O MERCOSUL, em contraste com a União Europeia, possui objetivos modestos e, por isso, não vem exigindo grandes esforços de harmonização legislativa e institucional, tampouco a reorganização de competências. Como exceção, esporadicamente são promulgados tratados e outros documentos que, de algum modo, tocam em temas estudados no direito administrativo, como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e documentos não juridicamente vinculantes [soft law]. Nesse ambiente, a CADH surge como uma promissora via para internacionalização do direito administrativo. Além de um generoso catálogo de direitos, há a preocupação com sua efetividade, o que fica a cargo da atuação da Comissão e Corte Interamericana, via processo interamericano.

A Corte Interamericana é um verdadeiro tribunal, conhecendo de potenciais violações ao texto convencional, decidindo-as dentro de balizas jurídicas. Além disso, suas sentenças são vinculantes, impondo medidas reparatorias e preventivas, que almejam evitar a repetição de ilícitos, isto é, com a pretensão de fazer a diferença no mundo real. A peculiaridade de que a proteção do Sistema Interamericano é subsidiária, só invocável quando esgotados todos os recursos internos dá sustentação a assertiva de que Corte Interamericana é a derradeira instância do controle judicial da Administração brasileira.

Reparou-se que o regime de responsabilização internacional estatal é similar ao de responsabilidade civil estudado no direito administrativo, ambos alicerçados em conduta, nexo causal e resultado danoso. Não há discussão sobre dolo ou culpa, prevendo-se, ainda, travas contra a responsabilidade ilimitada, algo especialmente pertinente na problemática da responsabilização por omissão.

O processo interamericano, como visto, é bifásico: a primeira segue sob os cuidados da Comissão e é marcadamente inquisitorial; já a segunda é o processo propriamente dito, a cargo da Corte. Na fase judicial, detectou-se uma estruturação semelhante ao de um processo civil doméstico, entretanto, despojado de prerrogativas em prol da Fazenda Pública, como prazos dilatados. Além disso impõe-se maior rigor na atividade probatória do Estado [ônus], que não pode contestar sob negativa genérica e, mais que isso, deve ser um colaborador ativo na produção de provas, na localização de documentos e condução de vítimas, testemunhas e peritos a serem ouvidas judicialmente.

A própria Corte é responsável pela execução de seus julgados, a fase de supervisão de cumprimento de sentença. Diferentemente de um tribunal doméstico, a Corte não possui poderes executórios, competindo-lhe cobrar que o Estado apresente periodicamente relatórios indicando seus progressos no que tange à satisfação das obrigações contidas no julgado. Como examinado anteriormente, o Tribunal da Costa Rica não vem obtendo bons índices de compliance de suas decisões, sendo uma etapa lenta e, não raro, malograda.

No concernente à jurisprudência administrativista da Corte Interamericana, o tribunal já se manifestou sobre o controle de atos e devido processo administrativo, agentes públicos, intervenções na propriedade privada, serviços públicos ligados a saúde e acesso à informação pública. Viu-se ser frequente casos de desvio de finalidade ou de poder. Grosso modo, há sintonia entre as sentenças da Corte e as decisões domésticas, salvo tópicos específicos como desapropriação. O mesmo pode ser dito quanto ao controle judicial da Administração. Mais uma vez, não há divergências expressivas quanto fundamental, como juiz natural, acesso à justiça e efetividade da proteção judicial em face do Estado. As exceções ficam para a problemática dos precatórios e à retroatividade das disposições mais benéficas, previstas na reforma da Lei de Improbidade Administrativa.

Acerca do cumprimento das sentenças interamericanas no Brasil, isso congrega o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, o Ministério das Relações Exteriores e a Advocacia-Geral da União. Carece-se de um marco legal definindo rito, atribuindo responsabilidades e impondo consequências. Isso prejudica a efetividade de tais cumprimentos, que é baixa. No entanto, há avanços recentes, como a previsão de valores no orçamento da União, para pagamento de indenizações, e a iniciativa do CNJ de criar a Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões e deliberações da Corte Interamericana⁹¹³.

Face à quase identidade jurisprudencial entre Corte e Judiciário, julga-se que a grande vantagem em se acessar o Sistema Interamericano está na possibilidade de revisitação do litígio originário em um tribunal distinto do nacional, cuja especialização em direitos humanos e critérios probatórios mais maleáveis podem incrementar as chances de êxito. Em que pese a Corte recuse o papel de tribunal recursal ou “quarta instância”, sua postura intrusiva tem concebido sentenças que, por vias transversas, chegam a resultados análogos ao de uma reforma ou rescisão, o que compreensivelmente gera críticas quanto a excessos e superposição do tribunal internacional em relação ao Judiciário. Lado outro, a Corte é um tribunal de números

⁹¹³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº. 364/2021**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3659>. Acesso em: 10 mai. 2022.

modestos, de acesso extremamente difícil e que julga apenas um punhado de casos todos os anos. Outrossim, a ausência de mecanismos eficientes para fazer cumprir suas sentenças dá margem para que os Estados simplesmente ignorem ou atrasem indefinidamente a satisfação dos itens condenatórios controversos.

Assim, afirma-se que a Corte Interamericana não é um tribunal para o dia a dia, para as corriqueiras controvérsias entre cidadão e Poder Público. Conjectura-se que sua maior contribuição não está na solução massificada de casos, mas na solução individualizada de litígios especiais, que transcendem o interesse individual em jogo [litígio estratégico]. A despeito de todas as suas fragilidades, sobretudo, a “crise de efetividade” que macula suas sentenças, um dos efeitos positivos de uma condenação por um tribunal de direitos humanos é o constrangimento ao Estado que lhe é intrínseco, relativizando certezas e abrindo espaço para uma nova perspectiva para os problemas nacionais.

REFERÊNCIAS

Livros, capítulos de livros e periódicos

ACCIOLY, Elizabeth. **Mercosul e União Europeia: estrutura jurídico-institucional**, 4. ed. Curitiba: Juruá, 2010. 266 p.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Comentários ao artigo 23. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; LEONCY, Léo Ferreira (Coord). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 1.458-1463.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Formação da teoria do direito administrativo no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2015. 447 p.

_____. Mecanismos de consenso no direito administrativo. In ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 335-349.

_____. Responsabilidade civil do Estado. In: CARVALHO FILHO, José dos Santos; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Controle da Administração Pública e responsabilidade do Estado**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 221-444.

ANDRADE, José Carlos Vieira. **Justiça administrativa: lições**. 9. ed. Coimbra: Almedina, 2007. 503 p.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão**. Revista de Processo Comparado: RPC, v. 1, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://www.processoscoletivos.com.br/index.php/68-volume-6-numero-4-trimestre-01-10-2015-a-31-12-2015/1668-decisoes-estruturais-no-direito-processual-civil-brasileiro>. Acesso em 10 jan. 2019.

BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 31-63.

BASCH, Fernando; FILIPPINI, Leonardo; 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. 9-35.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Traduzido por Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 2004. 97 p.

BOGDANDY, Armin von. O mandato transformador do Sistema Interamericano: Legalidade e Legitimidade de um processo jurisgenético extraordinário. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 9, n. 2, 2019. Traduzido por Cláudio Fontes Faria e Silva. p. 231-250.

BOVINO, Alberto. A atividade probatória perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 2, n. 3, p. 60-83, dez. 2005.

BRITO, Wladimir. **Lições de direito processual administrativo**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2008. 306 p.

BUENO, Jose Antonio Pimenta. **Direito publico brasileiro e analyse da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: J. Villeneuve, 1857. 572 p.

_____. **Direito internacional privado e a aplicação de seus princípios com referência às leis particulares do Brasil**. Rio de Janeiro: J. Villeneuve, 1863. 335 p.

CABRAL, P. G. T. Veiga. **Direito administrativo brasileiro**: compreende os projectos de reforma das provincias e municipaes e as instituições que o progresso da civilização reclamada. Laemmert: 1859. 659 p.

CARDOSO, Evorah. Ciclo de vida do litígio estratégico no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais. **Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"**, Buenos Aires, p. 363-378, 2011. Disponível em: www.derecho.uba.ar/revistagioja. Acesso em: 10 mai. 2023.

CASSESE, Sabino. Administrative law without the State? the challenge of global regulation. **Journal Of International Law And Politics**, New York, p. 663-694, nov. 2006. Disponível em: <https://ilj.org/wp-content/uploads/2016/08/Cassese-Administrative-Law-Without-the-State-2005.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2021.

_____. Global administrative law: the state of the art. **International Journal Of Constitutional Law**, [S.L.], v. 13, n. 2, p. 465-468, abr. 2015. Oxford University Press (OUP). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1093/icon/mov022>. Acesso em: 26 abr. 2023.

_____. **Derecho administrativo**: historia y futuro. Sevilla: Global Law Press, 2014. 460 p. Tradução de Alberto Montaña.

CASTRO, Amílcar de, **Direito Internacional Privado**. 5ª ed. São Paulo: Forense, 1996. 629 p.

CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. **Tratado de ciencia da administração e direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: J. R. Santos, 1914. 864 p.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Tratado de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Freitas Bastos. v. 1, 1960.

_____. **Tratado de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Freitas Bastos. v. 3, 1960.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2004. 577 p.

CONTESSÉ, Jorge. Resisting the Inter-American Human Rights System. **Yale Journal Of International Law**, v. 44, p. 179-237, jan. 2019. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.13051/6734>. Acesso em: 10 mar. 2023.

CORREIA, Sérvulo. **Direito do contencioso administrativo**. Lisboa: Lex, 2005. 830 p.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1966, v. 1.

CRUZ, Alcides. **Noções de Direito Administrativo Brasileiro**: exposição sumária e abreviada. Porto Alegre: G. Gundlach, 1910. 240 p.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 14 ed. São Paulo: Forense, 2017. 879 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35 ed. São Paulo: Forense, 2022. 1120 p.

DOLINGER, Jacob. **Direito internacional privado**: parte geral. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. 536 p.

ENTERRÍA, Eduardo García de. **Las transformaciones de la justicia administrativa**: de excepción singular a la plenitud jurisdiccional, un cambio de paradigma? Madrid: Thomson Civitas, 2007. 150 p.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 2. ed. José Konfino: Rio de Janeiro, 1950. 507 p.

FROMONT, Michel. **Droit administratif des États européens**. Paris: PUF, 2006. 362 p.

GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. **Direito Penal e Direitos Humanos**: análise crítica da jurisprudência punitivista da Corte Interamericana de Direitos Humanos. São Paulo: D'Plácido, 2020. 450 p.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. v. 1.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. A administração internacional do Estado. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 292, p. 67-76, 1985.

_____. **Justiça administrativa**. São Paulo: Revista Forense, 1986. 165 p.

GUZMAN, Andrew T.. International Tribunals: a rational choice analysis. **University of Pennsylvania Law Review**, Philadelphia, v. 157, n. 151, p. 171-235, 2008. Disponível em: <https://www.law.upenn.edu/live/files/114-guzman157upalrev1712008pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

HENNEBEL, Ludovic; TIGROUDJA, Hélène. **The American Convention on Human Rights**: a commentary. New York: Oxford, 2022. 1541 p.

KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico; STEWART, Richard B. The emergency of global administrative law. **Law and Contemporary Problems**, Duke, v. 68, p. 15-62, 2005.

KRSTICEVIC, Viviana. Reflexiones sobre la ejecución de las decisiones del Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos. In: CEJIL - Centro por La Justicia y el Derecho Internacional. **Implementación de las decisiones Del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Jurisprudencia, Normativa y Experiencias Nacionales**. San José, Costa Rica: CEJIL, 2007. p. 15-112.

LADEUR, Karl-Heinz. The emergence of global Administrative Law and transnational regulation. **International Law and Justice Working Papers**, New York: University of Hamburg and Bremen, 2011. Disponível em: <http://ilj.org/wp-content/uploads/2016/08/Ladeur-The-Emergence-of-Global-Administrative-Law-and-Transnational-Regulation-2011.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2018.

LEDESMA, Héctor Faúndez. **El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: aspectos institucionales y procesales**. 3ª ed. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004. 1053 p.

LEGALE, Siddharta. **A Corte Interamericana de Direitos Humanos como Tribunal Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. 606 p.

LLAMZO, Aloysius P. Jurisdiction and Compliance in Recent Decisions of the International Court of Justice. **The European Journal of International Law**. Florence, v. 18, n. 5, p. 815-852, 01. nov. 2008. Disponível em: <https://academic.oup.com/ejil/article/18/5/815/398671>. Acesso em: 30 dez. 2020.

LOPES, Rachel de Oliveira; COSTA, José Augusto Fontoura. Cumprimento da decisão reparatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos pelo Brasil. **Revista da AGU**, Brasília, n. 42, p. 315-338, out. 2014.

MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. El Control de Convencionalidad en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. In: DUARTE, Fabiane Pereira de Oliveira; CRUZ, Fabrício Bittencourt da; JARDIM, Tarciso dal Maso (org.). **Controle de Convencionalidade**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016. p. 17-40.

MARNINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. 511 p.

MARRARA, Thiago. As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto. v. 1, n. 1, p. 23-51. 2014. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/73561>. Acesso em 16 abr. 2022.

MAURER, Hartmut. **Direito administrativo geral**. Barueri: Manole, 2006. 955 p. Tradução de Luís Afonso Heck.

MAYER, Lloyd Hitoshi. NGO Standing and influence in regional Human Rights Courts and Commissions. **Brooklyn Journal of International Law**, Vol. 36, 2011. p. 911-946. Disponível em:

https://scholarship.law.nd.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1053&context=law_faculty_scholarship. Acesso em: 27 mai. 2022.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. 236 p.

_____. **Curso de direito internacional privado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. 493 p.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. 238 p.

_____. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. 236 p.

_____. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. 298 p.

MENEZES, Wagner. Lineamentos para sistematização do estudo do direito da integração. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 773, p. 52-73, mar. 2000. Disponível em: <https://revistadostribunais.com.br/>. Acesso em: 30 mar. 2021.

_____. O Direito Internacional contemporâneo e a teoria da transnormatividade. **Pensar**, Fortaleza, v. 12, p. 134-144, mar. 2007. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/1084/1667>. Acesso em: 10 abr. 2021.

_____. **Tribunais internacionais: jurisdição e competência**. São Paulo: Saraiva, 2013. 426 p.

MONCADA, Luís Cabral de. **A relação jurídica administrativa**. Coimbra: Coimbra, 2009, 1068 p.

MONK, Linda. **The words we live by: your annotated guide to the Constitution**. New York: Hyperion, 2003. 288 p.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline. **Droit administratif**. 12e ed. Paris: Montchrestien, 2011. 774 p.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O futuro do direito administrativo no policentrismo de suas fontes. In: MELLO, Celso Antonio Bandeira de (org.). **Direito administrativo e liberdade: estudos em homenagem a Lúcia Valle Figueiredo**. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 310-358.

NASH ROJAS, Claudio. **La doctrina del margen de apreciación y su nula recepción en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Disponível em: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/152971>. Acesso em: 10 ago. 2020.

OLIVEIRA, Jose Rubino de. **Epítome de direito administrativo brasileiro segundo o programa do curso de 1884**: apresentado a congregação da Faculdade de Direito de S. Paulo. São Paulo: Leroy King Bookwalter, 1884. 246 p.

PANSEY, Pierre-Paul-Nicolas Henrion de. **De l'autorité judiciaire en France**. 2e ed. Paris: Paris, 1818. 597 p.

PASQUALUCCI, Jo M. **The practice and procedure of the inter-american court of human rights**. 2 ed. New York: Cambridge Press. 2013. 462 p.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**, 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 93.

_____; FACHIN, Melina Girardi; PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Comentários à Convenção Americana de Direitos Humanos**. São Paulo: Forense, 2019. 533 p.

_____; RODRIGUES, Anna Dias; RODRIGUES, Anna Dias; LIRA, Laura Fernandes de Lima; NUNES, Tatiana Mesquita. La corrupción y los derechos humanos en Brasil. In: TABLANTE, Carlos; ANTONIAZZI, Mariela Morales (ed.). **Impacto de la corrupción en los derechos humanos**. Santiago de Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018. p. 83-140. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37786.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

PRADO, Maria Ligia; PELLEGRINO, Gabriela. **História da América Latina**. São Paulo: Contexto, 2019. 206 p.

RAMÍREZ, Sergio García. La “navegación americana” de los derechos humanos: Hacia un ius commune. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, [S. l.], v. 8, n. 28, p. 15–51, 2014. DOI: 10.30899/dfj.v8i28.211. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/211>. Acesso em: 20 abr. 2023.

_____. **La jurisdicción interamericana de derechos humanos**. México – D.F.: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2006. 300 p.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**, 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020. 1038 p.

_____. Mandados de criminalização no Direito Internacional dos Direitos Humanos: novos paradigmas da proteção das vítimas de violações de Direitos Humanos. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 14, n. 62, p. 9-55, 2006.

_____. **Pluralidade das ordens jurídicas**: a relação do direito brasileiro com o direito internacional, op. cit., 124 p.

_____. **Processo internacional de direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. 459 p.

_____. **Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos**. São Paulo: Renovar, 2004. 439 p.

_____. Supremo Tribunal Federal brasileiro e o controle de convencionalidade: levando a sério os tratados de direitos humanos. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 104, p. 241-286, 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67857>. Acesso em: 4 maio. 2022.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Teoria do Estado**: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito. Barueri: Manole, 2013. 416 p.

REIS, Aarão Leal de Carvalho. **Direito administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Villas-boas, 1923. 639 p.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2007. 415 p.

RIBAS, Antonio Joaquim. **Direito administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: F. L. Pinto, 1866. 408 p.

RIVERO, Jean. **Curso de direito administrativo comparado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. 582 p. Tradução de: Rogério Ehrhardt Soares.

ROMANO, Cesare P.R.. The Proliferation of International Judicial Bodies: the pieces of the puzzle. **New York University Journal Of International Law And Politics**, New York, v. 31, p. 179-237, 1999. Disponível em: <http://cesareromano.com/wp-content/uploads/2015/05/Romano-on-Proliferation.pdf>. Acesso em: 10 maio 2023.

ROQUE, Miguel Prata. **Direito processual administrativo europeu**. Coimbra: Lisboa. 2011. 677 p.

SAGÜÉS, Néstor Pedro. Notas sobre el control ejecutivo de convencionalidad. **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano**, Bogotá, p. 141-149, 2015. Disponível em: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/4122/3570>. Acesso em: 28 ago. 2020.

SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira dos. **Comentários à Constituição brasileira de 1891**. Brasília: Senado Federal, 2005. 927 p.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: do Advogado, 2007. 503 p.

SHANY, Yuval. No Longer a Weak Department of Power? Reflections on the Emergence of a New International Judiciary. **The European Journal Of International Law**, [s. l], v. 20, n. 1, p. 73-91, 2009. Disponível em: <http://www.ejil.org/pdfs/20/1/1775.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

SHAW, Malcom N. **International law**. 8. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. 1033 p.

SHELTON, Dinah. The rules and the reality of petition procedures in the Inter-American Human Rights System. *In*: **The future of the Inter-American Human Rights System**. Working paper nº 2, maio de 2014, p. 1-28. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r35064.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 924 p.

SILVA, Virgílio Afonso da. Integração e diálogo na América do Sul in Armin VON BOGDANDY, Armin; PIOVESAN, Flávia Piovesan; ANTONIAZZI Mariela Morales (orgs.). **Direitos humanos, democracia e integração jurídica na América do Sul**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 515-530.

SOUZA, Rafael Soares. **Justiça administrativa: o modelo brasileiro**. 2014. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2014. 144 p.

SUNDFELD, Carlos Ari. A Administração Pública na Era do Direito Global. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, ano I, vol. 1, nº. 2, maio, 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 10 abr. 2021.

