

A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E AS SENTENÇAS ESTRUTURANTES: UMA ANÁLISE DA NATUREZA DAS CONDENAÇÕES BRASILEIRAS¹

THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS AND THE STRUCTURAL SENTENCES: AN ANALYSIS OF THE NATURE OF BRAZILIAN CONDEMNATIONS

Maria Valentina de Moraes²

Felipe Dalenogare Alves³

RESUMO: A atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos na consolidação de uma jurisprudência voltada à não repetição de violações de direitos humanos e modificação dos cenários de violações estruturais existentes vem sendo consolidada ao longo dos últimos anos, por outro lado, as taxas de não cumprimento das decisões vêm aumentando, passando dos 80% de

¹ Este artigo foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, e é resultante das atividades do projeto de pesquisa ““Fórmulas” de aferição da “margem de apreciação do legislador” (Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers) na conformação de políticas públicas de inclusão social e de proteção de minorias pelo Supremo Tribunal Federal e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos”, financiado pelo CNPq (Edital Universal – Edital 14/2014 – Processo 454740/2014-0) e pela FAPERGS (Programa Pesquisador Gaúcho – Edital 02/2014 – Processo 2351-2551/14-5). A pesquisa é vinculada ao Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta” (CNPq) e desenvolvida junto ao Centro Integrado de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas – CIEPPP (financiado pelo FINEP) e ao Observatório da Jurisdição Constitucional Latino-Americana (financiado pelo FINEP), ligados ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

² Doutoranda no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direitos Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, na linha Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas. Bolsista PROSUC/CAPES. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES e bolsa CAPES no Processo nº. 88887.156773/2017-00, Edital PGCI nº 02/2015, Universidade de Santa Cruz do Sul (Brasil) e Universidad de Talca - Centro de Estudios Constitucionales de Chile - CECOCH (Chile). Membro do Grupo de Pesquisa "Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional - instrumentos teóricos e práticos", vinculado ao CNPq e coordenado pela professora Pós-Dr^a Mônia Clarissa Hennig Leal. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2400734786644430>. E-mail: mariavalentina.23@hotmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8298-5645>.

³ Doutor (com bolsa Capes/Prosup – tipo II) e Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Especialista em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes – UCAM. Especialista em Direito Administrativo pela Faculdade Dom Alberto – FDA. Especialista em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Especialista em Direito Militar pela Faculdade Futura – FFut. Especialista em Educação em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Membro docente do Instituto Brasileiro de Direito – IbiJus, da Rede para o Constitucionalismo Democrático Latino-Americano e do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro – IDARJ. Membro do Grupo de Pesquisa "Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional - instrumentos teóricos e práticos", vinculado ao CNPq e coordenado pela professora Pós-Dr^a Mônia Clarissa Hennig Leal. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8297366477562121>. E-mail: felipe@estudosdedireito.com.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3352-7901>.

descumprimento. Diante disto, utilizando-se o método de abordagem dedutivo e de o procedimento analítico, questiona-se: qual a natureza jurídica das condenações brasileiras proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos? Inicialmente, serão trazidos aspectos teóricos sobre a Corte de San José, enquanto tribunal do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e suas sentenças estruturantes, para então ser analisada a natureza dos casos sentenciados contra o Brasil, a partir de uma identificação de sentenças simples e estruturantes e seus subgrupos. A partir da análise realizada, é possível concluir que a maioria das condenações brasileiras, cinco delas, possui natureza estruturante, porém é possível verificar também a dificuldade institucional no cumprimento das determinações de caráter simples, em três dos casos sentenciados, demonstrando o longo caminho a ser percorrido pelo país para cumprir com o compromisso internacional de proteção de direitos humanos assumido.

PALAVRAS-CHAVES: Corte Interamericana de Direitos Humanos; condenações brasileiras; controle de convencionalidade; políticas públicas; sentenças estruturantes.

ABSTRACT: The performance of the Inter-American Court of Human Rights in consolidating a case law aimed at non-repetition of human rights violations and modification of existing structural violations scenarios has been consolidated over the last few years, on the other hand, the rates of non-compliance with decisions have been increasing, exceeding 80% of default. In view of this, using the deductive approach method and the analytical procedure, the question arises: what is the legal nature of the Brazilian convictions handed down by the Inter-American Court of Human Rights? Initially, theoretical aspects about the Court of San José will be brought up, as a court of the Inter-American Human Rights System and its structuring sentences, in order to, in a second moment, analyze the nature of the cases in which Brazil was condemned, based on a identification of simple and structuring sentences and their subgroups. From the analysis carried out, it is possible to conclude that the majority of Brazilian convictions, five of them, have a structuring nature, but it is also possible to verify the institutional difficulty in complying with simple determinations, in three of the sentenced cases, demonstrating the long way to go be traversed by the country to comply with the international commitment to protect human rights assumed.

KEYWORDS: Inter-American Court of Human Rights; Brazilian condemnations; conventionality control; public policy; structuring sentences.

INTRODUÇÃO

O Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos inaugura a proteção multinível de direitos humanos regionalmente, tendo a Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao longo dos seus 40 anos de atuação, desempenhado um importante papel na consolidação dessa proteção, do estabelecimento de um padrão de proteção, por meio de sua jurisprudência, e de busca pela não repetição das violações cometidas em países da América Latina, por meio de suas sentenças estruturantes.

Com o desenvolvimento do mecanismo de supervisão de cumprimento de sentenças, a Corte de San José busca o reforço do compromisso assumido internacionalmente por estes países, permitindo a visualização dos níveis de cumprimento das decisões e do engajamento de cada Estado na criação de políticas públicas e implementação de medidas de não repetição. Conhecer a natureza dos

casos permite o mapeamento das principais deficiências na proteção de direitos humanos em cada país e auxilia na busca de melhores soluções para a otimização do cumprimento das sentenças.

O Brasil, neste cenário, possui oito condenações interamericanas, dentre as quais, de acordo com a aferição realizada pela Corte Interamericana, sete ainda se encontram pendentes de cumprimento total. Frente à importância das determinações de caráter estruturante para a consolidação da proteção de direitos humanos no país e das dificuldades envolvendo o cumprimento total das sentenças evidenciado com os índices de cumprimento, questiona-se: qual a natureza das condenações brasileiras proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos?

Utiliza-se para tanto o método de abordagem dedutivo e de procedimento analítico, partindo-se da identificação inicial de dois principais tipos de condenações interamericanas: (1) simples e (2) estruturantes – e, dentre as últimas, da divisão em quatro naturezas distintas: (2.1) estruturantes legislativas, (2.2) estruturantes com medidas de naturezas diversas relacionadas a cada caso, (2.3) estruturantes voltadas a capacitações e políticas públicas e (2.4) estruturantes complexas⁴. No presente artigo apresenta-se, portanto, um recorte específico dos casos brasileiros sentenciados na Corte Interamericana no que toca às medidas dispositivas nelas determinadas.

Assim, serão apresentadas inicialmente considerações sobre o Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos e a atuação contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos para, então, discutir o caráter estruturante das decisões do órgão, por fim, analisar a natureza de cada uma das sentenças, a partir das determinações dispostas pela Corte de San José. Começaremos pelo reconhecimento de um sistema de proteção multinível de direitos humanos pelo Brasil.

2 A COMPETÊNCIA CONTENCIOSA DA CORTE INTERAMERICANA E AS SENTENÇAS ESTRUTURANTES COMO NOVOS PARADIGMAS

⁴ A classificação foi construída, de forma original, a partir da análise de todas as condenações já emitidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, considerando padrões condenatórios e a identificação de grupos decisoriais específicos – legislação (2.1), medidas de natureza diversificada (2.2) e capacitações e políticas públicas (2.3), classificando-se como estruturantes complexas aquelas em que mais de um padrão de determinações foi agrupado em uma mesma condenação - e será melhor explorada no capítulo quatro.

O delineamento do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos marca a proteção regional destes direitos, tendo sua origem na Organização dos Estados Americanos (OEA) e na Carta da OEA a qual, em 1959, por meio do Protocolo de Buenos Aires, dá o ponta pé inicial na estruturação do Sistema com a criação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Concebida com a finalidade de realizar levantamentos, estudos e reuniões sobre a observâncias dos direitos humanos nos países latino-americanos⁵, a Comissão torna-se a porta de entrada do SIPDH, uma vez que apenas por ela um indivíduo o acessa⁶, ou seja, “la legitimación activa para someter casos a la Corte, corresponde únicamente a la Comisión y a los Estados Partes”⁷.

Dando sequência ao desenvolvimento da proteção multinível de direitos humanos, é criada e adotada como principal instrumento do Sistema Interamericano a Convenção Americana sobre Direitos Humanos no ano de 1969 – passando a vigorar no ano de 1978 -, a qual cria, portanto, a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Enquanto órgão jurisdicional do Sistema Interamericano, tem a Corte a finalidade de realizar a interpretação e aplicar tanto a Convenção Americana quanto demais tratados de direitos humanos que compõem o corpus iuris interamericano⁸.

Possui a Corte, assim, competência consultiva e contenciosa, podendo emitir opiniões consultivas solicitadas pelos Estados e analisar e condenar em casos levados a sua jurisdição. O Brasil reconhece a jurisdição da Corte no ano de 1998, somente vinte anos depois da entrada em vigor da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, passando, a partir de então, a submeter-se a sua jurisdição. É importante, nesse sentido, a adesão dos países ao convencionado, garantindo uma proteção multinível de direitos humanos, sendo essencial que os Estados compreendam que a existência de uma ordem jurídica internacional é necessária para garantir essa dupla proteção⁹.