_____. **Direito administrativo para céticos**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014. 351 p.

TALAMINI, Eduardo. O exame de sentenças da jurisdição brasileira pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da Unibrasil**, Curitiba, v. 1, n. 6, p. 205-229, 2006. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/2541/2114>. Acesso em: 13 dez. 2020.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, t. II.

THE PROJECT ON INTERNATIONAL COURTS AND TRIBUNALS. **The international Judiciary in context**. Disponível em: http://cesareromano.com/wp-content/uploads/2015/06/synop_c4.pdf. Acesso em: 31 jul. 2022.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Desafios e Conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no Início do Século XXI. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (org.). **Desafios do direito internacional contemporâneo**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. p. 207-321.

_____. O Brasil e a Proteção Internacional dos Direitos Humanos: fundamentos jurídicos para o reexame da posição do Brasil. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (org.). **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty: 1985-1990**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2004. 680 p.

_____. **Os tribunais internacionais e a realização da justiça**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015. 507 p.

_____. **Princípios do Direito Internacional Contemporâneo**. 2. ed. FUNAG: Brasília, 2017. 463 p.

_____. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Sergio Antonio Fabris: Porto Alegre, 1999. 3 v.

URUGUAI, Paulino José Soares de Souza Visconde de. **Ensaio sobre o direito administrativo**. Brasília: Ministério da Justiça, 1997. (Arquivos do Ministério da Justiça). 520 p.

VIEIRA, Oscar Vilhena; RAMOS, Luciana de Oliveira; GLEZER, Rubens; BRITO, Adriane Sanctis de; KLAFKE, Guilherme; GIOVANELLI, Rafael; LESSA, Marília. **Implementação das recomendações e decisões do sistema interamericano de direitos humanos no Brasil: institucionalização e política**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2013. 89 p. (Pesquisa Direito GV). Disponível em: https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/implementacao_das_recomendacoes_e_deciso.es.pdf. Acesso em: 01 jan. 2021.

WERNER, Fritz. Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht. **Deutsches Verwaltungsblatt**, Köln, p. 527-533, 1959.

ZOLO, Danilo. Teoria e crítica do Estado de Direito. In COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (Org.). **O Estado de Direito: história, teoria, crítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. 1.027 p.

Outros documentos

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Consultoria-Geral da União. **Parecer nº. 00001/2019/CCAF/CGU/AGU**. Brasília, 20 de março de 2019. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/camara-de-conciliacao-e-arbitragem-da-administracao-publica-federal/parecer_00001_ccaf_cgu_agu__consideracoes_sobre_a_competencia_para_dirimir_controversia__arbitrament-1.pdf. Acesso em: 16 jan. 2021.

_____. Núcleo de controvérsias no exterior (NEXT/DAI/PGU). **Parecer de força executiva nº. 151/2017/PGU/AGU**. Brasília, 12 de junho de 2017. 10 p.

_____. **Pedido de acesso à informação nº. 01015.000080/2021-30**. Brasília, 15 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/DetailManifestacaoSolicitante?id=5z%2bPJfs4yQ%3d&cac=J6TciX33uuJO2IN%2fGzmE4w%3d%3d>. Acesso em: 10 fev. 2021.

AFRICAN COURT ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS. **Report of the African Court on Human and Peoples' Rights (afchpr) – 1 January – 31 December 2022**. Disponível em: <https://www.african-court.org/wpafc/activity-report/>. Acesso em: 28 abr. 2023.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Sistemas de gestão antissuborno – ABNT NBR ISO 37001**. Rio de Janeiro, 2017. 53 p.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Ata de comissões**. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2023.

_____. **Annaes da assembléa nacional constituinte:** organizados pela redacção dos annaes e documentos parlamentares. Rio de Janeiro: Imprensas Nacional, 1935. v. 3.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº. 153/2020.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236670>. Acesso em: 26 nov. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional nº. 95/2019 [justificação].** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=7965837&ts=1572348856396&d disposition=inline>. Acesso em: 26 jun. 2020.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Grandes litigantes.** Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 10 mai. 2023.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº. 123/2022.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1519352022011161dda007f35ef.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº. 364/2021.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3659>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto nº. 21.713, de 27 de agosto de 1946.** Promulga a Convenção sobre Aviação Civil Internacional, concluída em Chicago a 7 de dezembro de 1944 e firmado pelo Brasil, em Washington, a 29 de maio de 1945. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d21713.htm. Acesso em 06 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº. 350, de 21 de novembro de 1991.** Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº. 1.901, de 9 de maio de 1996.** Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº. 4.210, de 24 de abril de 2002.** Promulga o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4210.htm. Acesso em: 11 jun. 2023

BRASIL. **Decreto nº. 5.518, de 23 de agosto de 2005.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5518.htm. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº. 7.225, de 1º de julho de 2010.** Promulga o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, assinado em Assunção, em 20 de junho de 2005. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7225.htm. Acesso em: 11 jun. 2023.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Concórdia**: acervo de atos internacionais do Brasil. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/>. Acesso em: 25 abr. 2023.

_____. Ministério dos Direitos Humanos. **Portaria nº. 360, de 17 de dezembro de 2018**. Institui, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos, a Rede Nacional de Implementação das Decisões dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-360-de-17-de-dezembro-de-2018-55640071>. Acesso em: 10 mar. 2023.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei nº. 220/2016**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3475176&ts=1567532162466&disposition=inline>. Acesso em: 26 abr. 2020.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei nº. 420/2009**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4284541&ts=1630417820790&disposition=inline>. Acesso em: 26 abr. 2020.

COLÔMBIA. **Ley 288 de 1996**. Disponível em: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0288_1996.html. Acesso em: 21 mai. 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão**. Disponível em: cidh.oas.org/basicos/portugues/s.convencao.libertade.de.expressao.htm. Acesso em: 31 ago. 2022.

_____. **Estadísticas**. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html#por-pais>. Acesso em: 20 mai. 2023.

_____. **Informe no. 45/10**. Washington, 17 de março de 2010. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/>. Acesso em: 27 jun. 2020.

_____. **Informe sobre el 150 Período de Sesiones de la CIDH**. Situación del derecho de acceso a la justicia y suspensión de decisiones judiciales (ação de suspensão de segurança) en Brasil. Washington, 28 mar. 2014. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=PSRkh1ZFwsw&t=803s>. Acesso em: 27 nov. 2023.

_____. **Relatório de admissibilidade nº. 418/21**. Cecy Tigre. Washington, 19 de dezembro de 2021. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/>. Acesso em: 27 nov. 2022.

_____. **Relatório de admissibilidade nº. 145/11**. Clélia de Lourdes Goldenberg e Rita de Cassia da Rosa [precatórios]. Washington, 31 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/>. Acesso em: 27 jun. 2020.

_____. **Relatório de admissibilidade nº. 10/12.** Márcio Manoel Fraga e Victor da Silva [precatórios]. Washington, 20 de março de 2012. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/>. Acesso em: 27 jun. 2020.

_____. **Relatório de admissibilidade nº. 144/2011.** Pedro Stábile Neto e outros Funcionários do Município de Santo André (precatórios). Washington, 31 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/>. Acesso em 04.09.2022.

_____. **Relatório nº. 132/09.** Inadmissibilidade contribuição previdenciária de servidores públicos inativos e pensionistas – MOSAP e outros Brasil. Washington, 12 de novembro de 2009. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2009port/Brasil644.05port.htm>. Acesso em: 04 set. 2021.

_____. **Relatórios de solução amistosa.** Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pc/amistosas.asp>. Acesso em 14 mai. 2023.

_____. **Signatários e Estado atual das ratificações Convenção Americana sobre Direitos Humanos.** Disponível em: [oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/convencionrat.asp](https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/convencionrat.asp). Acesso em: 10 mai. 2021.

CONFERENCIA INTERAMERICANA SOBRE PROBLEMAS DE LA GUERRA Y DE LA PAZ. **Resolução XL.** Cidade do México, 8 de março de 1945. Disponível em: http://biblio2.colmex.mx/coinam/coinam_2_suplemento_1945_1954/base2.htm. Acesso em 14 jan. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Mapa Anual dos Precatórios.** Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=24bb0aae-4341-48e7-b3b5-3606607894c4&sheet=60a7540d-d58d-43af-a15e-fa179c7a5233&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,cursel>. Acesso em: 27 mai. 2023.

_____. **Painel de Monitoramento das decisões da Corte IDH em relação ao Brasil.** Disponível em: www.cnj.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2023.

_____. **Recomendação nº. 123, de 7 de janeiro de 2022.** Disponível em: www.cnj.jus.br. Acesso em: 15 jan. 2023.

_____. **Tutelas de urgência - SIDH.** Disponível em: www.cnj.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Acordo nº. 01/2019.** Considerações sobre a publicação de informação constante dos expedientes dos casos em etapa de supervisão de cumprimento de sentença. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/acuerdos.cfm>. Acesso em: 10 mai. 2020.

_____. **História.** Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/historia.cfm>. Acesso em 14 jan. 2020.

_____. **Informe anual 2022.** Disponível em: <https://corteidh.or.cr/docs/informe2022/espanol.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2022.

_____. **Mapa de casos por país.** Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/mapa_casos_pais.cfm. Acesso em: 19 mai. 2023.

COSTA RICA. Ley nº. 6.889, del 2 de setiembre de 1983. Convenio entre la Republica de Costa Rica y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, suscrito en San Jose, a los 10 de setiembre de 1981. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/otros/convenio.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2020.

COUNCIL OF EUROPE. Protocol No. 15 amending the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_15_ENG.pdf. Acesso em: 24 abr. 2023.

_____. **Supervision of the execution of judgments and decisions of the european court of human rights 2020.** Disponível em: <https://rm.coe.int/2020-cm-annual-report-eng/1680a1f4e8>. Acesso em: 23 mai. 2022.

DECLARACIÓN SOBRE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. Asunción, 23 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/gobiernos-de-argentina-brasil-chile-Colômbia-y-paraguay-se-manifiestan-sobre-el-sistema-interamericano-de-derechos-humanos>. Acesso em: 10 ago. 2020.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Analysis of statistic 2021. Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2021_ENG.pdf. Acesso em: 29 mai. 2023.

_____. **Analysis of statistic 2022.** Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2022_ENG.pdf. Acesso em: 29 mai. 2023.

_____. **Overview 1959-2019.** Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592019_ENG.pdf. Acesso em 26 nov. 2020.

_____. **Resolution of the European Court of Human Rights on the consequences of the cessation of membership of the Russian Federation to the Council of Europe in light of Article 58 of the European Convention on Human Rights.** Disponível em: https://echr.coe.int/Documents/Resolution_ECHR_cessation_membership_Russia_CoE_ENG.pdf. Acesso em: 24 abr. 2023.

_____. **The European Court of Human Rights in facts & figures - 2021.** Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_2021_ENG.pdf. Acesso em: 29 mai. 2023.

HONDURAS. Constitución Política de 1982. Disponível em: [https://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/ConstituciondelaRepublica\(actualizadanoviembre2021\).pdf](https://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/ConstituciondelaRepublica(actualizadanoviembre2021).pdf). Acesso em: 20 mai. 2022.

INSTITUTO IBERO-AMERICANO DE DIREITO PROCESSUAL. Código modelo de processos administrativos – judicial e extrajudicial – para ibero-américa, Buenos Aires, 2012. Disponível em: <http://www.nupej.uff.br>. Acesso em: 19 abr. 2023.

INTERNATIONAL LAW COMMISSION. Draft articles on responsibility of States for internationally wrongful acts. **Yearbook of The International Law Commission**, New York, v. 2, n. 1, p. 146-170, 2007. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_2001_v2_p2.pdf. Acesso em: 14 ago. 2021.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO Statutes**. Disponível em: <https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/archive/pdf/en/statutes.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.

MERCOSUL. Grupo Mercado Comum. **Resolução nº. 33/2014**. Patente e sistema de consultas sobre veículos. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/resolucao-gmc-no-33-14-patente-mercosul/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. **Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.ippdh.mercosur.int/?lang=pt-br>. Acesso em: 10 mai. 2023.

_____. **Países**. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do-mercosul>. Acesso em: 10 jun. 2023.

_____. **Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL**. Brasília, 20 de dezembro de 2017. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/67231_DEC_037-2017_PT_Protocolo%20de%20Contrata%C3%A7%C3%B5es%20P%C3%ABlicas.pdf. Acesso em: 14 mar. 2021.

_____. **Regulamento do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias**. Montevideu, 15 de dezembro de 2003. Disponível em: https://tprmercosur.org/pt/docum/DEC_37_03_pt_ResolucaoControversias.pdf. Acesso em: 13 mar. 2021.

_____. Tribunal Permanente de Revisão. **Laudo nº. 01/2012**. Assunção, 21 de julho de 2012. Disponível em: https://tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudo_01_2012_pt.pdf. Acesso em: 11 mar. 2021.

MÉXICO. **Ley sobre la celebración de tratados**. Disponível em: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216_200521.pdf. Acesso em: 10 jun. 2023.

MINAS GERAIS. **Lei nº. 12.643, de 17 de outubro de 1997**. Autoriza o Estado a reconhecer a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br>. Acesso em: 10 mai. 2021.

OCDE. **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira**: sumário executivo, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

_____. **Diretrizes da OCDE sobre governança corporativa para empresas de controle estatal**, 2011. Disponível em: [oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/42524177.pdf](https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/42524177.pdf). Acesso em: 10 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. **Protocolo relativo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos sobre a criação de um Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos**. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/treaties/36393-treaty-0019_protocol_to_the_african_charter_on_human_and_peoplesrights_on_the_establishment_of_an_african_court_on_human_and_peoples_rights_p.pdf. Acesso em: 28 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO DE ESTADOS AMERICANOS. **Informe anual 2022**. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/4-IA2022_Cap_2_ES.pdf. Acesso em: 30 mai. 2023.

_____. **Protocolo de reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos – “Protocolo de Buenos Aires”**. Buenos Aires, 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: http://www.oas.org/dil/treaties_B-31_Protocol_of_Buenos_Aires_sign.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Quinta reunion de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Acta Final**. Santiago do Chile, 12 a 18 de agosto de 1959, item VIII. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/Acta-final-Quinta-reunion-Chile-1959.pdf>. Acesso em 14 jan. 2020.

_____. **Conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos**. Declaración de la delegacion del brasil. San José, 10 de noviembre de 1969. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/actas-conferencia-interamericana-Derechos-Humanos-1969.pdf>. Acesso em: 26 set. 2020.

PORTUGAL. **Lei n.º. 15/2002**. Lisboa, 22 de fevereiro de 2002. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2002-34464475-158689826>. Acesso em: 10 mai. 2023.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de percepção da corrupção 2022**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 10 mai. 2023.

TRINDADE E TOBAGO. **Constituição da República de 1976**. Disponível em: <http://laws.gov.tt/pdf/Constitution.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2023.

UNCITRAL **Model Law on Public Procurement**, 2011. Disponível em: https://uncitral.un.org/en/texts/procurement/modellaw/public_procurement. Acesso em: 21 mar. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado que estabelece uma constituição para a Europa**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2004:310:FULL&from=PT>. Acesso em: 8 ago. 2020.

UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS. **The Yearbook of International Organizations**. Disponível em: <https://uia.org/yearbook>. Acesso em: 13 fev. 2021.

UNITED NATIONS. Committee on the Elimination of Discrimination against Women. **Alyne Teixeira vs. Brasil**. Communication n.º. 17/2008. Geneva, 10 de agosto de 2011. Disponível em: <https://www2.ohchr.org/english/law/docs/CEDAW-C-49-D-17-2008.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. Resolution n° 2625 (XXV). **Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations**. New York, 1970. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/3dda1f104.pdf>. Acesso em: 15 out. 2021.

_____. **United Nations and the rule of law**. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/>. Acesso em: 16 abr. 2021.

_____. **World Population Prospects 2022**. Disponível em: <https://population.un.org>. Acesso em: 10 mai. 2023.

VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999**. Disponível em: <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2011/04/CONSTITUCION.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2023.

_____. **Notificación de denuncia**. Caracas, 6 de setembro de 2012. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/Nota_Republica_Bolivariana_de_Venezuela_al_SG_OEA.PD. Acesso em: 10 mai. 2023.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **ICD-11 Implementation or Transition Guide**. Disponível em: https://icd.who.int/docs/ICD-11%20Implementation%20or%20Transition%20Guide_v105.pdf. Acesso em: 05 abr. 2020.

Decisões de tribunais nacionais

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2404**. Pleno. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 31 de agosto de 2016. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 31 ago. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento no Recurso Especial n° 1872310/PR**, 1ª Turma. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, 5 de outubro de 2021. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2023.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento no Recurso Especial n° 1.703.807/SP**. Segunda Turma. Relator: Ministro Og Fernandes. Brasília, 14 de agosto de 2018. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo no Agravo Interno em Recurso Especial n° 1397770**. Segunda Turma. Relator: Ministro Francisco Falcão. Brasília, 14 de maio de 2019. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em 20 jul. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Agravo n° 1122211**. Primeira Turma. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 15 de outubro de 2009. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 11 out. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança nº. 32.437/MG**. Segunda Turma. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 22 de fevereiro de 2011. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 22 ago. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº. 200400511243**, 6ª Turma. Relator: Ministro Paulo Medina. Brasília, 28 de fevereiro de 2005. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em 20 jun. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança nº. 19.888/DF**. Primeira Seção. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, 10 de dezembro de 2014. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 11 ago. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1.333988/SP**. Segunda Seção. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Brasília, 09 de abril de 2014. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2023.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1.563.797/PE**. Primeira Turma. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, 10 de abril de 2018. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2023.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1.798.903/RJ**. Terceira Seção. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Brasília, 25 de setembro de 2019. Acesso em: www.stj.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2023.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1069810/RS**. Primeira Seção. Brasília, 23 de outubro de 2013. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1142245/DF**. Segunda Turma. Relator: Ministro Castro Meira. Brasília, 5 de outubro de 2010. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 13 jun. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1177910/SE**. Primeira Seção. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 26 de agosto de 2015. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 11 mai. 2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1383776/AM**. Segunda Turma. Relator: Ministro Og Fernandes. Brasília, 6 de setembro de 2018. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 14 mai. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1701959/SP**. Segunda Turma. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 8 de maio de 2018. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2023.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 200801765827**. Segunda Turma. Relator: Ministro Castro Meira. Brasília, 16 de maio de 2013. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 10 set. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 23.121/GO**. Primeira Turma. Brasília, 6 de outubro de 1993. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 12 jun. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 571.645/RS**. Segunda Turma. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Brasília, 21 de setembro de 2006. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 10 ago. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 97.748/RJ**. Segunda Turma. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Brasília, 5 de abril de 2005. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 11 mai. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº. 98627**, 5ª Turma. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Brasília, 04 de abril de 2019. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em 20 jul. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº. 201701350506**. Segunda Turma. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 09 de outubro de 2017. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Sentença Estrangeira Contestada nº. 2707/NL**. Corte Especial. Relator: Ministro Francisco Galvão. Brasília, 3 de dezembro de 2008. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº. 41**. Pleno. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 8 de junho de 2017. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 jan. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4652**. Relator: Ministro Roberto Barroso [pendente de publicação]. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3104**. Pleno. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 26 de setembro de 2007. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 mai. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3105**. Pleno. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, 18 de agosto de 2004. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 mai. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3499**. Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 30 de agosto de 2019. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 20 jan. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4425**, Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 14 de março de 2013. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2797**. Pleno. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 15 de setembro de 2005. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 14 mai. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4425**, Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 14 de março de 2013. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº. 1269728**. Segunda Turma. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 28 de setembro de 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 20 mai. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº. 654.432**. Repercussão Geral, tema nº. 541. Relator para o acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 5 de abril de 2017. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 ago. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº. 843989**. Tese em repercussão geral nº. 1199. Pleno. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 18 de agosto de 2022. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 15 fev. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº. 884325**. Pleno. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 18 de agosto de 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 18 ago. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº. 1230668**. Pleno. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 16 de agosto de 2022. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 14 nov. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº. 860979**. Segunda Turma. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 14 de abril de 2015. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 14 set. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Interno no Agravo Regimental nº. 732188**. Primeira Turma. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 16 de junho de 2012. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Agravo Regimental em Suspensão de Segurança nº. 3902**. Pleno. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília 9 de setembro de 2011. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 out. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Agravo Regimental em Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº. 32582**. Pleno. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 31 de agosto de 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 15 mai. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº. 34472**. Segunda Turma. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília 6 de outubro de 2017. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 mai. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Recurso em Mandado de Segurança nº. 34170**. Primeira Turma. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 15 de maio de 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 19 ago. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº. 271286**. Segunda Turma. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 12 de setembro de 2000. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 12 set. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental n Petição nº. 4556/DF**, Pleno. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 20 de agosto de 2009. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 set. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Carta Rogatória nº. 8279**. Pleno. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 17 de junho de 1998. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 jun. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Intervenção Federal nº. 1917**, Pleno. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, 17 de março de 2004. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação nº. 3539**, Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 01 de julho de 2009. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação 6043**, Pleno. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 25 de junho de 2008. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº. 573595**. Segunda Turma. Brasília, 24 de junho de 2008. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 12 mai. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº. 598678**. Segunda Turma. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 1º de dezembro de 2009. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 dez. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº. 581352**. Segunda Turma. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 29 de outubro de 2013. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em 20 jul. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº. 1143699**, 2ª Turma. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 30 de agosto de 2019. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 19 jun. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 101**. Pleno. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 24 de junho de 2009. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 26 abr. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 496**. Brasília, 22 de junho de 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 22 jan. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 272**. Pleno. Relatora: Cármen Lúcia. Brasília, 25 de março de 2021. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 347**. Medida cautelar. Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 9 de setembro de 2015. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 275**. Pleno. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 17 de outubro de 2018. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 484**. Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 4 de junho de 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 101**. Pleno. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 24 de junho de 2009. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração em Recurso Extraordinário nº. 599618**. Pleno. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Primeira Turma. Brasília, 1º de fevereiro de 2011. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 mai. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração em Recurso Extraordinário nº. 855178**. Tema em repercussão geral nº. 793. Pleno. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 23 de maio de 2019. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 12 set. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração na Petição nº. 3388**. Pleno. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 23 de outubro de 2013. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Extradição nº. 662**. Pleno. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 28 de novembro de 1996. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº. 72131**. Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio; Relator para o acórdão: Ministro Moreira Alves. Brasília, 23 de novembro de 1995. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 jan. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Intervenção Federal nº. 5101**, Pleno. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, 28 de março de 2012. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº. 708**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 25 de outubro de 2007. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 ago. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº. 35410**. Pleno. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 13 de abril de 2021. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 15 mai. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Cível Originária nº. 3473, 3474, 3475, 3478, 3483**. Pleno. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, 8 de abril de 2021. de maio de 2019. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 12 set. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 221**. Pleno. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 29 de março de 1990. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 12 jun. 2022.

_____. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2075**. Pleno. Brasília, 7 de fevereiro de 2001. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 15 mar. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 347**. Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 09 de setembro de 2015. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1480**. Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio; Relator para o acórdão: Ministro Celso de Mello. Brasília, 4 de setembro de 1997. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 jan. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1480**. Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio; Relator para o acórdão: Ministro Celso de Mello. Brasília, 4 de setembro de 1997. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 jan. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 635**. Pleno. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 18 de agosto de 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 26 abr. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 347**. Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 9 de setembro de 2015. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 5 mai. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 33**. Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 29 de outubro de 2003. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 5 mai. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 378**. Pleno, Relator para o Acórdão: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 17 de dezembro de 2015. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 jan. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Petição nº. 4625**. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, 22 de junho de 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 26 abr. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 563708**. Repercussão Geral, tema nº. 24. Pleno. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 6 de fevereiro de 2013. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 ago. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 1027633**. Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 14 de agosto de 2019. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 109615**. Primeira Turma. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 28 de maio de 1996. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 18 ago. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 113587**. Segunda Turma. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 18 de fevereiro de 1992. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 jul. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 136861**. Pleno. Relator para o acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 11 de março de 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 ago. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 153.464**. Decisão monocrática. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 2 de setembro de 1992. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 ago. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 283989**. Primeira Turma. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 28 de maio de 2002. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 26 ago. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 466343**. Pleno. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, 3 de dezembro de 2008. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 511961**. Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 17 de junho de 2009. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 mai. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 571969**. Pleno. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 12 de março de 2014. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 jul. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 573872**. Pleno. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 24 de maio de 2017. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 580252**. Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 16 de fevereiro de 2017. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 abr. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 608.880**. Pleno. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 8 de setembro de 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 17 mai. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 631240**. Repercussão Geral, tese nº. 350. Pleno. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 03 de setembro de 2014. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 set. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 657718**. Tema em repercussão geral nº. 500. Pleno. Relator para o acórdão: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 22 de maio de 2019. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 12 set. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 685493**. Tese em repercussão geral nº. 562. Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 22 de maio de 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 mai. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 693.456**. Repercussão Geral, tema nº. 531. Pleno. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 27 de outubro de 2016. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 ago. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 80004**, Pleno. Relator para o acórdão: Ministro Cunha Peixoto. Brasília, 01 de junho de 1977. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 26 ago. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 841526**. Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 30 de março de 2016. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 mai. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 898450**. Repercussão Geral, tese nº. 838. Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 27 de agosto de 2015. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 mai. 2022.

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Ato nº. 451/2022**. Disponível em: www.trf5.jus.br. Acesso em: 10 jun. 2023.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Registro de Candidatura nº 060090350**. Pleno. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 1 de setembro de 2018. Disponível em: www.tse.jus.br. Acesso em: 10 jun. 2022.

Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Asunto B. respecto de El Salvador**. Medida provisória. San José, 29 de maio de 2013. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

_____. **Asunto de Viviana Gallardo e outras**. San José, 13 de julho de 1981. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

_____. **Brewer Carías vs. Venezuela**. San José, 26 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Cao Chaparro Álvarez e Lapo Íñiguez. vs. Equador.** San José, 21 de novembro de 2007. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso "Niños de la Calle" (Villagrán Morales e outros) vs. Guatemala.** San José, 19 de novembro de 1999. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago 2018.

_____. **Caso “A Última Tentação de Cristo” (Olmedo Bustos e outros) vs. Chile.** Sentença de 5 de fevereiro de 2001. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em 30 ago. 2020.

_____. **Caso “Cinco Pensionista” v. Peru.** San José, 28 de fevereiro de 2003. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 27 jun. 2020.

_____. **Caso “Panel Blanca” (Caso Paniagua Morales e outros) vs. Guatemala.** San José, 8 de março de 1998. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Caso Abril Alosilla e outros vs. Peru.** San José, 4 de março de 2011. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

_____. **Caso Acevedo Buendía e outros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Peru.** San José, 1 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago 2018.

_____. **Caso Acevedo Jaramillo e outros vs. Peru.** San José, 24 de novembro de 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 27 jun. 2020.

_____. **Caso Albán Cornejo e outros vs. Equador.** San José, 22 de novembro de 2007. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile.** San José, 26 de setembro de 2006. San José, 25 de novembro de 2003. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

_____. **Caso Álvarez Ramos vs. Venezuela.** San José, 30 de agosto de 2019. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. **Caso Amrhein e outros vs. Costa Rica.** San José, 25 de abril de 2018. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/docs/informe2022/espanol.pdf> . Acesso em: 30 mai. 2022.

_____. **Caso Andrade Salmón vs. Bolívia.** San José, 1º de dezembro de 2016. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

_____. **Caso Apitz Barbera e outros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela.** San José, 5 de agosto de 2008. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) vs. Peru.** San José, 21 de novembro de 2019. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 27 jun. 2020.

_____. **Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile.** San José, 27 de abril de 2012. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. **Caso Baena Ricardo e outros vs. Panamá.** San José, 2 de fevereiro de 2001. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Barbani Duarte e outros vs. Uruguai.** San José, 13 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Caso Barbosa de Souza e outros vs. Brasil.** San José, 7 de setembro de 2021. Disponível em: corteidh.or.cr. Acesso em: 11 jun. 2023.

_____. **Caso Barreto Leiva vs. Venezuela.** San José, 17 de novembro de 2009. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Blake vs. Guatemala.** San José, 24 de janeiro de 1998. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Caso Bulacio vs. Argentina.** San José, 20 de janeiro de 1989. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

_____. **Caso Caballero Delgado e Santana vs. Colômbia.** San José, 8 de dezembro de 1995. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México.** San José, 26 de novembro de 2010. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. **Caso Caesar vs. Trinidad e Tobago.** San José, 11 de março de 2005. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Caso Cantos vs. Argentina.** San José, 28 de novembro de 2002. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. **Caso Cantos vs. Argentina.** San José, 7 de setembro de 2001. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. **Caso Carpio Nicolle e outros vs. Guatemala.** San José, 22 de novembro de 2004. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. **Caso Casa Nina vs. Peru.** San José, 24 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Caso Mémoli vs. Argentina.** San José, 22 de agosto de 2013. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. **Caso Castañeda Gutman vs. México.** San José, 6 de agosto de 2008. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Caso Castillo González e outros vs. Venezuela.** San José, 27 de novembro de 2012. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Caso Castillo Petruzzi e outros vs. Peru.** San José, 4 de setembro de 1998. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

_____. **Caso Cesti Hurtado vs. Peru.** San José, 26 de janeiro de 1999. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. **Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela.** San José, 1º de julho de 2011. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Cinco Pensionistas vs. Peru.** San José, 28 de fevereiro de 2003. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

_____. **Caso Claude Reyes e outros vs. Chile.** San José, 19 de setembro de 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

_____. **Caso Colindres Schonenberg vs. El Salvador.** San José, 4 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Comunidade Garífuna de Punta Piedra e seus membros vs. Honduras.** San José, 8 de outubro de 2015. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

_____. **Caso Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai.** San José, 17 de junho de 2005. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Cordero Bernal vs. Peru.** San José, 16 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Cuscul Pivaral e outros vs. Guatemala.** San José, 23 de agosto de 2018. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Caso da Corte Suprema de Justiça (Quintana Coello e outros) vs. Equador.** San José, 23 de agosto de 2013. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

_____. **Caso da Penitenciária Miguel Castro vs. Peru.** San José, 25 de novembro de 2006. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 jun. 2023.

_____. **Caso das comunidades afrodescendentes deslocadas da Bacia do Rio Cacarica (Operação Gênese) versus Colômbia.** San José, 20 de novembro de 2013. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso das pessoas dominicanas e haitianas expulsas vs. República Dominicana.** San José, 28 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 ago. 2022.

_____. **Caso De La Cruz Flores vs Peru.** San José, 18 de novembro de 2004. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Caso do Massacre de Pueblo Bello vs. Colômbia**. San José, 31 de janeiro de 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Caso do Povo Saramaka vs. Suriname**. San José, 28 de novembro de 2007. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso dos “Meninos de Rua” (Villagrán Morales e outros) vs. Guatemala**. San José, 26 de maio de 2001. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

_____. **Caso dos Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e outros vs. Brasil**. San José, 21 de junho de 2021. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

_____. **Caso dos ex-trabalhadores do Organismo Judicial vs. Guatemala**. San José, 17 de novembro de 2021. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

_____. **Caso Escher e outros vs. Brasil**. San José, 6 de julho de 2009. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. **Caso Fairén Garbi e Solís Corrales vs. Honduras**. San José, 15 de março de 1989. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

_____. **Caso Família Pacheco Tineo vs. Bolívia**. San José, 25 de novembro de 2013. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

_____. **Caso Flor Freire vs. Equador**. San José, 31 de agosto de 2016. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

_____. **Caso Fornerón e filha vs. Argentina**. San José, 27 de abril de 2012. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. **Caso Furlán e familiares vs. Argentina**. San José, 31 de agosto de 2012. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso García Rodríguez e outros vs. México**. San José, 25 de janeiro de 2023. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 mar. 2023.

_____. **Caso Garibaldi vs. Brasil**. San José, 23 de setembro de 2009. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. **Caso Garrido e Baigorria vs. Argentina**. San José, 27 de agosto de 1998. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 15 mar. 2023.

_____. **Caso Gelman vs. Uruguai**. San José, 24 de fevereiro de 2011. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

_____. **Caso Genie Lacayo vs. Nicarágua**. San José, 27 de janeiro de 1995. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Caso Girón e outros vs. Guatemala.** San José, 15 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Godínez Cruz Vs. Honduras.** San José, 20 de janeiro de 1989. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

_____. **Caso Goiburú e outros vs. Paraguai.** San José, 22 de setembro de 2006. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil.** San José, 24 de novembro de 2010. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Caso Gonzales Lluy e outros vs. Equador.** San José, 1º de setembro de 2015. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Caso González Medina e Familiares vs. República Dominicana.** Resolução de cumprimento de sentença. San José, 22 de novembro de 2019. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 mai. 2023.

_____. **Caso Gorioitía vs. Argentina.** San José, 2 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Grande vs. Argentina.** San José, 31 de agosto de 2011. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

_____. **Caso Granier e outros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela.** San José, 22 de junho de 2015. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá.** San José, 12 de agosto de 2008. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

_____. **Caso Hernández vs. Argentina.** San José, 22 de novembro de 2019. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

_____. **Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica.** San José, 2 de julho de 2004. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

_____. **Caso I.V. vs. Bolívia.** San José, 30 de novembro de 2016. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

_____. **Caso Ivcher Bronstein vs. Peru.** San José, 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Jenkins vs. Argentina.** San José, 26 de novembro de julho de 2019. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. **Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras.** San José, 7 de junho de 2003. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2023.

_____. **Caso Kimel vs. Argentina.** San José, 2 de maio de 2008. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Lagos del Campo vs. Peru.** San José, 31 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Liakat Ali Alibux vs. Suriname.** San José, 30 de janeiro de 2014. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

_____. **Caso López e outros vs. Argentina.** San José, 25 de novembro de 2019. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. **Caso López Lone e outros vs. Honduras.** San José, 5 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

_____. **Caso López Mendoza vs. Venezuela.** San José, 1º de setembro de 2011. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Luna López vs. Honduras.** San José, 10 de outubro de 2013. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Caso Maldonado Ordóñez vs. Guatemala.** San José, 3 de maio de 2016. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

_____. **Caso Mejía Idrovo vs. Equador.** San José, 5 de julho de 2011. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. **Caso Mémoli vs. Argentina.** San José, 22 de agosto de 2013. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Mendoza e outros vs. Argentina.** San José, 14 de maio de 2013. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Mohamed vs. Argentina.** San José, 23 de novembro de 2012. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Moya Solís vs. Peru.** San José, 3 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Muelle Flores vs. Peru.** San José, 6 de março de 2019. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

_____. **Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala.** San José, 25 de novembro de 2003. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

_____. **Caso Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana.** San José, 24 de outubro de 2012. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Pacheco Teruel e outros vs. Honduras.** San José, 27 de abril de 2012. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Caso Perozo e outros vs. Venezuela.** San José, 28 de janeiro de 2009. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Caso Poblete Vilches e outros vs. Chile.** San José, 8 de março de 2018. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2018.

_____. **Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil.** San José, 5 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

_____. **Caso Radilla Pacheco vs. México.** San José, 23 de novembro de 2009. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

_____. **Caso Ramírez Escobar e outros vs. Guatemala.** San José, 9 de março de 2018. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

_____. **Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela.** San José, 30 de junho de 2009. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Ríos Avalos e outro vs. Paraguai.** San José, 19 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Ríos e outros vs. Venezuela.** San José, 27 de agosto de 2020. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. **Caso Romero Feris vs. Argentina.** San José, 15 de outubro de 2019. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Caso Rosadio Villavicencio vs. Peru.** San José, 14 de outubro de 2019. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

_____. **Caso Ruano Torres e outros vs. El Salvador.** San José, 5 de outubro de 2015. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Salvador Chiriboga vs. Equador.** San José, 6 de maio de 2008. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso San Miguel Sosa e outras vs. Venezuela.** San José, 8 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Caso Servellón García e outros vs. Honduras.** San José, 21 de setembro de 2006. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

_____. **Caso Suárez Peralta vs. Equador.** San José, 21 de maio de 2013. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil.** Medida provisória. San José, 24 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil.** San José, 20 de outubro de 2016. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Caso Trabalhadores Demitidos do Congresso (Aguado Alfaro e outros) vs. Peru.** San José, 24 de novembro de 2006. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

_____. **Caso Tribunal Constitucional (Camba Campos e outros) vs. Equador.** San José, 28 de agosto de 2013. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

_____. **Caso Tribunal Constitucional vs. Peru.** San José, 31 de janeiro de 2001. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

_____. **Caso Tribunal Constitucional vs. Peru.** San José, 31 de janeiro de 2001. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

_____. **Caso Tristán Donoso vs. Panamá.** San José, 27 de janeiro de 2009. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. **Caso Urrutia Laubreaux vs. Chile.** San José, 27 de agosto de 2020. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

_____. **Caso Valle Jaramillo e outros vs. Colômbia.** San José, 27 de novembro de 2008. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

_____. **Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras.** San José, 29 de junho de 1988. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Caso Vélez Loor vs. Panamá.** San José, 23 de novembro de 2010. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Vélez Restrepo e familiares vs. Colômbia.** San José, 3 de setembro de 2012. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. **Caso Vereda La Esperanza vs. Colômbia.** San José, 31 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Wong Ho Wing vs. Peru.** San José, 30 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Caso Ximenes Lopes vs. Brasil.** San José, 4 de julho de 2006. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

_____. **Caso Ximenes Lopes vs. Brasil.** Supervisão de cumprimento de sentença. San José, 17 de maio de 2010. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

_____. **Caso Yarce e outras vs. Colômbia.** San José, 22 de novembro de 2016. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

_____. **Caso Yatama vs. Nicaragua**. San José, 23 de junho de 2005. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Caso Zambrano Vélez e outros vs. Equador**. San José, 4 de julho de 2007. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 11 jul. 2022.

_____. **Caso Zegarra Marín vs. Peru**. San José, 15 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. **Fontevecchia e D'Amico vs. Argentina**. San José, 29 de novembro de 2011. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. **Fontevecchia e D'Amico vs. Argentina**. Supervisão de cumprimento. San José, 18 de outubro de 2017. Disponível em: <https://corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. **Opinião Consultiva nº 06/86**. San José, 09 de maio de 1986. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Opinião Consultiva nº. 05/1985**. San José, 13 de novembro de 1985. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/> . Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Opinião Consultiva nº. 05/1985**. San José, 13 de novembro de 1985. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/> . Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Opinião Consultiva nº. 05/1985**. San José, 13 de novembro de 1985. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/> . Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Opinião Consultiva nº. -07/1986**. San José, 29 de agosto de 1986. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Opinião Consultiva nº. 08/1987**. San José, 30 de janeiro de 1987. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 11 jul. 2022.

_____. **Opinião Consultiva nº. 1/1982**. San José, 24 de setembro de 1982. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/> . Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Opinião Consultiva nº. 10/1989**. San José, 14 de julho de 1989. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Opinião Consultiva nº. 11/1990**. San José, 10 de agosto de 1990. San José, 2 de fevereiro de 2001. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Opinião Consultiva nº. 11/1990**. San José, 10 de agosto de 1990. San José, 2 de fevereiro de 2001. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Opinião Consultiva nº. 14/1994**. San José, 9 de dezembro de 1994. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Opinião Consultiva nº. 16/1999**. San José, 1º de outubro de 1999. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 12 fev. 2023.