⁵ MEDINA QUIROGA, Cecilia; NASH ROJAS, Cláudio. *Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Introducción a sus Mecanismos de Protección*. Santiago: Andros Impresores, 2017. p. 95.

⁶ LANDA ARROYO, César. *Convencionalización del Derecho peruano*. Lima: Palestra, 2016. p. 16.

⁷ NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. *Teoría de los derechos fundamentales y los derechos humanos*. Montevideo: Ingranusi, 2000. p. 83.

⁸ LEAL, Mônia Clarissa Hennig. “A Corte Interamericana de Derechos Humanos e o Supremo Tribunal Federal: diálogo entre Cortes?”. In: SARLET, I. W.; NOGUEIRA ALCALÁ, H.; POMPEU, G. M.. *Direitos Fundamentais na perspectiva da democracia interamericana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 362.

⁹ CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *El acceso directo del individuo a los Tribunales Internacionales de derechos humanos*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2001. p. 8.

No exercício de suas funções, possui a Corte competência para a realização do controle de convencionalidade, o qual constitui-se como uma forma de controle normativo, paralelo ao controle de constitucionalidade, com este condizente e que é exercido de forma complementar¹⁰¹¹. O define Mazzuoli¹² como “a compatibilização vertical das normas domésticas com os tratados internacionais de direitos humanos (mais benéficos) em vigor no Estado”, constituindo-se como parâmetro para a análise não apenas a o Pacto de San José da Costa Rica, mas todos os tratados internacionais e também a jurisprudência da Corte Interamericana, os quais formam o chamado *corpus iuris* interamericano ou bloco de convencionalidade.

Tal controle é exercido apenas quando as formas de controle de constitucionalidade e convencionalidade – uma vez que este deve ser realizado também nacionalmente - internas falharam, configurando-se a atuação da Corte como a última opção de quem teve um direito humano violado, possuindo, portanto, natureza subsidiária¹³. Há, deste modo, uma obrigação estatal, que perpassa a atuação de todos os entes estatais – Poder Judiciário, órgãos da administração da justiça, Poder Executivo e suas instituições, Poder Legislativo, dentre outros – em realizarem o controle de convencionalidade em nível nacional, estando esses vinculados às sentenças da Corte Interamericana¹⁴.

Ao exercer esta competência contenciosa, tem a Corte Interamericana determinado a violação de direitos humanos contidos na CADH e em demais tratados de direitos humanos e, para além da simples declaração quanto às violações, estabelecido uma jurisprudência sustentada em medidas de não repetição e na busca por uma educação em direitos humanos e respeito ao Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos. Há que se ter presente que a natureza dos casos levados à análise da Corte Interamericana tem demonstrado a

¹⁰ GALDÁMEZ ZELADA, Liliana. El valor asignado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. In: *Estudios Constitucionales*, Vol. 12, 2014. p. 355.

¹¹ LANDA ARROYO, César. *Convencionalización del Derecho peruano*. Lima: Palestra, 2016. p. 69.

¹² MAZUOLLI, Valério de Oliveira. *Controle jurisdiccional da convencionalidade das leis*. 5. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 35.

¹³ NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. Diálogo interjurisdiccional y control de convencionalidad: entre los tribunales nacionales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Chile. *Anuário de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Bogotá, v. XIX, 2013, p. 520.

¹⁴ BAZÁN, Víctor. El control de convencionalidad: incógnitas, desafíos y perspectivas. In: BAZÁN, Víctor; NASH, Claudio. *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales: El control de convencionalidad*. Colombia: Unión Gráfica Ltda, 2012. p. 31.

existência de padrões sistemáticos de violações de direitos humanos, configurando-se como:

violaciones estructurales de derechos humanos, donde la organización del Estado permite y facilita las violaciones de los derechos y libertades fundamentales de ciertos grupos de la población (piénsese en la situación de los niños, indígenas, migrantes y las mujeres), concurre además un elemento cultural relevante (invisibilizando la violación e incluso justificándola) y donde la solución requiere de la actuación de diversos actores estatales¹⁵.

Neste contexto, o órgão interamericano, utilizando-se de sentenças também de natureza estruturantes, vem determinando medidas voltadas a violações estruturais e a deficiências institucionais sistemáticas, buscando corrigir – ou amenizar, considerada a complexidade das violações que são levadas à Corte – falhas estruturais que geraram as violações em cada caso¹⁶. São estruturantes, sob essa perspectiva, decisões jurisdicionais em que “a partir de um litígio que transcende o interesse individual e privado e, portanto, é de interesse público, se busca a reestruturação de determinada organização social ou política pública, com o objetivo de concretizar direitos fundamentais ou interesses socialmente relevantes”¹⁷.