_____. **Opinião Consultiva n.º. 16/99**. San José, 1º de outubro de 1999. § 114. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

_____. **Opinião Consultiva n.º. 2/1982**. San José, 24 de setembro de 1982. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Opinião Consultiva n.º. 21/2014**. San José, 19 de agosto de 2014. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/> . Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Opinião Consultiva n.º. 22/2016**. San José, 26 de fevereiro de 2016.. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Opinião Consultiva n.º. 27/2021**. San José, 5 de maio de 2021. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2022.

_____. **Opinião Consultiva n.º. 3/1983**. San José, 8 de setembro de 1983. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/> . Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Opinião Consultiva n.º. 4/1984**. San José, 19 de janeiro de 1984. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

_____. **Opinião Consultiva n.º. 9/1987**. San José, 6 de outubro de 1987. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Opinião Consultiva n.º. 9/1987**. San José, 6 de outubro de 1987. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Palamara Iribarne vs. Chile**. San José, 22 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Penitenciária de Urso Branco**. Medida provisória. San José, 25 de agosto de 2011. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. **Rejeição a Pedido de Opinião Consultiva**. San José, 29 de maio de 2018. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/>. Acesso em: 30 mai. 2022.

_____. **Rejeição ao pedido de Opinião Consultiva apresentado pelo Secretário-Geral da OEA**. San José, 23 de junho de 2016. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

Decisões de outros tribunais

INTERNACIONAL COURT OF JUSTICE. **Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)**. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/case/178>. Acesso em: 27 abr. 2023.

REPÚBLICA DOMINICANA. Tribunal Constitucional. **Sentencia TC/0256/14**. Santo Domingo, 4 de novembro de 2014. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.gob.do/content/sentencia-tc025614>. Acesso em: 10 mai. 2023.

FRANÇA. Conselho Constitucional. **Décision n° 74-54 DC**. Paris, 15 de janeiro de 1975. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1975/7454DC.htm>. Acesso em: 30 ago. 2020.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso “Open Door and Dublin Well Woman” vs. Irlanda**. Pleno. Estrasburgo, 29 de outubro de 1992. Disponível em: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-57789%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57789%22]}). Acesso em: 31 mar. 2020.

_____. **Caso Amat-G e Mebaghishvili v. Geórgia**, Segunda Seção. Estrasburgo, 27 de setembro de 2005. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

_____. **Caso Burdov vs. Rússia**, Primeira Seção. Estrasburgo, 7 de maio de 2002. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

_____. **Caso Engel e outros vs. Holanda**. Pleno. Estrasburgo, 8 de junho de 1976. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

_____. **Caso Frydlender vs. France**, Primeira Seção. Estrasburgo, 27 de setembro de 2005. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-203806>. Acesso em: 24 jun. 2020.

_____. **Caso Georgouleas e Nestoras vs. Grécia**. Primeira Seção. Estrasburgo, 28 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/>. Acesso em: 24 jun. 2020. §§ 33-43.

_____. **Caso Haioun v. France**. Décima Seção. Estrasburgo, 7 de setembro de 2004. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

_____. **Caso Immobiliare SAFFI v. Itália**, Pleno. Estrasburgo, 28 de julho de 1999. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

_____. **Caso Jussila vs. Finlândia**. Pleno. Estrasburgo, 23 de novembro de 2006. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

_____. **Caso Paksas vs. Lituânia**. Pleno. Estrasburgo, 6 de janeiro de 2011. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

_____. **Caso Procola vs. Luxemburgo**. Estrasburgo, 28 de setembro de 1995. Disponível em: <http://echr.ketse.com/doc/14570.89-en-19930701>. Acesso em: 30 mai. 2022.

_____. **Caso Shmalko v. Ucrânia**, Segunda Seção. Estrasburgo, 20 de julho de 2004. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

_____. **Caso Valico SLR v. Itália**. Quarta Seção. Estrasburgo, 21 de março de 2006. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

_____. **Ziya Çelikates e outros vs. Turquia**. Admissibilidade. Primeira Seção. Estrasburgo, 7 de novembro de 2000. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

CORTE PERMANENTE DE JUSTIÇA INTERNACIONAL. **Caso “Tratamento de nacionais poloneses e outras pessoas de origem ou língua polonesa no território de Danzig”**. Haia, 4 de fevereiro de 1932. Disponível em: https://www.icj-cij.org/sites/default/files/permanent-court-of-international-justice/serie_AB/AB_44/01_Traitement_nationaux_polonais_Avis_consultatif.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.

_____. **Caso S.S. Wimbledon**. Haia, 17 de agosto de 1923. Disponível em: https://legal.un.org/PCIJsummaries/documents/english/5_e.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.

VENEZUELA. Tribunal Supremo de Justicia. **Acuerdo institucional en relaciona a la sentencia 1013**, Sala Plena. Caracas, 25 de julho de 2001. Disponível em: http://www.tsj.gob.ve/acuerdos/-/asset_publisher/7sHtLgOCqM7w/content/acuerdo-institucional-de-la-sala-plena-del-tribunal-supremo-justicia-en-relaciona-a-la-sentencia-1013. Acesso em: 10 mai. 2023.

_____. Tribunal Supremo de Justicia. **Sentencia nº. 1942**, Sala Constitucional. Caracas, 15 de julho de 2003. Disponível em: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/1942-150703-01-0415.HTM>. Acesso em: 10 mai. 2023.

APÊNDICE – Quadro-resumo das sentenças da Corte IDH utilizadas na pesquisa

Sentenças

Caso	Data da decisão	Fatos	Violações reconhecidas
“A Última Tentação de Cristo” (Olmedo Bustos e outros) vs. Chile	05/02/2001	Censura de filme pelo Conselho de Qualificação Cinematográfico, confirmada pelo Judiciário chileno;	Liberdade de pensamento e expressão
Brewer Carías vs. Venezuela	26/05/2014	Persecução penal contra advogado, por sua participação em movimento golpista para depor o então Presidente Chávez.	Ação não conhecida pelo não esgotamento dos recursos internos
Chaparro Álvarez e Lapo Íñiguez vs. Equador	21/11/2007	Prisão preventiva por tráfico internacional de drogas; desproporcionalidade e longa duração das cautelares reais e pessoais aplicadas	Liberdade pessoal; garantias judiciais; propriedade privada
Abrill Alosilla e outros vs. Peru	04/03/2011	Aplicação retroativa de normas que eliminaram sistema de escala salarial de agentes públicos, reduzindo seus vencimentos	Propriedade privada; proteção judicial
Acevedo Buendía e outros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Peru	01/07/2009	Descumprimento de decisões judiciais domésticas que ordenaram o Estado a restaurar o valor de aposentadorias e pensões, assim como pagar os atrasados a 273 pessoas	Propriedade privada; proteção judicial
Acevedo Jaramillo e outros vs. Peru	24/11/2006	Descumprimento de decisões judiciais internas que determinaram a reintegração de agentes públicos do Município de Lima, que haviam sido demitidos	Proteção judicial
Albán Comejo e outros vs. Equador	22/11/2007	Falta de investigação e punição dos responsáveis por morte ocorrida em hospital privado	Liberdade de pensamento e expressão; proteção à família; proteção e garantias judiciais; direito à vida; integridade pessoal
Almonacid Arellano e outros vs. Chile	26/09/2006	Falta de investigação e sanção por execução extrajudicial; anistia dos responsáveis e sua inconveniência	Proteção e garantias judiciais
Álvarez Ramos vs. Venezuela	30/08/2019	Condenação de jornalista por crime contra honra, pela publicação de reportagem investigativa sobre gastos da Assembleia Nacional venezuelana	Liberdade de pensamento e expressão; garantias e proteção judiciais; circulação e residência

Amrhein e outros vs. Costa Rica	25/04/2018	Direito a um recurso para revisar sentenças condenatórias alcançando provas e fatos, não apenas erros in iudicando e in procedendo	Liberdade pessoal; garantias e proteção judiciais
Andrade Salmón vs. Bolívia	01/12/2016	Imposição de medidas cautelares penais reais, por dezesseis anos, a agente política, por alegada malversação de recursos públicos	Garantias judiciais; propriedade privada; direito de circulação
Apitz Barbera e outros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela	05/08/2008	Demissão de magistrados sem o devido processo, após prolatarem decisão desfavorável à Administração	Garantias e proteção judiciais
Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) vs. Peru	21/11/2019	Descumprimento de decisões judiciais domésticas que determinaram a equiparação de benefícios previdenciários de aposentados com o pessoal da ativa, prejudicando 597 pessoas	Garantias e proteção judiciais; seguridade social; propriedade privada
Atala Riffo y niñas vs. Chile	27/04/2012	Tratamento discriminatório pelo Judiciário chileno, ao decretar a perda do poder familiar da mãe, devido a sua orientação sexual	Garantias judiciais; honra e dignidade; proteção à família; direitos da criança; igualdade perante a lei
Baena Ricardo e outros vs. Panamá	02/02/2001	Demissão de 270 empregados públicos, sem o devido processo legal, por terem participado de protestos contra o governo	indenização; reunião; liberdade de associação; proteção e garantias judiciais; legalidade e retroatividade
Barbani Duarte e outros vs. Uruguai	13/10/2011	Intervenção do Banco Central uruguaio, liquidando instituição financeira e transferindo compulsoriamente recursos para outra instituição, sem consultar os correntistas	Propriedade privada; igualdade perante a lei; proteção e garantias judiciais
Barbosa de Souza e outros vs. Brasil	07/09/2021	Impunidade de deputado estadual, envolvido em feminicídio, beneficiado pela imunidade parlamentar	Igualdade perante a lei; proteção judicial; integridade pessoal;
Barreto Leiva vs. Venezuela	17/11/2009	Detenção arbitrária e falta de devido processo legal	Proteção e garantias judiciais; liberdade pessoal
Blake vs. Guatemala	24/01/1998	Ineficiência na investigação e punição dos responsáveis pela detenção e morte de dois jornalistas, cometido por patrulhas de autodefesa	Liberdade de pensamento e expressão; circulação e residência; proteção e garantias judiciais; vida e

				integridade pessoal; liberdade pessoal
Bulacio Argentina	vs.	20/01/1989	Detenção arbitrária e morte; ausência de investigação e punição dos responsáveis	direitos da criança; proteção e garantias judiciais; vida, integridade e liberdade pessoais
Caballero Delgado e Santana Colômbia	vs.	08/12/1995	Detenção e desaparecimento forçado	Proteção e garantias judiciais; vida e integridade pessoal; liberdade
Cabrera García y Montiel Flores vs. México		26/11/2010	Detenção arbitrária e tratamento cruel e degradante; impunidade dos responsáveis [militares]	Proteção e garantias judiciais; integridade e liberdade pessoais
Caesar Trinidad e Tobago	vs.	11/03/2005	Castigo corporal a detento [açoites], dentro de unidade prisional	Proteção e garantias judiciais; integridade e liberdade pessoais;
Cantos Argentina	vs.	28/11/2002	Atuação persecutória de autoridades fiscais, que foram judicializadas, mas com resultado desfavorável para a vítima, com imposição de honorários advocatícios e outros ônus em valor altíssimo, sem teto;	Propriedade privada; proteção e garantias judiciais
Carpio Nicolle e outros Guatemala	vs.	22/11/2004	Execução extrajudicial de jornalistas e outros críticos ao governo; ausência de investigação e punição dos envolvidos	Liberdade de pensamento e expressão; direitos da criança; direitos políticos; proteção e garantias judiciais; direito à vida e integridade pessoal
Casa Nina Peru	vs.	24/11/2020	Nomeação de membro do Ministério Público ["Fiscal Adjunto Provincial Provisional"] a título precário, seguido por sua exoneração, desatendendo a estabilidade e inamovibilidade inerente ao cargo	Permanência no cargo em condições de igualdade; estabilidade laboral; proteção judicial
Castañeda Gutman México	vs.	06/08/2008	Inexistência de recurso adequado para permitir que candidato a Presidência da República pudesse se candidatar, sem partido	proteção judicial
Castillo González e outros Venezuela	vs.	27/11/2012	Assassinato e impunidade dos envolvidos em tal crime	Improcedente
Castillo Petruzzi e outros Peru	vs.	04/09/1998	Detenção e falhas, no devido processo legal; julgamento de civis perante a Justiça Militar; contexto de conflito armado	Integridade e liberdade pessoal; garantias e proteção judiciais
Cesti Hurtado Peru	vs.	26/01/1999	Detenção e falhas, no devido processo legal; julgamento de civis perante a Justiça Militar; contexto de conflito armado	Integridade e liberdade pessoal; garantias e proteção judiciais

Chocrón vs. Venezuela	01/07/2011	Destituição arbitrária de juíza [temporária], sem o devido processo	Garantias e proteção judiciais
Cinco Pensionistas vs. Peru	28/02/2003	Modificação do regime de aposentadorias e pensões e descumprimento de decisões judiciais internas favoráveis	Propriedade privada; proteção judicial
Claude Reyes e outros vs. Chile	19/09/2006	Negativa do Estado em fornecer informação relacionada a projeto de industrialização florestal	Liberdade de pensamento e expressão; garantias e proteção judiciais
Colindres Schonenberg vs. El Salvador	04/02/2019	Destituição de magistrado eleitoral por decisão da Assembleia Legislativa; violação ao devido processo, por ausência de lei regulando tal procedimento	Garantias e proteção judiciais
Comunidade Garífuna de Punta Piedra e seus membros vs. Honduras	08/10/2015	Falta de garantia da propriedade coletiva para a comunidade, inclusive, pela falta de saneamento;	Propriedade coletiva; proteção e garantias judiciais
Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai	17/06/2005	Falta de garantia da propriedade coletiva para indígenas	Direito à vida; Propriedade coletiva; proteção e garantias judiciais
Cordero Bernal vs. Peru	16/02/2021	Afastamento de juiz penal em processo disciplinar	Improcedente
Cuscul Pivaral e outros vs. Guatemala	23/08/2018	Omissões de políticas públicas para tratar pessoas portadoras de HIV e prevenir o contágio	Direito à saúde; proibição à discriminação; violação ao princípio da progressividade [CADH, art. 26]; direito à vida e integridade pessoal; garantias e proteção judiciais; integridade pessoal dos familiares
Corte Suprema de Justiça (Quintana Coello e outros) vs. Equador	23/08/2013	Remoção de 23 magistrados da Suprema Corte do Equador, sem obediência ao devido processo e recurso judicial efetivo	Garantias e proteção judiciais
Comunidades afrodescendentes deslocadas da Bacia do Rio Cacarica (Operação Gênesis) versus Colômbia	20/11/2013	Ameaças, tortura e assassinatos no contexto de operação militar visando combater guerrilhas	Integridade pessoal; liberdade de circulação e residência; direito à vida e integridade pessoal; propriedade privada [coletiva]; garantias e proteção judiciais
De La Cruz Flores vs Peru	18/11/2004	Detenção arbitrária da vítima, por terrorismo, e seu julgamento por “juízes sem rosto”	Integridade pessoal; garantias e proteção judiciais

Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e outros vs. Brasil	21/07/2021	Explosão ocasionando a morte de 60 pessoas; omissão do poder de polícia, fiscalizando tal atividade	Direito à vida e integridade pessoal; trabalho em condições justas; direitos da criança; igualdade e não discriminação; proteção e garantias judiciais
Ex-trabalhadores do Organismo Judicial vs. Guatemala	17/11/2021	Demissão de 65 servidores do Judiciário, por participação em greve; ausência de devido processo	Direito de greve; liberdade de associação; liberdade sindical; direito ao trabalho e estabilidade laboral; proteção e garantias judiciais
Escher e outros vs. Brasil	06/07/2009	Interceptação telefônica e divulgação de conversações telefônicas, por parte da PM/PR; contexto de conflito agrário	Vida privada e reputação; liberdade de associação; proteção e garantias judiciais
Fairén Garbi e Solís Corrales vs. Honduras	15/03/1989	Desaparecimento forçado de dois nacionais costa-riquenhos	Ação julgada improcedente
Família Pacheco Tineo vs. Bolívia	25/11/2013	Expulsão de imigrantes irregulares	Direito de circulação e residência; garantias e proteção judiciais
Flor Freire vs. Equador	31/08/2016	Processo disciplinar que culminou na demissão de militar por praticar atos homossexuais dentro de instalação militar	Igualdade perante a lei e proibição de discriminação; à honra e dignidade; garantias judiciais [imparcialidade]
Fontevicchia e D'Amico vs. Argentina	29/11/2011	Sanção imposta a jornalista devido a publicação de matéria jornalística relatando filho extraconjugal e atos ilícitos praticados pelo Presidente argentino	Liberdade de expressão
Fornerón e filha vs. Argentina	27/04/2012	Violação ao devido processo legal em disputa pela custódia entre pai biológico, que não sabia da existência da filha, e sua colocação em adoção sem seu consentimento, e casal que adotou a criança	Garantias e proteção judiciais; proteção à família
Furlán e familiares vs. Argentina	31/08/2012	Demora em pagar indenização a menor de idade, que se acidentou em prédio público abandonado	Proteção judicial; Propriedade privada; integridade pessoal
García Rodríguez e outros vs. México	25/01/2023	Prisão cautelar que durou 17 anos; tortura	Integridade e liberdade pessoais; garantias e proteção judiciais; igualdade perante a lei
Garibaldi vs. Brasil	23/09/2009	Morosidade na investigação e punição dos envolvidos em homicídio, num contexto de conflito agrária no Paraná	Garantias e proteção judiciais

Garrido e Baigorria vs. Argentina	27/08/1998	Desaparecimento forçado da vítima após sua prisão pela polícia local	Integridade pessoal; direito à vida; garantia e proteção judiciais; liberdade pessoal
Gelman vs. Uruguai	24/02/2011	Desaparecimento forçado num contexto de estruturas militares paralelas [Operação Condor]	Personalidade jurídica; vida; integridade pessoal; liberdade pessoal
Genie Lacayo vs. Nicarágua	27/01/1995	Deficiências na investigação de homicídio e punição dos responsáveis, militares	Proteção e garantias judiciais; igualdade perante a lei;
Girón e outros vs. Guatemala	15/10/2019	Execução de pena de morte, televisionada; violações ao devido processo, ausência de defesa técnica	Direito à vida e integridade pessoal; garantias judiciais;
Godínez Cruz vs. Honduras	20/01/1989	Detenção e posterior desaparecimento forçado da vítima, praticado por militares	Liberdade e integridade pessoal; direito à vida
Goiburú e outros vs. Paraguai	22/09/2006	Desaparecimento forçado, numa prática sistemática contra “subversivos”	Vida e integridade pessoal; garantias e proteção judiciais
Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil	24/11/2010	Desaparecimento forçado de dezenas de pessoas na “Guerrilha do Araguaia”; impunidade dos envolvidos	Vida e integridade pessoal; garantias e proteção judiciais
Gonzales Lluy e outros vs. Equador	01/09/2015	Contaminação de criança com HIV, ao fazer transfusão em clínica privada	Direito à vida e integridade pessoal; educação; proteção judicial
González Medina e Familiares vs. República Dominicana	22/11/2019	Desaparecimento forçado de ativista político	Personalidade jurídica; liberdade e integridade pessoal
Gorigoitía vs. Argentina	02/09/2019	Violação ao direito de recorrer, em condenação criminal	Garantias judiciais
Grande vs. Argentina	31/08/2011	Violação ao devido processo em ação penal	Garantias e proteção judiciais
Granier e outros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela	22/06/2015	Não renovação de contrato de concessão para rádio e televisão, em desvio de finalidade; demora do Judiciário em apreciar pedido de tutela de urgência, levando ao encerramento das atividades da empresa	Liberdade de expressão; não discriminação; proteção judicial
Heliodoro Portugal vs. Panamá	12/08/2008	Desaparecimento forçado de ativista político e ausência de investigação e punição dos responsáveis	Vida e integridade pessoal; garantias e proteção judiciais
Hernández vs. Argentina	22/11/2019	Integridade física de preso, doente; falta de atendimento médico; além da inadequação da prisão preventiva no caso	Proteção judicial; integridade pessoal; liberdade pessoal

Herrera Ulloa vs. Costa Rica	02/07/2004	Condenação de jornalista por difamação, após publicar matéria investigativa sobre corrupção na Administração	Liberdade de pensamento e expressão; garantias judiciais
I.V. vs. Bolívia	30/11/2016	Laqueadura sem consentimento, em hospital público	Integridade pessoal; liberdade pessoal; dignidade; vida privada e familiar; acesso à informação; direito a constituir uma família
Ivcher Bronstein vs. Peru	06/02/2001	Perda de nacionalidade e do controle de canal de televisão crítico ao Presidente peruano; alterações episódicas na competência do Judiciário, para apreciar a decisão administrativa de perda de nacionalidade	Liberdade de pensamento e expressão; nacionalidade; propriedade privada; proteção e garantias judiciais
Jenkins vs. Argentina	26/11/2019	Falta de motivação de decisão que decretou prisão preventiva; excesso de prazo em tal prisão;	Liberdade pessoal; garantias judiciais; igualdade perante a lei
Juan Humberto Sánchez vs. Honduras	07/06/2003	Execução extrajudicial por agentes militares e falta de investigação e punição dos responsáveis	Proteção e garantias judiciais; direito à vida e à integridade pessoal; liberdade
Kimel vs. Argentina	02/05/2008	Condenação de jornalista por calúnia, pela publicação de livro narrando um massacre e criticando as autoridades;	Liberdade de pensamento e expressão; legalidade
Lagos del Campo vs. Peru	31/08/2017	Demissão de empregado privado, após entrevista a meio de comunicação	Estabilidade laboral; liberdade de expressão; liberdade de associação; acesso à justiça
Liakat Ali Alibux vs. Suriname	30/01/2014	Condenação criminal de antigo Ministro das Finanças por evasão de divisas, pela Corte máxima [foro por prerrogativa de função]	Proteção judicial [direito de recorrer]; direito de circulação e de residência
López e outros vs. Argentina	25/11/2019	Transferência de presos para localidades distantes da residência de seus familiares, sem determinação ou controle judicial prévio	Integridade pessoal; vida privada e familiar; direito à família; integridade pessoal
López Lone e outros vs. Honduras	05/10/2015	Processo disciplinar e demissão de quatro juízes, por terem participado de manifestação pública contra golpe de Estado	Liberdade de expressão; reunião; direitos políticos; de associação; garantias e proteção judiciais; direito de permanecer no cargo em condições de igualdade; legalidade
López Mendoza vs. Venezuela	01/09/2011	Decisão administrativa inabilitando a vítima para participar de eleições regionais	Garantias e proteção judiciais
Luna López vs. Honduras	10/10/2013	Assassinato de defensor de direitos humanos e vereador; impunidade dos envolvidos	Direito à vida e integridade pessoal; direitos políticos;

Maldonado Ordóñez vs. Guatemala	03/05/2016	Violação ao devido processo administrativo em apuração disciplinar contra agente público;	Legalidade; dever de motivação; proteção judicial
Massacre de Pueblo Bello vs. Colômbia	31/01/2006	Desaparecimento forçado e execução extrajudicial praticado por grupo paramilitar; falta de investigação e punição dos responsáveis	Vida; integridade e liberdade pessoais; garantias e proteção judiciais
Mejía Idrovo vs. Equador	06/07/2011	Descumprimento de decisão doméstica transitada em julgado, obrigando o Estado a reintegrar militar em seu antigo posto	Proteção e garantias judiciais
Mémoli vs. Argentina	22/08/2013	Condenação por crime contra a honra, consistente na denúncia de venda irregular de nichos em cemitério privado; duração excessiva do processo indenizatório	Duração razoável do processo; propriedade privada
Mendoza e outros vs. Argentina	14/05/2013	Aplicação de pena de prisão perpétua; tortura	Integridade pessoal; direito de recorrer a uma instância superior
Mohamed vs. Argentina	23/11/2012	Direito de recorrer contra sentença penal condenatória	Garantias judiciais
Moya Solís vs. Peru	03/07/2021	Processo disciplinar que culminou com o afastamento de servidora pública	Garantias e proteção judiciais; legalidade; direitos políticos
Muelle Flores vs. Peru	06/03/2019	Descumprimento, por 24 anos, de decisão doméstica que ordenava o restabelecimento de benefício previdenciário de antigo empregado público	Tutela judicial efetiva e proteção judicial
Myrna Mack Chang vs. Guatemala	25/11/2003	Assassinato cometido por militares; ausência de punição dos responsáveis	Direito à vida; garantias judiciais; integridade pessoal
Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana	24/10/2012	Uso excessivo da força por militares dominicanos, contra imigrantes haitianos	Direito à vida; integridade pessoal; liberdade; garantias judiciais; direito de circulação
"Niños de la Calle" (Villagrán Morales e outros) vs. Guatemala	19/11/1999	Detenção e assassinato de cinco jovens, por policiais, e impunidade dos seus perpetradores	Direito à vida; integridade e liberdade pessoais; garantias e proteção judiciais; direitos das crianças
Pacheco Teruel e outros vs. Honduras	27/04/2012	Morte de 107 detentos em unidade prisional precária, em virtude de incêndio	Direito à vida e integridade pessoal; legalidade; garantias e proteção judiciais
Palamara Iribarne vs. Chile	22/11/2005	Punição de agente público pela publicação de livro que conteria dados cobertos pelo sigilo	Liberdade pessoal; garantia e proteção judiciais; liberdade de expressão

“Panel Blanca” (Caso Paniagua Morales e outros) vs. Guatemala	08/03/1998	Sequestro, detenção arbitrária, tortura e assassinato cometido por agentes estatais	Direito à vida; integridade pessoal; liberdade pessoal; garantias e proteção judiciais
Penitenciária Miguel Castro vs. Peru	25/11/2006	Uso excessivo de força com dezenas de mortos e feridos no âmbito de uma operação em uma unidade penitenciária	Direito à vida e integridade pessoal; garantias e proteção judiciais
Perozo e outros vs. Venezuela	28/01/2009	Declarações de agentes públicos incentivando animosidades contra jornalistas, críticos ao governo	Integridade pessoal; liberdade de pensamento e expressão
Pessoas dominicanas e haitianas expulsas vs. República Dominicana	28/08/2014	Expulsão de cidadãos de origem haitiana, ainda que nascidas em território dominicano	Reconhecimento da personalidade jurídica; nacionalidade; nome; direitos da criança; liberdade pessoal; garantias e proteção judiciais; proteção à família; proteção à honra e dignidade;
Poblete Vilches e outros vs. Chile	08/03/2018	Negligência médica e morte de paciente idoso em hospital público	Acesso à informação sobre sua situação de saúde [consentimento informado]; integridade pessoal; acesso à justiça; direito à saúde [autonomamente]
Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil	05/02/2018	Demora na demarcação de terra indígena e retirada de não indígenas do local	Proteção judicial; propriedade coletiva
Povo Saramaka vs. Suriname	28/11/2007	Omissão do Estado em garantir a propriedade comunitária;	Propriedade privada [comunitária]; reconhecimento da personalidade jurídica; proteção judicial
Radilla Pacheco vs. México	23/11/2009	Desaparecimento forçado por militares; falta de investigação e punição dos envolvidos	Vida e integridade pessoal; garantias e proteção judiciais
Ramírez Escobar e outros vs. Guatemala	09/03/2018	Retirada de crianças do convívio paterno, num contexto de uma rede ilegal de adoções, que cooptava agentes públicos	Proibição de ingerências arbitrárias na vida familiar; proteção da família; garantias e proteção judiciais; proibição de discriminação
Reverón Trujillo vs. Venezuela	30/06/2009	Destituição arbitrária de juíza [provisória] e falta de um recurso judicial efetivo	Direito a um recurso efetivo; direitos políticos
Ríos Avalos e outro vs. Paraguai	19/08/2021	Destituição de juízes da Corte Suprema de Justiça	Violação a independência judicial; proteção judicial; duração razoável do processo

Ríos e outros vs. Venezuela	27/08/2020	Declarações de agentes públicos incentivando animosidades contra jornalistas, críticos ao governo	Integridade pessoal; liberdade de pensamento e expressão
Romero Feris vs. Argentina	15/10/2019	Detenção judicial de funcionário público	Proteção judicial; presunção de inocência; liberdade pessoal
Rosadio Villavicencio vs. Peru	14/10/2019	Processo disciplinar em face de militar; vícios no processo administrativo	Devido processo administrativo; presunção de inocência; legalidade; liberdade pessoal
Ruano Torres e outros vs. El Salvador	05/10/2015	Prisão, condenação e tortura de determinada vítima; ausência de investigação e punição dos responsáveis	Liberdade pessoal; presunção de inocência; proibição de tortura; proteção judicial;
Salvador Chiriboga vs. Equador	06/05/2008	Desapropriação de 60 hectares para construção de parque público; ausência do prévio pagamento de indenização em dinheiro	Propriedade privada; proteção e garantias judiciais
San Miguel Sosa e outras vs. Venezuela	08/02/2018	Encerramento arbitrário de contratos de trabalho com o Ministério de Relaciones Exteriores, como retaliação a participação de manifestação de cunho político	Liberdade de pensamento e expressão
Servellón García e outros vs. Honduras	21/09/2006	Prisão arbitrária e execução extrajudicial praticada por agentes públicos	Liberdade e integridade pessoais; direito à vida; garantias e proteção judiciais
Suárez Peralta vs. Equador	21/05/2013	Erro médico com resultado morte; atendimento realizado por dois médicos cubanos irregulares, sem prova de sua formação	Garantias e proteção judiciais; integridade pessoal
Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil	20/10/2016	Escravidão moderna; omissão das autoridades em reprimir tais condutas	Liberdade pessoal; garantias e proteção judiciais
Trabalhadores Demitidos do Congresso (Aguado Alfaro e outros) vs. Peru	24/11/2006	Demissão de 257 servidores do Congresso sem o devido processo legal e ausência de recurso legal para questionar tais desligamentos	Proteção e garantias judiciais
Tribunal Constitucional (Camba Campos e outros) vs. Equador	28/08/2013	Julgamentos políticos conducentes ao desligamento de juízes do Tribunal Constitucional	Proteção e garantias judiciais; direitos políticos
Tribunal Constitucional vs. Peru	31/01/2001	Desligamento de dois juízes do Tribunal Constitucional sem o devido processo	Direitos políticos; proteção e garantias judiciais

Tristán Donoso vs. Panamá	27/01/2009	Divulgação de conversa telefônica e condenação por tais declarações	Direito a honra, intimidade e dignidade; proteção e garantias judiciais; liberdade de pensamento e expressão
Urrutia Laubreaux vs. Chile	27/08/2020	Punição de magistrado pela publicação de trabalho acadêmico crítico ao papel do Judiciário durante o regime militar chileno	Liberdade de pensamento e expressão; legalidade
Valle Jaramillo e outros vs. Colômbia	27/11/2008	Execução extrajudicial e falta de investigação e sanção dos responsáveis	Liberdade pessoal e integridade pessoal; liberdade de circulação; proteção e garantias judiciais
Velásquez Rodríguez vs. Honduras	29/06/1988	Detenção e execução extrajudicial e falta de investigação e sanção dos responsáveis	Liberdade pessoal e integridade pessoal; liberdade de circulação; proteção e garantias judiciais
Vélez Loor vs. Panamá	23/11/2010	Detenção por razões migratórias; estabelecimento prisional com péssimas condições	Liberdade pessoal; proteção e garantias judiciais; princípio da legalidade; integridade pessoal
Vélez Restrepo e familiares vs. Colômbia	03/09/2012	Agressões contra jornalista, promovida por militares, ao cobrir um protesto contra a destruição de plantações de coca; ameaças e prisões	Integridade pessoal; circulação e residência; proteção e garantias judiciais
Vereda La Esperanza vs. Colômbia	31/08/2017	Detenção e desaparecimento forçado promovido por grupo paramilitar que funcionava com aquiescência da força pública convencional; impunidade dos envolvidos	Proteção e garantias judiciais; direito à vida e integridade pessoal; propriedade privada; inviolabilidade do domicílio
Wong Ho Wing vs. Peru	30/06/2015	Extradição de nacional chinês; demora no processo criminal e de extradição, dilatando o tempo de prisão provisória	Direito a vida e integridade pessoal; duração razoável do processo e de prisão cautelar
Ximenes Lopes vs. Brasil	04/07/2006	Tortura e morte de portador de doença mental, em instituição psiquiátrica, bem como falta de resposta judicial nas esferas cível e criminal	Direito à vida e integridade pessoal; proteção e garantias judiciais
Yarce e outras vs. Colômbia	22/11/2016	Violência contra a mulher; defensores de direitos humanos; impunidade dos responsáveis	Proteção e garantias judiciais
Yatama vs. Nicaragua	23/06/2005	Exclusão de organização indígena da participação de eleições municipais de 2000	Direitos políticos; igualdade perante a lei; proteção e garantias judiciais

Zambrano Vélez e outros vs. Equador	04/07/2007	Execução extrajudicial das vítimas por militares	Proteção e garantias judiciais; direito à vida e integridade pessoal
Zegarra Marín vs. Peru	15/02/2017	Condenação criminal de agente público; alegação de falta de provas e do dever de motivar a condenação	Proteção e garantias judiciais

Opiniões Consultivas

Opinião Consultiva (nº)	Consulente	Data	Objeto
Assunto de Viviana Gallardo e outras	Costa Rica	13/07/1981	Assassinato de pessoa detida; embora indexado como opinião consultiva, trata-se de caso contencioso, cujo mérito não foi apreciado.
01/1982	Peru	24/09/1982	Interpretação da expressão “outros tratados” do artigo 64 da CADH
02/1982	Comissão Interamericana	24/09/1982	Efeito das reservas à entrada em vigor da CADH
03/1983	Comissão Interamericana	08/09/1983	Restrições à pena de morte [CADH, art. 4.2 e 4.4]
04/1984	Costa Rica	19/01/1984	Proposta de emenda à Constituição da Costa Rica sobre naturalização
05/1985	Costa Rica	13/11/1985	Cadastro obrigatório de jornalistas
06/86	Uruguai	09/05/1986	Expressão “leis” no artigo 30 da CADH
07/1986	Costa Rica	09/05/1986	Exigibilidade do direito de retificação ou resposta [CADH, art. 14.1]
08/1987	Comissão Interamericana	30/01/1987	Uso de Habeas Corpus sob suspensão de garantias [CADH, art. 27.2, 25.1 e 7.6]
09/1987	Uruguai	06/10/1987	Garantias judiciais em estados de emergência [CADH, art. 27.2, 25 e 8º]
10/1989	Colômbia	14/07/1989	Interpretação da Declaração Americana dos Direitos do Homem, sob o artigo 64 da CADH
11/1990	Comissão Interamericana	02/02/2001	Exceção do esgotamento dos recursos internos
14/1994	Comissão Interamericana	09/12/1994	Publicação e aplicação de leis violadoras da CADH
16/1999	México	01/10/1999	Direito à informação sobre assistência consular dentro do marco de garantias do devido processo legal
21/2014	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai	19/08/2014	Direitos de crianças no contexto de migração e/ou necessidade de proteção internacional

22/2016	Panamá	26/02/2016	Titularidade de direitos de pessoas jurídicas no Sistema Interamericano
27/2021	Comissão Interamericana	05/05/2021	Liberdade sindical

Medidas Provisórias

Caso	Data da decisão	Fatos
Assunto B. a respeito de El Salvador	29/05/2013	Medidas para proteger a vida, a integridade pessoal e a saúde de B., para terminação de gravidez de risco
Penitenciária de Urso Branco vs. Brasil.	25/08/2011	Correção de deficiências materiais em unidade prisional, protegendo a vida e integridade pessoal dos reclusos
Tavares Pereira e outros vs. Brasil	24/06/2021	Proteção e manutenção de monumento projetado por Oscar Niemeyer, erigido em imóvel privado, em lembrança a conflitos agrários no Paraná, vetando sua retirada

ANEXO – Reglamento da Corte Interamericana

REGLAMENTO DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS⁹¹⁴

Aprobado^[1] por la Corte en su LXXXV Período Ordinario de Sesiones celebrado del 16 al 28 de noviembre de 2009^[2].

DISPOSICIONES PRELIMINARES

Artículo 1. Objeto

1. El presente Reglamento tiene por objeto regular la organización y procedimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
2. La Corte podrá dictar otros reglamentos que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
3. A falta de disposición en este Reglamento o en caso de duda sobre su interpretación, la Corte decidirá.

Artículo 2. Definiciones

Para los efectos de este Reglamento:

1. el término “**Agente**” significa la persona designada por un Estado para representarlo ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos;
2. la expresión “**Agente alterno**” significa la persona designada por un Estado para asistir al Agente en el ejercicio de sus funciones y suplirlo en sus ausencias temporales;
3. la expresión “amicus curiae” significa la persona o institución ajena al litigio y al proceso que presenta a la Corte razonamientos en torno a los hechos contenidos en el sometimiento del caso o formula consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso, a través de un documento o de un alegato en audiencia;
4. la expresión “**Asamblea General**” significa la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos;
5. el término “**Comisión**” significa la Comisión Interamericana de Derechos Humanos;
6. la expresión “**Comisión Permanente**” significa la Comisión Permanente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos;
7. la expresión “**Consejo Permanente**” significa el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos;
8. el término “**Convención**” significa la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica);
9. el término “**Corte**” significa la Corte Interamericana de Derechos Humanos;
10. el término “**declarantes**” significa las presuntas víctimas, los testigos y los peritos que declaran en el procedimiento ante la Corte;
11. la expresión “**Defensor Interamericano**” significa la persona que designe la Corte para que asuma la representación legal de una presunta víctima que no ha designado un defensor por sí misma;
12. el término “**Delegados**” significa las personas designadas por la Comisión para representarla ante la Corte;
13. el término “**día**” se entenderá como día natural;

⁹¹⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Disponible em: <https://www.corteidh.or.cr/reglamento.cfm>. Acesso em: 30 jun. 2023.

14. la expresión “**Estados partes**” significa aquellos Estados que han ratificado o adherido a la Convención;
15. la expresión “**Estados miembros**” significa aquellos Estados que son miembros de la Organización de los Estados Americanos;
16. el término “**Estatuto**” significa el Estatuto de la Corte aprobado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 31 de octubre de 1979 (AG/RES 448 [IX-0/79]), con sus enmiendas;
17. el término “**Juez**” significa los Jueces que integran la Corte en cada caso;
18. la expresión “**Juez titular**” significa cualquier Juez elegido de acuerdo con los artículos 53 y 54 de la Convención;
19. la expresión “**Juez interino**” significa cualquier Juez nombrado de acuerdo con los artículos 6.3 y 19.4 del Estatuto;
20. la expresión “**Juez ad hoc**” significa cualquier Juez nombrado de acuerdo con el artículo 55 de la Convención;
21. el término “**mes**” se entenderá como mes calendario;
22. la sigla “**OEA**” significa la Organización de los Estados Americanos;
23. el término “**perito**” significa la persona que, poseyendo determinados conocimientos o experiencia científicos, artísticos, técnicos o prácticos, informa al juzgador sobre puntos litigiosos en cuanto se relacionan con su especial saber o experiencia;
24. el término “**Presidencia**” significa el Presidente o la Presidenta de la Corte;
25. la expresión “**presunta víctima**” significa la persona de la cual se alega han sido violados los derechos protegidos en la Convención o en otro tratado del Sistema Interamericano;
26. el término “**representantes**” significa el o los representantes legales debidamente acreditados de la o las presuntas víctimas;
27. el término “**Secretaría**” significa la Secretaría de la Corte;
28. el término “**Secretario**” significa el Secretario o la Secretaria de la Corte;
29. la expresión “**Secretario Adjunto**” significa el Secretario Adjunto o la Secretaria Adjunta de la Corte;
30. la expresión “**Secretario General**” significa el Secretario o la Secretaria General de la OEA;
31. el término “**Tribunal**” significa la Corte Interamericana de Derechos Humanos;
32. el término “**Vicepresidencia**” significa el Vicepresidente o la Vicepresidenta de la Corte;
33. el término “**víctima**” significa la persona cuyos derechos han sido violados de acuerdo con sentencia proferida por la Corte.