As sentenças estruturantes são, a partir da adoção da ótica interamericana, aquelas que transcendem a mera reparação pecuniária ou a determinação isolada de que seja cessada a violação ou seus efeitos para a vítima. Possuem determinações que envolvem tanto as causas sociais, culturais e institucionais (como as determinações voltadas à educação em direitos humanos para grupos específicos ou criação de políticas públicas) que contribuíram para aquela violação ocorrer quanto determinações relacionadas com as consequências da violação para vítimas indiretas ou possíveis futuras vítimas (como determinações de melhoria de condições de presídios ou de criação de campanhas de conscientização e sensibilização sobre violência de gênero, por exemplo).

¹⁵ NASH ROJAS, Claudio. *Las Reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988 - 2007)*. Santiago: Centro de Derechos Humanos, 2009. p. 37.

¹⁶ OSUNA, Néstor. Las sentencias estructurales. Três ejemplos de Colômbia. In: BAZÁN, Victor. *Justicia constitucional y derechos fundamentales. La protección de los derechos sociales. Las sentencias estructurales*. Bogotá: Fundação Konrad Adenauer, 2015. p. 95.

¹⁷ FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. *Revista Estudos Institucionais*, v. 4, n. 1, 2018, p. 214.

Elas são construídas e estão alicerçadas em identificações de vulnerabilidade que marcam os casos da região como, por exemplo, destaca Cançado Trindade¹⁸ quanto “el drama del desplazamiento interno, en seguida de los flujos migratorios forzados y los flujos migratorios mixtos de gran complejidad, y más recientemente el de las víctimas de actividades criminales organizadas [...] de actores no-estatales a nivel transnacional” ou, ainda, relacionados com os conflitos armados internos que marcaram a região latino-americana. Não se trata do desenvolvimento de uma política de violações por parte do Estado, mas sim da permissão, por meio de suas instituições e estruturas, de violações massivas de direitos humanos¹⁹. Nessa direção, as medidas de não repetição apresentam-se como uma resposta possível para evitar que novas violações de mesma natureza voltem a ocorrer pelas mesmas razões das que fundamentaram os casos sentenciados pela Corte de San José.

Diante da complexidade que se apresenta em casos de violações sistemáticas, as determinações acabam por envolver diferentes organismos estatais, exigindo uma atuação articulada destes para o cumprimento das decisões. Nesse sentido, busca-se analisar como estas medidas vem sendo implementadas pelo Estado brasileiro e se residem nas condenações de caráter estruturante as maiores dificuldades de cumprimento.

3 AS CONDENAÇÕES BRASILEIRAS E SUA NATUREZA: DIFICULDADES DE CUMPRIMENTO

Desde o reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no ano de 1998, o Brasil foi condenado na Corte oito vezes - possuindo atualmente dois casos em julgamento no órgão interamericano ainda não sentenciados: Caso Empleados da Fábrica de Fogos em Santo Antônio de Jesus e outros e Caso Barbosa de Souza e outros. A responsabilidade internacional brasileira pela violação de direitos humanos foi reconhecida pelas violações ao direito à vida e integridade pessoal de Damião Ximenes Lopes, ocorridas na Casa de Repouso Guararapes, no ano de 2006 (*Caso Ximenes Lopes versus Brasil*),

¹⁸ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *El ejercicio de la función judicial internacional: Memorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2018. p. 225.

¹⁹ NASH ROJAS, Claudio. *Las Reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988 - 2007)*. Santiago: Centro de Derechos Humanos, 2009. p. 85.

pelas violações à liberdade de associação e privacidade cometidas com a realização de interceptações telefônicas ilegais de membros da COANA e ADECOM, no ano de 2009 (*Caso Escher e outros versus Brasil*) e, também no ano de 2009, pela violação das garantias judiciais na investigação do assassinato de Sétimo Garibaldi, em conflito em um assentamento no Paraná (*Caso Sétimo Garibaldi versus Brasil*).

O ano de 2010 traz mais uma responsabilização internacional para o Brasil. O *Caso Gomes Lund e outros versus Brasil* aponta as violações de direitos humanos ocorridas no período ditatorial brasileiro, sendo a responsabilidade brasileira pelo desaparecimento forçado de integrantes da Guerrilha do Araguaia sentenciada na Corte, tornando-se este o primeiro caso do Brasil envolvendo o período – que passa a compor o grupo de países latino-americanos com condenações na Corte por fatos decorrentes de suas ditaduras, como El Salvador no caso Massacre de El Mozote e o Uruguai, no Caso Gelman. Seis anos após, em 2016, o primeiro caso sobre escravidão moderna é julgado na Corte Interamericana de Direitos Humanos, sendo o Brasil condenado no *Caso Fazenda Brasil Verde* pelas violações à vida, integridade e liberdade pessoal, às garantias e proteção judiciais, pela existência de trabalho forçado e servidão por dívidas em seu território.