TÍTULO I

DE LA ORGANIZACIÓN Y DEL FUNCIONAMIENTO DE LA CORTE

Capítulo I

DE LA PRESIDENCIA Y DE LA VICEPRESIDENCIA

Artículo 3. Elección de la Presidencia y de la Vicepresidencia

1. La Presidencia y la Vicepresidencia son elegidas por la Corte, duran dos años en el ejercicio de sus cargos y podrán ser reelectas. Su período comienza el primer día del año correspondiente. La elección tendrá lugar en el último período ordinario de sesiones que celebre la Corte el año anterior.

2. Las elecciones a que se refiere el presente artículo se efectuarán por votación secreta de los Jueces titulares presentes y se proclamará electos a quienes obtengan cuatro o más votos. Si no

se alcanzaren esos votos, se procederá a una nueva votación para decidir por mayoría entre los dos Jueces que hayan obtenido más votos. En caso de empate, éste se resolverá en favor del Juez que tenga precedencia al tenor del artículo 13 del Estatuto.

Artículo 4. Atribuciones de la Presidencia

1. Son atribuciones de la Presidencia:

- a. representar a la Corte;
 - b. presidir las sesiones de la Corte y someter a su consideración las materias que figuren en el orden del día;
 - c. dirigir y promover los trabajos de la Corte;
 - d. decidir las cuestiones de orden que se susciten en las sesiones de la Corte. Si algún Juez lo solicitare, la cuestión de orden se someterá a la decisión de la mayoría;
 - e. rendir un informe semestral a la Corte, sobre las actuaciones que haya cumplido en ejercicio de la Presidencia durante ese período;
 - f. las demás que le correspondan conforme al Estatuto o al presente Reglamento, así como las que le fueren encomendadas por la Corte.
2. La Presidencia puede delegar, para casos específicos, la representación a que se refiere el párrafo 1.a. de este artículo, en la Vicepresidencia o en cualquiera de los Jueces o, si fuera necesario, en el Secretario o en el Secretario Adjunto.

Artículo 5. Atribuciones de la Vicepresidencia

1. La Vicepresidencia suple las faltas temporales de la Presidencia y la sustituye en caso de falta absoluta. En este último caso, la Corte elegirá Vicepresidencia para el resto del período. El mismo procedimiento se aplicará en todo otro caso de falta absoluta de Vicepresidencia.
2. En caso de falta de Presidencia y Vicepresidencia, sus funciones serán desempeñadas por los otros Jueces en el orden de precedencia establecido en el artículo 13 del Estatuto.

Artículo 6. Comisiones

1. La Comisión Permanente estará integrada por la Presidencia, la Vicepresidencia y los otros Jueces que la Presidencia considere conveniente de acuerdo con las necesidades de la Corte. La Comisión Permanente asiste a la Presidencia en el ejercicio de sus funciones.
2. La Corte podrá designar otras Comisiones para asuntos específicos. En caso de urgencia, si la Corte no estuviere reunida, podrá hacerlo la Presidencia.
3. Las Comisiones se regirán por las disposiciones del presente Reglamento, en cuanto fueren aplicables.

Capítulo II DE LA SECRETARÍA

Artículo 7.

Elección del Secretario

1. La Corte elegirá su Secretario. El Secretario deberá poseer los conocimientos jurídicos requeridos para el cargo, conocer los idiomas de trabajo de la Corte y tener la experiencia necesaria para el desempeño de sus funciones.
2. El Secretario será elegido por un período de cinco años y podrá ser reelecto. Podrá ser removido en cualquier momento si así lo decidiese la Corte. Para elegir y remover al Secretario se requiere una mayoría, no menor de cuatro Jueces, en votación secreta, observando el quórum de la Corte.

Artículo 8. Secretario Adjunto

1. El Secretario Adjunto será designado de conformidad con lo previsto por el Estatuto, a propuesta del Secretario de la Corte. Asistirá al Secretario en el ejercicio de sus funciones y suplirá sus faltas temporales.
2. En caso de que el Secretario y el Secretario Adjunto se encuentren imposibilitados de ejercer sus funciones, la Presidencia podrá designar un Secretario interino.
3. En caso de ausencia temporal del Secretario y del Secretario Adjunto de la sede de la Corte, el Secretario podrá designar a un abogado de la Secretaría como encargado de ésta.

Artículo 9. Juramento

1. El Secretario y el Secretario Adjunto prestarán, ante la Presidencia, juramento o declaración solemne sobre el fiel cumplimiento de sus funciones y sobre la reserva que están obligados a guardar a propósito de los hechos de los que tengan conocimiento en ejercicio de sus funciones.
2. El personal de la Secretaría, aun si está llamado a desempeñar funciones interinas o transitorias, deberá prestar juramento o declaración solemne ante la Presidencia al tomar posesión del cargo sobre el fiel cumplimiento de sus funciones y sobre la reserva que está obligado a guardar a propósito de los hechos de los que tenga conocimiento en ejercicio de sus funciones. Si la Presidencia no estuviere presente en la sede de la Corte, el Secretario o el Secretario Adjunto tomará el juramento.
3. De toda juramentación se levantará un acta que firmarán el juramentado y quien haya tomado el juramento.

Artículo 10. Atribuciones del Secretario

Son atribuciones del Secretario:

- a. notificar las sentencias, opiniones consultivas, resoluciones y demás decisiones de la Corte;
- b. llevar las actas de las sesiones de la Corte;
- c. asistir a las reuniones que celebre la Corte dentro o fuera de su sede;
- d. tramitar la correspondencia de la Corte;
- e. certificar la autenticidad de documentos;
- f. dirigir la administración de la Corte, de acuerdo con las instrucciones de la Presidencia;
- g. preparar los proyectos de programas de trabajo, reglamentos y presupuestos de la Corte;
- h. planificar, dirigir y coordinar el trabajo del personal de la Corte;
- i. ejecutar las tareas que le sean encomendadas por la Corte o por la Presidencia;
- j. las demás establecidas en el Estatuto o en este Reglamento.

Capítulo III DEL FUNCIONAMIENTO DE LA CORTE

Artículo 11. Sesiones ordinarias

La Corte celebrará los períodos ordinarios de sesiones que sean necesarios para el cabal ejercicio de sus funciones, en las fechas que la Corte decida en su sesión ordinaria inmediatamente anterior. La Presidencia, en consulta con los demás Jueces de la Corte, podrá modificar las fechas de esos períodos cuando así lo impongan circunstancias excepcionales.

Artículo 12. Sesiones extraordinarias

Las sesiones extraordinarias serán convocadas por la Presidencia por propia iniciativa o a solicitud de la mayoría de los Jueces.

Artículo 13. Sesiones fuera de la sede

La Corte podrá reunirse en cualquier Estado miembro en que lo considere conveniente por mayoría de sus miembros y previa aquiescencia del Estado respectivo.

Artículo 14. Quórum

El quórum para las deliberaciones de la Corte es de cinco Jueces.

Artículo 15. Audiencias, deliberaciones y decisiones

1. La Corte celebrará audiencias cuando lo estime pertinente. Éstas serán públicas, salvo cuando el Tribunal considere oportuno que sean privadas.
2. La Corte deliberará en privado y sus deliberaciones permanecerán secretas. En ellas sólo participarán los Jueces, aunque podrán estar también presentes el Secretario y el Secretario Adjunto o quienes hagan sus veces, así como el personal de Secretaría requerido. Nadie más podrá ser admitido a no ser por decisión especial de la Corte y previo juramento o declaración solemne.
3. Toda cuestión que deba ser puesta a votación se formulará en términos precisos en uno de los idiomas de trabajo. El texto será traducido por la Secretaría a los otros idiomas de trabajo y se distribuirá antes de la votación, a petición de cualquiera de los Jueces.
4. El desarrollo de las audiencias y deliberaciones de la Corte constará en grabaciones de audio.

Artículo 16. Decisiones y votaciones

1. La Presidencia someterá los asuntos a votación punto por punto. El voto de cada Juez será afirmativo o negativo, sin que puedan admitirse abstenciones.
2. Los votos se emitirán en el orden inverso al sistema de precedencia establecido en el artículo 13 del Estatuto.
3. Las decisiones de la Corte se tomarán por mayoría de los Jueces presentes en el momento de la votación.
4. En caso de empate decidirá el voto de la Presidencia.

Artículo 17. Continuación de los Jueces en sus funciones

1. Los Jueces cuyo mandato se haya vencido continuarán conociendo de los casos de los que ya hubieren tomado conocimiento y se encuentren en estado de sentencia. Sin embargo, en caso de fallecimiento, renuncia, impedimento, excusa o inhabilitación, se proveerá a la sustitución del Juez de que se trate por el Juez que haya sido elegido en su lugar si fuere éste el caso, o por el Juez que tenga precedencia entre los nuevos Jueces elegidos en la oportunidad en que se venció el mandato del que debe ser sustituido.
2. Todo lo relativo a las reparaciones y costas, así como a la supervisión del cumplimiento de las sentencias de la Corte, compete a los Jueces que la integren en este estado del proceso, salvo que ya hubiere tenido lugar una audiencia pública y en tal caso conocerán los Jueces que hubieren estado presentes en esa audiencia.
3. Todo lo relativo a las medidas provisionales compete a la Corte en funciones, integrada por Jueces titulares.

Artículo 18. Jueces interinos

Los Jueces interinos tendrán los mismos derechos y atribuciones que los Jueces titulares.

Artículo 19. Jueces nacionales

1. En los casos a que hace referencia el artículo 44 de la Convención, los Jueces no podrán participar en su conocimiento y deliberación, cuando sean nacionales del Estado demandado.
2. En los casos a los que hace referencia el artículo 45 de la Convención, los Jueces nacionales podrán participar en su conocimiento y deliberación. Si quien ejerce la Presidencia es nacional de una de las partes en el caso, cederá el ejercicio de la misma.

Artículo 20. Jueces **ad hoc** en casos interestatales

1. Cuando se presente un caso previsto en el artículo 45 de la Convención, la Presidencia, por medio de la Secretaría, advertirá a los Estados mencionados en dicho artículo la posibilidad de designar un Juez ad hoc dentro de los 30 días siguientes a la notificación de la demanda.
2. Cuando apareciere que dos o más Estados tienen un interés común, la Presidencia les advertirá la posibilidad de designar en conjunto un Juez ad hoc en la forma prevista en el artículo 10 del Estatuto. Si dentro de los 30 días siguientes a la última notificación de la demanda, dichos Estados no hubieren comunicado su acuerdo a la Corte, cada uno de ellos podrá proponer su candidato dentro de los 15 días siguientes. Pasado ese plazo, y si se hubieren presentado varios, la Presidencia escogerá por sorteo un Juez ad hoc común y lo comunicará a los interesados.
3. Si los Estados interesados no hacen uso de su derecho dentro de los plazos señalados en los párrafos precedentes, se considerará que han renunciado a su ejercicio.
4. El Secretario comunicará a la Comisión Interamericana, a los representantes de la presunta víctima y, según el caso, al Estado demandante o al Estado demandado la designación de Jueces ad hoc.
5. El Juez ad hoc prestará juramento en la primera sesión dedicada al examen del caso para el cual hubiese sido designado.
6. Los Jueces ad hoc percibirán emolumentos en las mismas condiciones previstas para los Jueces titulares.

Artículo 21. Impedimentos, excusas e inhabilitación

1. Los impedimentos, las excusas y la inhabilitación de los Jueces se regirán por lo dispuesto en el artículo 19 del Estatuto y el artículo 19 de este Reglamento.
2. Los impedimentos y excusas deberán alegarse antes de la celebración de la primera audiencia del caso. Sin embargo, si la causal de impedimento o excusa ocurriere o fuere conocida posteriormente, dicha causal podrá hacerse valer ante la Corte en la primera oportunidad, para que ésta decida de inmediato.
3. Cuando por cualquier causa un Juez no esté presente en alguna de las audiencias o en otros actos del proceso, la Corte podrá decidir su inhabilitación para continuar conociendo del caso habida cuenta de todas las circunstancias que, a su juicio, sean relevantes.

TÍTULO II DEL PROCESO Capítulo I REGLAS GENERALES

Artículo 22. Idiomas oficiales

1. Los idiomas oficiales de la Corte son los de la OEA, es decir, el español, el inglés, el portugués y el francés.
2. Los idiomas de trabajo serán los que acuerde la Corte cada año. Sin embargo, para un caso determinado, podrá adoptarse también como idioma de trabajo el del Estado demandado, o en su caso, del Estado demandante, siempre que sea oficial.
3. Al iniciarse el examen de cada caso, se determinarán los idiomas de trabajo.
4. La Corte podrá autorizar a cualquier persona que comparezca ante ella a expresarse en su propia lengua, si no conoce suficientemente los idiomas de trabajo, pero en tal supuesto adoptará las medidas necesarias para asegurar la presencia de un intérprete que traduzca esa declaración a los idiomas de trabajo. Dicho intérprete deberá prestar juramento o declaración solemne sobre el fiel cumplimiento de los deberes del cargo y reserva acerca de los hechos que tenga conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

5. Cuando lo considere indispensable, la Corte dispondrá cuál es el texto auténtico de una resolución.

Artículo 23. Representación de los Estados

1. Los Estados que sean partes en un caso estarán representados por Agentes, quienes a su vez podrán ser asistidos por cualesquiera personas de su elección.
2. Podrán acreditarse Agentes Alternos, quienes asistirán a los Agentes en el ejercicio de sus funciones y los suplirán en sus ausencias temporales.
3. Cuando el Estado sustituya al o a los Agentes tendrá que comunicarlo a la Corte y la sustitución tendrá efecto a partir de ese momento.

Artículo 24. Representación de la Comisión

La Comisión será representada por los Delegados que al efecto designe. Estos Delegados podrán hacerse asistir por cualesquiera personas de su elección.

Artículo 25. Participación de las presuntas víctimas o sus representantes

1. Después de notificado el escrito de sometimiento del caso, conforme al artículo 39 de este Reglamento, las presuntas víctimas o sus representantes podrán presentar de forma autónoma su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas y continuarán actuando de esa forma durante todo el proceso.
2. De existir pluralidad de presuntas víctimas o representantes, deberán designar un interviniente común, quien será el único autorizado para la presentación de solicitudes, argumentos y pruebas en el curso del proceso, incluidas las audiencias públicas. De no haber acuerdo en la designación de un interviniente común en un caso, la Corte o su Presidencia podrá, de considerarlo pertinente, otorgar plazo a las partes para la designación de un máximo de tres representantes que actúen como intervinientes comunes. En esta última circunstancia, los plazos para la contestación del Estado demandado, así como los plazos de participación del Estado demandado, de las presuntas víctimas o sus representantes y, en su caso, del Estado demandante en las audiencias públicas, serán determinados por la Presidencia.
3. En caso de eventual desacuerdo entre las presuntas víctimas en lo que atañe a lo señalado en el numeral anterior, la Corte resolverá lo conducente.

Artículo 26. Cooperación de los Estados

1. Los Estados partes en un caso tienen el deber de cooperar para que sean debidamente cumplidas todas aquellas notificaciones, comunicaciones o citaciones dirigidas a personas que se encuentren bajo su jurisdicción, así como el de facilitar la ejecución de órdenes de comparecencia de personas residentes en su territorio o que se encuentren en el mismo.
2. La misma regla es aplicable respecto de toda diligencia que la Corte decida practicar u ordenar en el territorio del Estado parte en el caso.
3. Cuando la ejecución de cualquiera de las diligencias a que se refieren los numerales precedentes requiera de la cooperación de cualquier otro Estado, la Presidencia se dirigirá al Estado respectivo para solicitar las facilidades necesarias.

Artículo 27. Medidas provisionales

1. En cualquier estado del procedimiento, siempre que se trate de casos de extrema gravedad y urgencia y cuando sea necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Corte, de oficio, podrá ordenar las medidas provisionales que considere pertinentes, en los términos del artículo 63.2 de la Convención.
2. Si se tratare de asuntos aún no sometidos a su conocimiento, la Corte podrá actuar a solicitud de la Comisión.

3. En los casos contenciosos que se encuentren en conocimiento de la Corte, las víctimas o las presuntas víctimas, o sus representantes, podrán presentar directamente a ésta una solicitud de medidas provisionales, las que deberán tener relación con el objeto del caso.
4. La solicitud puede ser presentada a la Presidencia, a cualquiera de los Jueces o a la Secretaría, por cualquier medio de comunicación. En todo caso, quien reciba la solicitud la pondrá de inmediato en conocimiento de la Presidencia.
5. La Corte o, si ésta no estuviere reunida, la Presidencia, podrá requerir al Estado, a la Comisión o a los representantes de los beneficiarios, cuando lo considere posible e indispensable, la presentación de información sobre una solicitud de medidas provisionales, antes de resolver sobre la medida solicitada.
6. Si la Corte no estuviere reunida, la Presidencia, en consulta con la Comisión Permanente y, de ser posible, con los demás Jueces, requerirá del Estado respectivo que dicte las providencias urgentes necesarias a fin de asegurar la eficacia de las medidas provisionales que después pueda tomar la Corte en su próximo período de sesiones.
7. La supervisión de las medidas urgentes o provisionales ordenadas se realizará mediante la presentación de informes estatales y de las correspondientes observaciones a dichos informes por parte de los beneficiarios de dichas medidas o sus representantes. La Comisión deberá presentar observaciones al informe del Estado y a las observaciones de los beneficiarios de las medidas o sus representantes.
8. En las circunstancias que estime pertinente, la Corte podrá requerir de otras fuentes de información datos relevantes sobre el asunto, que permitan apreciar la gravedad y urgencia de la situación y la eficacia de las medidas. Para los mismos efectos, podrá también requerir los peritajes e informes que considere oportunos.
9. La Corte, o su Presidencia si ésta no estuviere reunida, podrá convocar a la Comisión, a los beneficiarios de las medidas, o sus representantes, y al Estado a una audiencia pública o privada sobre las medidas provisionales.
10. La Corte incluirá en su informe anual a la Asamblea General una relación de las medidas provisionales que haya ordenado en el período del informe y, cuando dichas medidas no hayan sido debidamente ejecutadas, formulará las recomendaciones que estime pertinentes.

Artículo 28. Presentación de escritos

1. Todos los escritos dirigidos a la Corte podrán presentarse personalmente, vía courier, facsímil, o correo postal o electrónico. Para garantizar la autenticidad de los documentos, éstos deben estar firmados. En el caso de la presentación de escritos por medios electrónicos que no contengan la firma de quien los suscribe, o en caso de escritos cuyos anexos no fueron acompañados, los originales o la totalidad de los anexos deberán ser recibidos en el Tribunal a más tardar en el plazo improrrogable de 21 días, contado a partir del día en que venció el plazo para la remisión del escrito.
2. Todos los escritos y sus anexos que se presenten a la Corte en forma no electrónica deberán ser acompañados con dos copias, en papel o digitalizadas, idénticas a la original, y recibidos dentro del plazo de 21 días señalado en el numeral anterior.
3. Los anexos y sus copias deberán presentarse debidamente individualizados e identificados.
4. La Presidencia puede, en consulta con la Comisión Permanente, rechazar cualquier escrito que considere manifiestamente improcedente, el cual ordenará devolver sin trámite alguno al interesado.