As falhas e a demora na investigação e sanção de policiais envolvidos em 26 execuções extrajudiciais no Rio de Janeiro levam o Brasil a sua sexta condenação, em 2017, no *Caso Favela Nova Brasília versus Brasil*, pelas violações dos direitos às garantias judiciais, devida diligência e prazo razoável, à proteção judicial e à integridade pessoal das vítimas, bem como os direitos à circulação e residência destas. No ano seguinte, o reconhecimento das violações dos direitos à propriedade coletiva e integridade pessoal de integrantes do Povo Indígena Xucuru são objeto da condenação no *Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros versus Brasil*, primeira condenação brasileira envolvendo direitos indígenas.

Ainda em 2018, outro caso envolvendo o período ditatorial brasileiro é sentenciado na Corte, tratando o *Caso Herzog e outros versus Brasil* da responsabilidade do Estado quanto a “situação de impunidade em que se encontram a detenção arbitrária, a tortura e a morte do jornalista Vladimir Herzog”²⁰. As oito condenações brasileiras referem-se as mais diferentes violações de direitos

²⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Herzog e outros versus Brasil: sentença de 15 de março de 2018*. San Jose da Costa Rica, 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_149_esp.pdf. Acesso em 19 out. 2019. p. 3.

humanos, sendo essencial que, além de conhecermos cada um dos casos e os contextos de violações – por vezes estruturantes – que lhes originaram, conheçamos também a natureza de cada uma destas sentenças no que tocam às medidas de reparação determinadas pela Corte Interamericana.

Para tanto, propõem-se a classificação das sentenças a partir da identificação das determinações em cada um dos casos enquanto simples e estruturantes. As primeiras, de natureza simples, envolvem apenas²¹ medidas de natureza pecuniária²² e processual (investigação dos fatos, sancionamento dos responsáveis e andamento processual), enquanto as segundas, de natureza estruturante, como já analisado, envolvem medidas de não repetição e voltadas à resolução de problemas estruturais e violações sistemáticas de direitos humanos.

Dentre as sentenças de natureza estruturantes, é possível a identificação de quatro naturezas distintas: (1) estruturantes legislativas, (2) estruturantes com medidas de naturezas diversas relacionadas a cada caso, (3) estruturantes voltadas a capacitações e políticas públicas e (4) estruturantes complexas. Antes de analisar as sentenças estruturantes nos casos brasileiro, destaca-se que o Brasil possui três sentenças simples: Caso Escher e outros, único caso considerado, a partir da Supervisão de Cumprimento de Sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, como totalmente cumprido pelo Brasil; o Caso Sétimo Garibaldi, ainda pendente de cumprimento em partes, e o Caso Povo Indígena Xucuru, considerado totalmente pendente de cumprimento.

Esses três casos, que possuem apenas a determinação de medidas pecuniárias e processuais, demonstram a dificuldade de cumprimento total das decisões de caráter estruturante, a medida em que o único caso cumprido integralmente não possui determinações de caráter estruturante²³, contudo, evidenciam também a dificuldade de cumprimento de medidas relacionadas com a

²¹ As determinações de realização de atos internacionais de reconhecimento da responsabilidade nacional sobre os fatos e de publicação de partes da decisão como forma de difusão da responsabilização pelos fatos estão presentes em todas as decisões, não sendo referidas de forma específica por não se relacionarem com um tipo determinado de sentença.

²² Não foram consideradas como medidas pecuniárias as determinações envolvendo pagamento de custas e gastos, presentes na totalidade das decisões, e sim as determinações pecuniárias relacionadas com o pagamento de indenizações às vítimas.

²³ São as determinações do Caso Escher e outros Versus Brasil, além das determinações de publicação da sentença e reintegração dos valores referentes às custas e gastos: “7. El Estado debe pagar a los señores [...] el monto fijado en el párrafo 235 de la presente Sentencia por concepto de daño inmaterial [...]; 9. El Estado debe investigar los hechos que generaron las violaciones del presente caso, en los términos del párrafo 247 de la presente Sentencia” (CORTE IDH, 2009, p. 75).

investigação dos fatos e sanção dos responsáveis – única determinação pendente de cumprimento no Caso Sétimo Garibaldi²⁴. O Caso Povo Xucuru e seus Membros, por ser uma das condenações mais recentes, ainda se encontra materialmente²⁵ em aberto.

No que se refere às sentenças estruturantes legislativas, ou seja, aquelas em que, além das disposições de ordem processual e pecuniária (simples) há também alguma determinação de adequação legislativa, que vise a modificação de uma situação violatória, dois são os casos brasileiros dessa natureza: O Caso Fazenda Brasil Verde, no qual determina a Corte Interamericana que o país deve “adotar as medidas necessárias para garantir que a prescrição não seja aplicada ao delito de Direito Internacional de escravidão e suas formas análogas”²⁶ e o Caso Herzog, que traz a disposição de que o Estado brasileiro “deve adotar as medidas mais idôneas, conforme suas instituições, para que se reconheça, sem exceção, a imprescritibilidade das ações emergentes de crimes contra a humanidade e internacionais, em atenção à presente Sentença e às normas internacionais na matéria”²⁷, apresentam-se como exemplos deste tipo de sentença estruturante.

Como bem observam Magalhães, Soares e Vasconcelos²⁸, a Corte Interamericana não utiliza “uma construção uniforme acerca da obrigação estatal.

²⁴ Determinações do Sétimo Garibaldi, além das determinações de publicação da sentença e reintegração dos valores referentes às custas e gastos: “7. El Estado debe conducir eficazmente y dentro de un plazo razonable la Investigación y cualquier proceso que se llegare a abrir, como consecuencia de ésta, para identificar, juzgar y, eventualmente, sancionar a los autores de la muerte del señor Garibaldi. Del mismo modo, el Estado debe investigar y, si es el caso, sancionar las eventuales faltas funcionales en las que podrían haber incurrido los funcionarios públicos a cargo de la Investigación, en los términos de los párrafos 165 a 169 de la presente Sentencia; 8. El Estado debe pagar a [...] los montos fijados en los párrafos 187 y 193 de la presente Sentencia por concepto de daño material e inmaterial [...]” (CORTE IDH, 2009, p. 58).

²⁵ Definiram-se como materialmente pendentes os casos em que apenas as determinações de publicação da sentença e/ou realização de ato de reconhecimento da responsabilidade estatal constam como cumpridos. Dentre as 230 condenações pendentes de cumprimento na Corte Interamericana de Direitos Humanos, 25 delas foram identificadas como materialmente pendentes, estando nesta condição os casos brasileiros Gomes Lund e outros, Favela Nova Brasília e Povo Indígena Xucuru e seus Membros.

²⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Trabajadores de la Fazenda Brasil Verde versus Brasil: sentencia de 20 de octubre de 2016 (Excepciones Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas)*. San Jose da Costa Rica, 2016. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf. Acesso em: 28 nov. 2019. p. 124.

²⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Herzog e outros versus Brasil: sentencia de 15 de marzo de 2018*. San Jose da Costa Rica, 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_149_esp.pdf. Acesso em 19 out. 2019. p. 102.

²⁸ MAGALHÃES, B. B.; SOARES, D. R. M.; VASCONCELOS, G. S.. O Cumprimento das Medidas de Reparação de Adequação Legislativa no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: a Formação de Coalizões Pró-Cumprimento no Brasil e Argentina. In: MAUÉS, Antonio Moreira; MAGALHÃES, Breno Baía. *O Cumprimento das Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 238.

Ora utiliza a expressão ‘modificações legislativas’, ora ‘qualquer modificação necessária’”, estando estas determinações aqui identificadas como “adequação do direito nacional”. Quanto ao segundo grupo de sentenças de natureza estruturante, que envolvem determinações estruturantes de diversas naturezas que não legislativas ou relacionadas com capacitações e políticas públicas, observa-se que não foi identificado, dentre os casos brasileiros, sentença enquadrada nessa definição.

O primeiro caso sentenciado na Corte Interamericana, *Ximenes Lopes versus Brasil*, possui uma sentença estruturante identificada como o terceiro subgrupo, das estruturantes voltadas a capacitações e políticas públicas, possuindo, além das medidas processuais e pecuniárias (simples), a determinação de que:

El Estado debe continuar desarrollando un programa de formación y capacitación para el personal médico, psiquiátrico, psicológico, de enfermería, auxiliares de enfermería y para todas aquellas personas vinculadas con la atención de salud mental, en particular, sobre los principios que deben regir el trato de las personas que padecen discapacidades mentales, conforme a los estándares internacionales en la materia y aquellos establecidos en la presente Sentencia²⁹.

O caso, também pendente de cumprimento em parte, teve, segundo a supervisão interamericana, apenas as medidas pecuniárias cumpridas, estando pendentes as medidas processuais – de investigação dos fatos – e a estruturante de desenvolvimento de programa de capacitação vinculado com a atenção em saúde mental. A atuação da Corte Interamericana como indutora de políticas públicas³⁰ torna-se perceptível nestas sentenças estruturantes, visando a determinação da Corte a não repetição de fatos da mesma natureza e a modificação de um cenário de violações institucionais.

Tal característica também se encontra presente no quarto subgrupo de sentenças estruturantes, as identificadas como estruturantes complexas, que congregam determinações simples, legislativas e de capacitação e políticas públicas, dentre outras medidas. Neste sentido os Casos *Gomes Lund* e outros e

²⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Ximenes Lopes versus Brasil: sentencia de 04 de julio de 2006*. San Jose da Costa Rica, 2006. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_149_esp.pdf. Acesso em: 20 mai. 2018. p. 91.