Artículo 29. Procedimiento por incomparecencia o falta de actuación

1. Cuando la Comisión, las víctimas o presuntas víctimas, o sus representantes, el Estado demandado o, en su caso, el Estado demandante, no comparecieren o se abstuvieren de actuar, la Corte, de oficio, impulsará el proceso hasta su finalización.

2. Cuando las víctimas o presuntas víctimas, o sus representantes, el Estado demandado o, en su caso, el Estado demandante, se apersonen tardíamente tomarán el procedimiento en el estado en que se encuentre.

Artículo 30. Acumulación de casos y de autos

1. La Corte podrá, en cualquier estado de la causa, ordenar la acumulación de casos conexos entre sí cuando haya identidad de partes, objeto y base normativa.
2. La Corte también podrá ordenar que las diligencias escritas u orales de varios casos, comprendida la presentación de declarantes, se cumplan conjuntamente.
3. Previa consulta con los Agentes, los Delegados, y las presuntas víctimas o sus representantes, la Presidencia podrá ordenar que dos o más casos sean instruidos conjuntamente.
4. La Corte podrá, cuando lo estime conveniente, ordenar la acumulación de medidas provisionales cuando entre ellas haya identidad de objeto o de sujetos. En este caso serán aplicables las demás normas de este artículo.
5. La Corte podrá acumular la supervisión del cumplimiento de dos o más sentencias dictadas respecto de un mismo Estado, si considera que las órdenes proferidas en cada sentencia guardan estrecha relación entre sí. En tales circunstancias, las víctimas de dichos casos o sus representantes deberán designar un interviniente común, conforme a lo expuesto en el artículo 25 de este Reglamento.

Artículo 31. Resoluciones

1. Las sentencias y las resoluciones que pongan término al proceso son de la competencia exclusiva de la Corte.
2. Las demás resoluciones serán dictadas por la Corte, si estuviere reunida; si no lo estuviere, por la Presidencia, salvo disposición en contrario. Toda decisión de la Presidencia, que no sea de mero trámite, es recurrible ante la Corte.
3. Contra las sentencias y resoluciones de la Corte no procede ningún medio de impugnación.

Artículo 32. Publicación de las sentencias y de otras decisiones

1. La Corte hará público:
 - a. sus sentencias, resoluciones, opiniones y otras decisiones, incluyendo los votos concurrentes o disidentes, cuando cumplan los requisitos señalados en el artículo 65.2 del presente Reglamento;
 - b. las piezas del expediente, excepto las que sean consideradas irrelevantes o inconvenientes para este fin;
 - c. el desarrollo de las audiencias, salvo las de carácter privado, a través de los medios que se considere adecuados;
 - d. todo documento que se considere conveniente.
2. Las sentencias se publicarán en los idiomas de trabajo del caso; los demás documentos se publicarán en su lengua original.
3. Los documentos depositados en la Secretaría de la Corte, concernientes a casos ya sentenciados, serán accesibles al público, salvo que la Corte haya resuelto otra cosa.

Artículo 33. Transmisión de escritos

La Corte podrá transmitir por medios electrónicos, con las garantías adecuadas de seguridad, los escritos, anexos, resoluciones, sentencias, opiniones consultivas y demás comunicaciones que le hayan sido presentadas.

Artículo 34. Inicio del proceso

La introducción de una causa de conformidad con el artículo 61.1 de la Convención se hará ante la Secretaría mediante el sometimiento del caso en alguno de los idiomas de trabajo del Tribunal. Presentado el caso en uno sólo de esos idiomas no suspenderá el trámite reglamentario, pero deberá presentarse, dentro de los 21 días siguientes, la traducción al idioma del Estado demandado, siempre que sea uno de los idiomas oficiales de trabajo de la Corte.

Artículo 35. Sometimiento del caso por parte de la Comisión

1. El caso será sometido a la Corte mediante la presentación del informe al que se refiere el artículo 50 de la Convención, que contenga todos los hechos supuestamente violatorios, inclusive la identificación de las presuntas víctimas. Para que el caso pueda ser examinado, la Corte deberá recibir la siguiente información:

- a. los nombres de los Delegados;
- b. los nombres, dirección, teléfono, correo electrónico y facsímile de los representantes de las presuntas víctimas debidamente acreditados, de ser el caso;
- c. los motivos que llevaron a la Comisión a presentar el caso ante la Corte y sus observaciones a la respuesta del Estado demandado a las recomendaciones del informe al que se refiere el artículo 50 de la Convención;
- d. copia de la totalidad del expediente ante la Comisión, incluyendo toda comunicación posterior al informe al que se refiere el artículo 50 de la Convención;
- e. las pruebas que recibió, incluyendo el audio o la transcripción, con indicación de los hechos y argumentos sobre los cuales versan. Se hará indicación de las pruebas que se recibieron en procedimiento contradictorio;
- f. cuando se afecte de manera relevante el orden público interamericano de los derechos humanos, la eventual designación de peritos, indicando el objeto de sus declaraciones y acompañando su hoja de vida;
- g. las pretensiones, incluidas las referidas a reparaciones.

2. Cuando se justificare que no fue posible identificar a alguna o algunas presuntas víctimas de los hechos del caso por tratarse de casos de violaciones masivas o colectivas, el Tribunal decidirá en su oportunidad si las considera víctimas.

3. La Comisión deberá indicar cuáles de los hechos contenidos en el informe al que se refiere el artículo 50 de la Convención somete a la consideración de la Corte.

Artículo 36. Sometimiento del caso por parte de un Estado

1. Un Estado parte podrá someter un caso a la Corte conforme al artículo 61 de la Convención, a través de un escrito motivado que deberá contener la siguiente información:

- a. los nombres de los Agentes y Agentes alternos y la dirección en la que se tendrá por recibidas oficialmente las comunicaciones pertinentes;
- b. los nombres, dirección, teléfono, correo electrónico y facsímile de los representantes de las presuntas víctimas debidamente acreditados, de ser el caso;
- c. los motivos que llevaron al Estado a presentar el caso ante la Corte;
- d. copia de la totalidad del expediente ante la Comisión, incluyendo el informe al que se refiere el artículo 50 de la Convención y toda comunicación posterior a dicho informe;
- e. las pruebas que ofrece, con indicación de los hechos y argumentos sobre las cuales versan;
- f. la individualización de los declarantes y el objeto de sus declaraciones. En el caso de los peritos, deberán además remitir su hoja de vida y sus datos de contacto.

2. En los sometimientos estatales de casos a la Corte son aplicables los numerales 2 y 3 del artículo anterior.

Artículo 37. Defensor Interamericano

En casos de presuntas víctimas sin representación legal debidamente acreditada, el Tribunal podrá designar un Defensor Interamericano de oficio que las represente durante la tramitación de caso.

Artículo 38. Examen preliminar del sometimiento del caso

Si en el examen preliminar del sometimiento del caso la Presidencia observare que algún requisito fundamental no ha sido cumplido, solicitará que se subsane dentro de un plazo de 20 días.

Artículo 39. Notificación del caso

1. El Secretario comunicará la presentación del caso a:

- a. la Presidencia y los Jueces;
- b. el Estado demandado;
- c. la Comisión, si no es ella quien presenta el caso;
- d. la presunta víctima, sus representantes, o el Defensor Interamericano, si fuere el caso.

2. El Secretario informará sobre la presentación del caso a los otros Estados partes, al Consejo Permanente a través de su Presidencia, y al Secretario General.

3. Junto con la notificación, el Secretario solicitará que en el plazo de 30 días el Estado demandado designe al o a los Agentes respectivos. Al acreditar a los Agentes el Estado interesado deberá informar la dirección en la cual se tendrán por oficialmente recibidas las comunicaciones pertinentes.

4. Mientras los Delegados no hayan sido nombrados, la Comisión se tendrá por suficientemente representada por su Presidencia para todos los efectos del caso.

5. Junto con la notificación, el Secretario solicitará a los representantes de las presuntas víctimas que en el plazo de 30 días confirmen la dirección en la cual tendrán por oficialmente recibidas las comunicaciones pertinentes.

Artículo 40. Escrito de solicitudes, argumentos y pruebas

1. Notificada la presentación del caso a la presunta víctima o sus representantes, éstos dispondrán de un plazo improrrogable de dos meses, contado a partir de la recepción de este escrito y sus anexos, para presentar autónomamente a la Corte su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas.

2. El escrito de solicitudes, argumentos y pruebas deberá contener:

- a. descripción de los hechos dentro del marco fáctico fijado en la presentación del caso por la Comisión;
- b. la pruebas ofrecidas debidamente ordenadas, con indicación de los hechos y argumentos sobre los cuales versan;
- c. la individualización de declarantes y el objeto de su declaración. En el caso de los peritos, deberán además remitir su hoja de vida y sus datos de contacto;
- d. las pretensiones, incluidas las referidas a reparaciones y costas.

Artículo 41. Contestación del Estado

1. El demandado expondrá por escrito su posición sobre el caso sometido a la Corte y, cuando corresponda, al escrito de solicitudes, argumentos y pruebas, dentro del plazo improrrogable de dos meses contado a partir de la recepción de este último escrito y sus anexos, sin perjuicio del plazo que pueda establecer la Presidencia en la hipótesis señalada en el artículo 25.2 de este Reglamento. En la contestación el Estado indicará:

- a. si acepta los hechos y las pretensiones o si los contradice;

- b. las pruebas ofrecidas debidamente ordenadas, con indicación de los hechos y argumentos sobre los cuales versan;
 - c. la propuesta e identificación de los declarantes y el objeto de su declaración. En el caso de los peritos, deberán además remitir su hoja de vida y sus datos de contacto;
 - d. los fundamentos de derecho, las observaciones a las reparaciones y costas solicitadas, así como las conclusiones pertinentes.
2. Dicha contestación será comunicada por el Secretario a las personas mencionadas en el artículo 39.1 a), c) y d) de este Reglamento, y al Estado demandante en los casos a los que hace referencia el artículo 45 de la Convención.
 3. La Corte podrá considerar aceptados aquellos hechos que no hayan sido expresamente negados y las pretensiones que no hayan sido expresamente controvertidas.

Artículo 42. Excepciones preliminares

1. Las excepciones preliminares sólo podrán ser opuestas en el escrito indicado en el artículo anterior.
2. Al oponer excepciones preliminares, se deberán exponer los hechos referentes a las mismas, los fundamentos de derecho, las conclusiones y los documentos que las apoyen, así como el ofrecimiento de pruebas.
3. La presentación de excepciones preliminares no suspende el procedimiento en cuanto al fondo ni los plazos ni los términos respectivos.
4. La Comisión, las presuntas víctimas o sus representantes y, en su caso, el Estado demandante podrán presentar sus observaciones a las excepciones preliminares dentro de un plazo de 30 días contados a partir de la recepción de las mismas.
5. Cuando lo considere indispensable, la Corte podrá fijar una audiencia especial para las excepciones preliminares, después de la cual decidirá sobre las mismas.
6. La Corte podrá resolver en una sola sentencia las excepciones preliminares, el fondo, las reparaciones y las costas del caso.

Artículo 43. Otros actos del procedimiento escrito

Con posterioridad a la recepción del escrito de sometimiento del caso, el escrito de solicitudes, argumentos y pruebas y el escrito de contestación, y antes de la apertura del procedimiento oral, la Comisión, las presuntas víctimas o sus representantes, el Estado demandado y, en su caso, el Estado demandante podrán solicitar a la Presidencia la celebración de otros actos del procedimiento escrito. Si la Presidencia lo estima pertinente, fijará los plazos para la presentación de los documentos respectivos.

Artículo 44. Planteamientos de **amicus curiae**

1. El escrito de quien desee actuar como *amicus curiae* podrá ser presentado al Tribunal, junto con sus anexos, a través de cualquiera de los medios establecidos en el artículo 28.1 del presente Reglamento, en el idioma de trabajo del caso, y con el nombre del autor o autores y la firma de todos ellos.
2. En caso de presentación del escrito del *amicus curiae* por medios electrónicos que no contengan la firma de quien los suscribe, o en caso de escritos cuyos anexos no fueron acompañados, los originales y la documentación respectiva deberán ser recibidos en el Tribunal en un plazo de 7 días contados a partir de dicha presentación. Si el escrito es presentado fuera de ese plazo o sin la documentación indicada, será archivado sin más tramitación.
3. En los casos contenciosos se podrá presentar un escrito en calidad de *amicus curiae* en cualquier momento del proceso pero no más allá de los 15 días posteriores a la celebración de la audiencia pública. En los casos en que no se celebra audiencia pública, deberán ser remitidos dentro de los 15 días posteriores a la resolución correspondiente en la que se otorga plazo para

la remisión de alegatos finales. El escrito del amicus curiae, junto con sus anexos, se pondrá de inmediato en conocimiento de las partes para su información, previa consulta con la Presidencia.

4. En los procedimientos de supervisión de cumplimiento de sentencias y de medidas provisionales, podrán presentarse escritos del amicus curiae.

Capítulo III PROCEDIMIENTO ORAL

Artículo 45. Apertura

La Presidencia señalará la fecha de apertura del procedimiento oral y fijará las audiencias que fueren necesarias.

Artículo 46. Lista definitiva de declarantes

1. La Corte solicitará a la Comisión, a las presuntas víctimas o sus representantes, al Estado demandado y, en su caso, al Estado demandante su lista definitiva de declarantes, en la que deberán confirmar o desistir del ofrecimiento de las declaraciones de las presuntas víctimas, testigos y peritos que oportunamente realizaron conforme a los artículos 35.1.f, 36.1.f, 40.2.c y 41.1.c de este Reglamento. Asimismo, deberán indicar quienes de los declarantes ofrecidos consideran deben ser llamados a audiencia, en los casos en que la hubiere, y quienes pueden rendir declaración ante fedatario público (affidávit).

2. El Tribunal transmitirá la lista definitiva de declarantes a la contraparte y concederá un plazo para que, si lo estima conveniente, presente observaciones, objeciones o recusaciones.

Artículo 47. Objeciones a testigos

1. El testigo podrá ser objetado dentro de los diez días siguientes a la recepción de la lista definitiva en la cual se confirma el ofrecimiento de dicha declaración.

2. El valor de las declaraciones y el de las objeciones a éstas será apreciado por la Corte o la Presidencia, según sea el caso.

Artículo 48. Recusación de peritos

1. Los peritos podrán ser recusados cuando incurran en alguna de las siguientes causales:

- a. ser pariente por consanguinidad, afinidad o adopción, dentro del cuarto grado, de una de las presuntas víctimas;
- b. ser o haber sido representante de alguna presunta víctima en el procedimiento a nivel interno o ante el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos por los hechos del caso en conocimiento de la Corte;
- c. tener o haber tenido vínculos estrechos o relación de subordinación funcional con la parte que lo propone y que a juicio de la Corte pudiera afectar su imparcialidad;
- d. ser o haber sido funcionario de la Comisión con conocimiento del caso en litigio en que se solicita su peritaje;
- e. ser o haber sido Agente del Estado demandado en el caso en litigio en que se solicita su peritaje;
- f. haber intervenido con anterioridad, a cualquier título, y en cualquier instancia, nacional o internacional, en relación con la misma causa.

2. La recusación deberá proponerse dentro de los diez días siguientes a la recepción de la lista definitiva en la cual se confirma el ofrecimiento de dicho dictamen.

3. La Presidencia trasladará al perito en cuestión la recusación que se ha realizado en su contra y le otorgará un plazo determinado para que presente sus observaciones. Todo esto se pondrá en consideración de los intervinientes en el caso. Posteriormente, la Corte o quien la presida resolverá lo conducente.

Artículo 49. Sustitución de declarantes ofrecidos

Excepcionalmente, frente a solicitud fundada y oído el parecer de la contraparte, la Corte podrá aceptar la sustitución de un declarante siempre que se individualice al sustituto y se respete el objeto de la declaración, testimonio o peritaje originalmente ofrecido.

Artículo 50. Ofrecimiento, citación y comparecencia de declarantes

1. La Corte o su Presidencia emitirá una resolución en la que, según el caso, decidirá sobre las observaciones, objeciones o recusaciones que se hayan presentado; definirá el objeto de la declaración de cada uno de los declarantes; requerirá la remisión de las declaraciones ante fedatario público (affidávit) que considere pertinentes, y convocará a audiencia, si lo estima necesario, a quienes deban participar en ella.

2. Quien propuso la declaración notificará al declarante la resolución mencionada en el numeral anterior.

3. Las declaraciones versarán únicamente sobre el objeto que la Corte definió en la resolución a la que hace referencia el numeral 1 del presente artículo. Excepcionalmente, ante solicitud fundada y oído el parecer de la contraparte, la Corte podrá modificar el objeto de la declaración o aceptar una declaración que haya excedido el objeto fijado.

4. Quien ofreció a un declarante se encargará, según el caso, de su comparecencia ante el Tribunal o de la remisión a éste de su affidávit.

5. Las presuntas víctimas o sus representantes, el Estado demandado y, en su caso, el Estado demandante podrán formular preguntas por escrito a los declarantes ofrecidos por la contraparte y, en su caso, por la Comisión, que hayan sido llamados a prestar declaración ante fedatario público (affidávit). La Presidencia estará facultada para resolver sobre la pertinencia de las preguntas formuladas y para dispensar de responderlas a la persona a quien vayan dirigidas, a menos que la Corte resuelva otra cosa. No serán admitidas las preguntas que induzcan las respuestas y que no se refieran al objeto determinado oportunamente.

6. Una vez recibida la declaración rendida ante fedatario público (affidávit), ésta se trasladará a la contraparte y, en su caso, a la Comisión, para que presenten sus observaciones dentro del plazo que fije la Corte o su Presidencia.

Artículo 51. Audiencia

1. En primer término la Comisión expondrá los fundamentos del informe al que se refiere el artículo 50 de la Convención y de la presentación del caso ante la Corte, así como cualquier asunto que considere relevante para su resolución.

2. Una vez que la Comisión haya concluido la exposición indicada en el numeral anterior, la Presidencia llamará a los declarantes convocados conforme al artículo 50.1 del presente Reglamento, a efectos de que sean interrogados conforme al artículo siguiente. Iniciará el interrogatorio del declarante quien lo haya propuesto.

3. Después de verificada su identidad y antes de declarar, el testigo prestará juramento o hará una declaración en que afirmará que dirá la verdad, toda la verdad y nada más que la verdad.

4. Después de verificada su identidad y antes de desempeñar su oficio, el perito prestará juramento o hará una declaración en que afirmará que ejercerá sus funciones con todo honor y con toda conciencia.

5. En el caso de las presuntas víctimas únicamente se verificará su identidad y no prestarán juramento.

6. Las presuntas víctimas y los testigos que todavía no hayan declarado no podrán estar presentes mientras se realiza la declaración de otra presunta víctima, testigo o perito en audiencia ante la Corte.

7. Una vez que la Corte haya escuchado a los declarantes, y los Jueces hayan formulado a éstos las preguntas que consideren pertinentes, la Presidencia concederá la palabra a las presuntas

víctimas o a sus representantes y al Estado demandado para que expongan sus alegatos. La Presidencia otorgará posteriormente a las presuntas víctimas o a sus representantes y al Estado, respectivamente, la posibilidad de una réplica y una dúplica.

8. Concluidos los alegatos, la Comisión presentará sus observaciones finales.

9. Por último, la Presidencia dará la palabra a los Jueces, en orden inverso al sistema de precedencia establecido en el artículo 13 del Estatuto, a efectos de que, si lo desean, formulen preguntas a la Comisión, a las presuntas víctimas o a sus representantes y al Estado.