³⁰ LEAL, Mônia Clarissa Hennig; LIMA, Sabrina Santos. A Corte Interamericana de Derechos Humanos como indutora de políticas públicas: uma análise a partir do Caso *Gomes Lund* e outros vs. Brasil. In: GAVIÃO FILHO, Anízio Pires; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Coletânea do V Seminário Nacional: tutelas à efetivação de direitos indisponíveis*. 1ed.Porto Alegre: Fundação Escola Superior do Ministério Público, 2019, p. 55.

Favela Nova Brasília, ambos materialmente pendentes – uma vez que apenas as determinações de publicação da sentença e realização de ato de reconhecimento da responsabilidade foram cumpridas e, parte das medidas pecuniárias no primeiro caso – enquadram-se nesta classificação. As determinações do caso Gomes Lund envolvem capacitações em direitos humanos para as Forças Armadas, adequação do direito nacional em relação ao crime de desaparecimento forçado e quanto aos obstáculos internos para punição dos responsáveis, realização de busca pelos corpos e restos mortais das vítimas, realização de esforços para sistematização das informações sobre os fatos ocorridos, dentre outras medidas.

O Caso Favela Nova Brasília, também complexo, possui determinações no sentido de publicação de relatórios sobre mortes ocorridas em operações policiais em todos os Estados brasileiros e sobre as investigações dos fatos, adoção de políticas públicas e outras medidas para a redução da letalidade e da violência policial no Rio de Janeiro, implementação de curso permanente sobre atenção às vítimas de abuso sexual para as polícias civil e militar e funcionários da saúde, adequação do direito nacional para que as vítimas possam participar formalmente de investigações dos delitos, adoção da expressão “lesão corporal ou homicídio derivado de intervenção policial” em investigações de mortes ocorridas nessa atuação, com a abolição do conceito de oposição ou resistência a atuação policial, dentre outras medidas.

Das oito condenações brasileiras é possível identificar, então, três (3) delas como sentenças de natureza simples e cinco (5) como estruturantes, sendo duas (2) delas de ordem legislativa, uma (1) delas voltada à capacitações e políticas públicas e as outras duas (2) como complexas, como se visualiza no quadro do APÊNDICE 1. Em que pese a única decisão cumprida ser de natureza simples, há uma dificuldade de cumprimento das demais decisões de natureza simples, em especial em relação à investigação dos fatos – determinação pendente em todos os casos em aberto.

As medidas de natureza legislativa também pendentes denotam a dificuldade de introjeção dos padrões interamericanos no ordenamento brasileiro, o que se agrava mais ainda em relação as sentenças estruturantes complexas, praticamente totalmente pendentes, sem a sinalização de um esforço estatal para o seu cumprimento. A visualização da natureza das decisões condenatórias brasileiras no Sistema Interamericano demonstra a necessidade de uma articulação interna, até

então inexistente, para que seja possível um cumprimento total das sentenças, demonstrando as deficiências na proteção nacional, que levaram às violações em cada caso e, mais do que isso, a dificuldade de uma atuação preventiva do país para que novas violações não voltem a ocorrer.

5 CONCLUSÃO

A ratificação da Convenção Americana de Direitos Humanos pelo Brasil, com posterior reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, garante, ao menos em tese, um aumento na proteção destinada aos direitos humanos no Estado brasileiro. A adoção, por parte da Corte Interamericana, das sentenças estruturantes evidencia a complexidade das violações perpetradas por países latino-americanos e busca a construção de uma modelo decisional baseado na atuação preventiva e na não repetição dos fatos.

Conhecer a natureza das decisões condenatórias que o país possui, permite que sejam conhecidas as deficiências institucionais e estruturais em termos de proteção aos direitos humanos no país e, a partir disto, que sejam construídas as melhores soluções para o seu cumprimento. O Brasil possui, neste cenário, a maioria das suas condenações de natureza estruturante, sendo duas delas complexas, uma envolvendo políticas públicas e capacitações e outras duas de ordem legislativa.

Contudo, mesmo em relação as sentenças de natureza simples, não estruturantes, ainda pendentes de cumprimento, é possível verificar a dificuldade institucional no cumprimento das determinações e o longo caminho a ser percorrido em termos de não repetição e correção das violações sistemáticas de direitos humanos que ocorrem no Estado brasileiro. As sentenças estruturantes demandam, assim, uma articulação e organização interna não incorporada no Brasil.

Referências:

BAZÁN, Víctor. El control de convencionalidad: incógnitas, desafíos y perspectivas. In: _____; NASH, Claudio. *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales: El control de convencionalidad*. Colombia: Unión Gráfica, 2012. p. 17-55.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *El acceso directo del individuo a los Tribunales Internacionales de derechos humanos*. Bilbao: Unv. de Deusto, 2001.

CANÇADO TRINTADE, Antônio Augusto. *El ejercicio de la función judicial internacional: Memorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Resolução de 29 de junho de 2005*. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/general_29_06_05.pdf. Acesso em: 11 set. 2020. Referência utilizada no apêndice.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Gomes Lund e outros versus Brasil: sentença de 04 de julho de 2006 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas)*. San Jose da Costa Rica, 2010. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf. Acesso em: 27 mai. 2019. Referência utilizada no apêndice.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Ximenes Lopes versus Brasil: sentença de 04 de julho de 2006*. San Jose da Costa Rica, 2006. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_149_esp.pdf. Acesso em: 20 mai. 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Escher e outros v. Brasil: sentença de 06 de julho de 2009 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas)*. San Jose da Costa Rica, 2009. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_200_esp1.pdf. Acesso em: 20 mai. 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Sétimo Garibaldi versus Brasil: sentença de 23 de setembro de 2009*. San Jose da Costa Rica, 2009. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_203_esp.pdf. Acesso em: 19 out. 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde versus Brasil: sentença de 20 de outubro de 2016 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas)*. San Jose da Costa Rica, 2016. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf. Acesso em: 28 nov. 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Favela Nova Brasília versus Brasil: sentença de 16 de fevereiro de 2017 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas)*. San Jose da Costa Rica, 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_esp.pdf. Acesso em: 12 set. 2019. Referência utilizada no apêndice.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Herzog e outros versus Brasil: sentença de 15 de março de 2018*. San Jose da Costa Rica, 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_149_esp.pdf. Acesso em: 19 out. 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Povo Indígena Xucuru e seus Membros versus Brasil: sentença de 05 de fevereiro 2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas)*. San Jose da Costa Rica, 2018.

Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_esp.pdf. Acesso em: 29 mai. 2019. Referência utilizada no apêndice.

FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. *Revista Estudos Institucionais*, v. 4, n. 1, 2018, p. 211-246.

GALDÁMEZ ZELADA, Liliana. El valor asignado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. In: *Estudios Constitucionales*, Vol. 12, 2014. p. 329-364.

LANDA ARROYO, César. *Convencionalización del Derecho peruano*. Lima: Palestra, 2016.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. “A Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Supremo Tribunal Federal: diálogo entre Cortes?”. In: SARLET, I. W.; NOGUEIRA ALCALÁ, H.; POMPEU, G. M.. *Direitos Fundamentais na perspectiva da democracia interamericana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 359-378.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; LIMA, Sabrina Santos. A Corte Interamericana de Direitos Humanos como indutora de políticas públicas: uma análise a partir do Caso Gomes Lund e outros vs. Brasil. In: GAVIÃO FILHO, Anízio Pires; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Coletânea do V Seminário Nacional: tutelas à efetivação de direitos indisponíveis*. Porto Alegre: FMP, 2019, p. 45-58.

MAGALHÃES, B. B.; SOARES, D. R. M.; VASCONCELOS, G. S.. O Cumprimento das Medidas de Reparação de Adequação Legislativa no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: a Formação de Coalizões Pró-Cumprimento no Brasil e Argentina. In: MAUÉS, Antonio Moreira; MAGALHÃES, Breno Baía. *O Cumprimento das Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 231-268.

MAZUOLLI, Valério de Oliveira. *Controle jurisdiccional da convencionalidade das leis*. 5. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MEDINA QUIROGA, Cecilia; NASH ROJAS, Cláudio. *Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Introducción a sus Mecanismos de Protección*. Santiago: Andros Impresores, 2017.

NASH ROJAS, Claudio. *Las Reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988 - 2007)*. Santiago: Centro de Derechos Humanos, 2009.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. Diálogo interjurisdiccional y control de convencionalidad: entre los tribunales nacionales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Chile. *Anuário de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Bogotá, v. XIX, 2013, p. 511-553.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. *Teoría de los derechos fundamentales y los derechos humanos*. Montevideo: Ingranusi, 2000.

OSUNA, Néstor. Las sentencias estructurales. Três ejemplos de Colômbia. In: BAZÁN, Victor. *Justicia constitucional y derechos fundamentales. La protección de los derechos sociales. Las sentencias estructurales*. Bogotá: Fundação Konrad Adenauer, 2015. p. 91-116.

APÊNDICE 1

Caso	Data	Determinações da sentença
Ximenes Lopes	jul. 2006	Processuais, pecuniárias, desenvolvimento de um programa de formação e capacitação para pessoal médico, psiquiátrico e vinculado com a atenção em saúde mental sobre o tratamento de pessoas com transtornos mentais, conforme os standards internacionais
Escher e outros	jul. 2009	Pecuniárias e processuais
Sétimo Garibaldi	set. 2009	