10. En los casos no presentados por la Comisión, la Presidencia dirigirá las audiencias, determinará el orden en que tomarán la palabra las personas que en ellas puedan intervenir y dispondrá las medidas que sean pertinentes para su mejor realización.

11. La Corte podrá recibir declaraciones testimoniales, periciales o de presuntas víctimas haciendo uso de medios electrónicos audiovisuales.

Artículo 52. Preguntas durante los debates

1. Los Jueces podrán formular las preguntas que estimen pertinentes a toda persona que comparezca ante la Corte.

2. Las presuntas víctimas, los testigos, los peritos y toda otra persona que la Corte decida oír podrán ser interrogados, bajo la moderación de la Presidencia, por las presuntas víctimas o sus representantes, el Estado demandado y, en su caso, el Estado demandante.

3. La Comisión podrá interrogar a los peritos que propuso conforme al artículo 35.1.f del presente Reglamento, y a los de las presuntas víctimas, del Estado demandado y, en su caso, del Estado demandante, si la Corte lo autoriza a solicitud fundada de la Comisión, cuando se afecte de manera relevante el orden público interamericano de los derechos humanos y su declaración verse sobre alguna materia contenida en un peritaje ofrecido por la Comisión.

4. La Presidencia estará facultada para resolver sobre la pertinencia de las preguntas formuladas y para dispensar de responderlas a la persona a quien vayan dirigidas, a menos que la Corte resuelva otra cosa. No serán admitidas las preguntas que induzcan las respuestas.

Artículo 53. Protección de presuntas víctimas, testigos, peritos, representantes y asesores legales

Los Estados no podrán enjuiciar a las presuntas víctimas, a los testigos y a los peritos, a sus representantes o asesores legales ni ejercer represalias contra ellos o sus familiares, a causa de sus declaraciones, dictámenes rendidos o su defensa legal ante la Corte.

Artículo 54. Incomparecencia o falsa deposición

La Corte pondrá en conocimiento del Estado que ejerce jurisdicción sobre el testigo los casos en que las personas requeridas para comparecer o declarar no comparecieron o rehusaren deponer sin motivo legítimo o que, en el parecer de la misma Corte, hayan violado el juramento o la declaración solemne, para los fines previstos en la legislación nacional correspondiente.

Artículo 55. Actas de las audiencias

1. De cada audiencia la Secretaría dejará constancia de:

- a. el nombre de los Jueces presentes;
- b. el nombre de los intervinientes en la audiencia;
- c. los nombres y datos personales de los declarantes que hayan comparecido.

2. La Secretaría grabará las audiencias y anexará una copia de la grabación al expediente.

3. Los Agentes, Delegados, las víctimas o las presuntas víctimas o sus representantes, recibirán a la brevedad posible copia de la grabación de la audiencia pública.

DEL PROCEDIMIENTO FINAL ESCRITO

Artículo 56. Alegatos finales escritos

1. Las presuntas víctimas o sus representantes, el Estado demandado y, en su caso, el Estado demandante tendrán la oportunidad de presentar alegatos finales escritos en el plazo que determine la Presidencia.
2. La Comisión podrá, si lo estima conveniente, presentar observaciones finales escritas, en el plazo determinado en el numeral anterior.

Capítulo V DE LA PRUEBA

Artículo 57. Admisión

1. Las pruebas rendidas ante la Comisión serán incorporadas al expediente, siempre que hayan sido recibidas en procedimientos contradictorios, salvo que la Corte considere indispensable repetirlas.
2. Excepcionalmente y oído el parecer de todos los intervinientes en el proceso, la Corte podrá admitir una prueba si el que la ofrece justificare adecuadamente que por fuerza mayor o impedimento grave no presentó u ofreció dicha prueba en los momentos procesales establecidos en los artículos 35.1, 36.1, 40.2 y 41.1 de este Reglamento. La Corte podrá, además, admitir una prueba que se refiera a un hecho ocurrido con posterioridad a los citados momentos procesales.

Artículo 58. Diligencias probatorias de oficio

En cualquier estado de la causa la Corte podrá:

- a. Procurar de oficio toda prueba que considere útil y necesaria. En particular, podrá oír en calidad de presunta víctima, testigo, perito o por otro título, a cualquier persona cuya declaración, testimonio, u opinión estime pertinente.
- b. Requerir de la Comisión, de las víctimas o presuntas víctimas o sus representantes, del Estado demandado y, en su caso, del Estado demandante el suministro de alguna prueba que estén en condiciones de aportar o de cualquier explicación o declaración que, a su juicio, pueda ser útil.
- c. Solicitar a cualquier entidad, oficina, órgano o autoridad de su elección, que obtenga información, que exprese una opinión o que haga un informe o dictamen sobre un punto determinado. Mientras la Corte no lo autorice, los documentos respectivos no serán publicados.
- d. Comisionar a uno o varios de sus miembros para que realicen cualquier medida de instrucción, incluyendo audiencias, ya sea en la sede de la Corte o fuera de ésta.
- e. En el caso de que sea imposible proceder en los términos del inciso anterior, los Jueces podrán comisionar a la Secretaría para que lleve a cabo las medidas de instrucción que se requieran.

Artículo 59. Prueba incompleta o ilegible

Todo instrumento probatorio presentado ante la Corte deberá ser remitido de forma completa y plenamente inteligible. En caso contrario, se dará a la parte que la presentó un plazo para que corrija los defectos o remita las aclaraciones pertinentes. De no ser así, esa prueba se tendrá por no presentada.

Artículo 60. Gastos de la prueba

Quien proponga una prueba cubrirá los gastos que ella ocasione.

Capítulo VI DESISTIMIENTO, RECONOCIMIENTO Y SOLUCIÓN AMISTOSA

Artículo 61. Desistimiento del caso

Cuando quien hizo la presentación del caso notificare a la Corte su desistimiento, ésta resolverá, oída la opinión de todos los intervinientes en el proceso, sobre su procedencia y sus efectos jurídicos.

Artículo 62. Reconocimiento

Si el demandado comunicare a la Corte su aceptación de los hechos o su allanamiento total o parcial a las pretensiones que constan en el sometimiento del caso o en el escrito de las presuntas víctimas o sus representantes, la Corte, oído el parecer de los demás intervinientes en el proceso, resolverá, en el momento procesal oportuno, sobre su procedencia y sus efectos jurídicos.

Artículo 63. Solución amistosa

Cuando la Comisión, las víctimas o presuntas víctimas o sus representantes, el Estado demandado y, en su caso, el Estado demandante, en un caso ante la Corte comunicaren a ésta la existencia de una solución amistosa, de un avenimiento o de otro hecho idóneo para la solución del litigio, la Corte resolverá en el momento procesal oportuno sobre su procedencia y sus efectos jurídicos.

Artículo 64. Prosecución del examen del caso

La Corte, teniendo en cuenta las responsabilidades que le incumben de proteger los derechos humanos, podrá decidir que prosiga el examen del caso, aun en presencia de los supuestos señalados en los artículos precedentes.

Capítulo VII DE LAS SENTENCIAS

Artículo 65. Contenido de las sentencias

1. La sentencia contendrá:

- a. el nombre de quien preside la Corte y de los demás Jueces que la hubieren dictado, del Secretario y del Secretario Adjunto;
- b. la identificación de los intervinientes en el proceso y sus representantes;
- c. una relación de los actos del procedimiento;
- d. la determinación de los hechos;
- e. las conclusiones de la Comisión, las víctimas o sus representantes, el Estado demandado y, en su caso, el Estado demandante;
- f. los fundamentos de derecho;
- g. la decisión sobre el caso;
- h. el pronunciamiento sobre las reparaciones y costas, si procede;
- i. el resultado de la votación;
- j. la indicación sobre cuál es la versión auténtica de la sentencia.

2. Todo Juez que haya participado en el examen de un caso tiene derecho a unir a la sentencia su voto concurrente o disidente que deberá ser razonado. Estos votos deberán ser presentados dentro del plazo fijado por la Presidencia, de modo que puedan ser conocidos por los Jueces antes de la notificación de la sentencia. Dichos votos sólo podrán referirse a lo tratado en las sentencias.

Artículo 66. Sentencia de reparaciones y costas

1. Cuando en la sentencia de fondo no se hubiere decidido específicamente sobre reparaciones y costas, la Corte fijará la oportunidad para su posterior decisión y determinará el procedimiento.
2. Si la Corte fuere informada de que las víctimas o sus representantes y el Estado demandado y, en su caso, el Estado demandante, han llegado a un acuerdo respecto al cumplimiento de la sentencia sobre el fondo, verificará que el acuerdo sea conforme con la Convención y dispondrá lo conducente.

Artículo 67. Pronunciamiento y comunicación de la sentencia

1. Llegado el estado de sentencia, la Corte deliberará en privado y aprobará la sentencia, la cual será notificada por la Secretaría a la Comisión, a las víctimas o presuntas víctimas o sus representantes, al Estado demandado y, en su caso, al Estado demandante.
2. Mientras no se haya notificado la sentencia, los textos, los razonamientos y las votaciones permanecerán en secreto.
3. Las sentencias serán firmadas por todos los Jueces que participaron en la votación y por el Secretario. Sin embargo, será válida la sentencia firmada por la mayoría de los Jueces y por el Secretario.
4. Los votos concurrentes o disidentes serán suscritos por los respectivos Jueces que los sustenten y por el Secretario.
5. Las sentencias concluirán con una orden de comunicación y ejecución firmada por la Presidencia y por el Secretario y sellada por éste.
6. Los originales de las sentencias quedarán depositados en los archivos de la Corte. El Secretario expedirá copias certificadas a los Estados partes, a la Comisión, a las víctimas o presuntas víctimas, o sus representantes, al Estado demandado y, en su caso, al Estado demandante, al Consejo Permanente a través de su Presidencia, al Secretario General de la OEA, y a toda otra persona interesada que lo solicite.

Artículo 68. Solicitud de interpretación

1. La solicitud de interpretación a que se refiere el artículo 67 de la Convención podrá promoverse en relación con las sentencias de excepciones preliminares, fondo o reparaciones y costas y se presentará en la Secretaría de la Corte indicándose en ella, con precisión, las cuestiones relativas al sentido o alcance de la sentencia cuya interpretación se pida.
2. El Secretario comunicará la solicitud de interpretación a los demás intervinientes en el caso, y les invitará a presentar las alegaciones escritas que estimen pertinentes dentro del plazo fijado por la Presidencia.
3. Para el examen de la solicitud de interpretación la Corte se reunirá, si es posible, con la composición que tenía al dictar la sentencia respectiva. Sin embargo, en caso de fallecimiento, renuncia, impedimento, excusa o inhabilitación, se sustituirá al Juez de que se trate según el artículo 17 de este Reglamento.
4. La solicitud de interpretación no suspenderá la ejecución de la sentencia.
5. La Corte determinará el procedimiento que se seguirá y resolverá mediante una sentencia.

Artículo 69. Supervisión de cumplimiento de sentencias y otras decisiones del Tribunal

1. La supervisión de las sentencias y demás decisiones de la Corte se realizará mediante la presentación de informes estatales y de las correspondientes observaciones a dichos informes por parte de las víctimas o sus representantes. La Comisión deberá presentar observaciones al informe del Estado y a las observaciones de las víctimas o sus representantes.
2. La Corte podrá requerir a otras fuentes de información datos relevantes sobre el caso, que permitan apreciar el cumplimiento. Para los mismos efectos podrá también requerir los peritajes e informes que considere oportunos.

3. Cuando lo considere pertinente, el Tribunal podrá convocar al Estado y a los representantes de las víctimas a una audiencia para supervisar el cumplimiento de sus decisiones, y en ésta escuchará el parecer de la Comisión.
4. Una vez que el Tribunal cuente con la información pertinente, determinará el estado del cumplimiento de lo resuelto y emitirá las resoluciones que estime pertinentes.
5. Estas disposiciones se aplican también para casos no sometidos por la Comisión.

TÍTULO III DE LAS OPINIONES CONSULTIVAS

Artículo 70. Interpretación de la Convención

1. Las solicitudes de opinión consultiva previstas en el artículo 64.1 de la Convención deberán formular con precisión las preguntas específicas sobre las cuales se pretende obtener la opinión de la Corte.
2. Las solicitudes de opinión consultiva formuladas por un Estado miembro o por la Comisión, deberán indicar, además, las disposiciones cuya interpretación se pide, las consideraciones que originan la consulta y el nombre y dirección del Agente o de los Delegados.
3. Si la iniciativa de la opinión consultiva es de otro órgano de la OEA distinto de la Comisión, la solicitud deberá precisar, además de lo mencionado en el numeral anterior, la manera en que la consulta se refiere a su esfera de competencia.

Artículo 71. Interpretación de otros tratados

1. Si la solicitud se refiere a la interpretación de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos prevista en el artículo 64.1 de la Convención, deberá ser identificado el tratado y las partes en él, las preguntas específicas sobre las cuales se pretende obtener la opinión de la Corte y las consideraciones que originan la consulta.
2. Si la solicitud emana de uno de los órganos de la OEA, se señalará la razón por la cual la consulta se refiere a su esfera de competencia.

Artículo 72. Interpretación de leyes internas

1. La solicitud de una opinión consultiva presentada de conformidad con el artículo 64.2 de la Convención deberá señalar:
 - a. las disposiciones de derecho interno, así como las de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección a los derechos humanos, que son objeto de la consulta;
 - b. las preguntas específicas sobre las cuales se pretende obtener la opinión de la Corte;
 - c. el nombre y la dirección del Agente del solicitante.
2. A la solicitud se acompañará copia de las disposiciones internas a que se refiera la consulta.

Artículo 73. Procedimiento

1. Una vez recibida una solicitud de opinión consultiva, el Secretario transmitirá copia a todos los Estados miembros, a la Comisión, al Consejo Permanente a través de su Presidencia, al Secretario General y a los órganos de la OEA a cuya esfera de competencia se refiera el tema de la consulta, si fuere del caso.
2. La Presidencia fijará un plazo para que los interesados remitan sus observaciones escritas.
3. La Presidencia podrá invitar o autorizar a cualquier persona interesada para que presente su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta. Si la solicitud es de aquéllas a que se refiere el artículo 64.2 de la Convención, lo podrá hacer previa consulta con el agente.
4. Una vez concluido el procedimiento escrito, la Corte decidirá si considera conveniente la realización del procedimiento oral y fijará la audiencia, a menos que delegue este último

cometido en la Presidencia. En el caso de lo previsto en el artículo 64.2 de la Convención se hará previa consulta con el Agente.

Artículo 74. Aplicación analógica

La Corte aplicará al trámite de las opiniones consultivas las disposiciones del título II de este Reglamento en la medida en que las juzgue compatibles.

Artículo 75. Emisión y contenido de las opiniones consultivas

1. La emisión de las opiniones consultivas se regirá por lo dispuesto en el artículo 67 de este Reglamento.

2. La opinión consultiva contendrá:

- a. el nombre de quien preside la Corte y de los demás Jueces que la hubieren emitido, del Secretario y del Secretario Adjunto;
- b. las cuestiones sometidas a la Corte;
- c. una relación de los actos del procedimiento;
- d. los fundamentos de derecho;
- e. la opinión de la Corte;
- f. la indicación de cuál es la versión auténtica de la opinión.

3. Todo Juez que haya participado en la emisión de una opinión consultiva tiene derecho a unir a la de la Corte, su voto concurrente o disidente, el cual deberá ser razonado. Estos votos deberán ser presentados dentro del plazo fijado por la Presidencia, de modo que puedan ser conocidos por los Jueces antes de la comunicación de la opinión consultiva. Para su publicación se aplicará lo dispuesto en el artículo 32.1.a de este Reglamento.

4. Las opiniones consultivas podrán ser leídas en público.

TÍTULO IV RECTIFICACION DE ERRORES

Artículo 76. Rectificación de errores en sentencias y otras decisiones

La Corte podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, presentada dentro del mes siguiente a la notificación de la sentencia o resolución de que se trate, rectificar errores notorios, de edición o de cálculo. De efectuarse alguna rectificación la Corte la notificará a la Comisión, a las víctimas o sus representantes, al Estado demandado y, en su caso, al Estado demandante.

TÍTULO V DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

Artículo 77. Reformas al Reglamento

El presente Reglamento podrá ser reformado por decisión de la mayoría absoluta de los Jueces titulares de la Corte y deroga, a partir de su entrada en vigor, las normas reglamentarias anteriores.

Artículo 78. Entrada en vigor

El presente Reglamento entrará en vigor el 1 de enero de 2010.

Artículo 79. Aplicación

1. Los casos contenciosos que ya se hubiesen sometido a la consideración de la Corte antes del 1 de enero de 2010 se continuarán tramitando, hasta que se emita sentencia, conforme al Reglamento anterior.

2. Cuando la Comisión hubiese adoptado el informe al que se refiere el artículo 50 de la Convención con anterioridad a la entrada en vigor del presente Reglamento, la presentación del caso ante la Corte se registrará por los artículos 33 y 34 del Reglamento anteriormente vigente^[3]. En lo que respecta a la recepción de declaraciones se aplicarán las disposiciones del presente Reglamento, contando para ese efecto con el auxilio del Fondo de Asistencia Legal a Víctimas.

Dado en la sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en San José de Costa Rica el día 24 de noviembre de 2009.

[1] El Juez Leonardo A. Franco estuvo presente en todas las sesiones de la Corte en las que se deliberó sobre el presente Reglamento. En la última sesión, en la que éste fue adoptado, el Juez Leonardo A. Franco por razones de fuerza mayor no pudo estar presente.

[2] El primer Reglamento de la Corte fue aprobado por el Tribunal en su III Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 30 de junio al 9 de agosto de 1980; el segundo Reglamento fue aprobado en su XXIII Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 9 al 18 de enero de 1991; el tercer Reglamento fue aprobado en su XXXIV Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 9 al 20 de septiembre de 1996; el cuarto Reglamento fue aprobado en su XLIX Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 16 al 25 de noviembre de 2000, el cual fue reformado en su LXI Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 20 de noviembre al 4 de diciembre de 2003, y en su LXXXII Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 19 al 31 de enero de 2009.

[3] Artículo 33. Inicio del Proceso

La introducción de una causa de conformidad con el artículo 61.1 de la Convención, se hará ante la Secretaría de la Corte mediante la interposición de la demanda en los idiomas de trabajo. Presentada la demanda en uno sólo de esos idiomas no se suspenderá el trámite reglamentario, pero la traducción a los otros deberá presentarse dentro de los 30 días siguientes.

Artículo 34. Escrito de demanda

El escrito de la demanda expresará:

1. las pretensiones (incluidas las referidas a las reparaciones y costas); las partes en el caso; la exposición de los hechos; las resoluciones de apertura del procedimiento y de admisibilidad de la denuncia por la Comisión; las pruebas ofrecidas con indicación de los hechos sobre los cuales versarán; la individualización de los testigos y peritos y el objeto de sus declaraciones; los fundamentos de derecho y las conclusiones pertinentes. Además, la Comisión deberá consignar el nombre y la dirección de las presuntas víctimas o sus representantes debidamente acreditados en caso de ser posible.

2. los nombres de los Agentes o de los Delegados.

3. En caso de que esta información no sea señalada en la demanda, la Comisión será la representante procesal de las presuntas víctimas como garante del interés público bajo la Convención Americana, de modo a evitar la indefensión de las mismas.

Junto con la demanda se acompañará el informe a que se refiere el artículo 50 de la Convención si es la Comisión la que la introduce.

Cecilia Medina Quiroga
Presidenta

Diego García-Sayán

Sergio García Ramírez

Manuel E. Ventura Robles

Leonardo A. Franco

Margarette May Macaulay

Rhadys Abreu Blondet

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Cecilia Medina Quiroga
Presidenta

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario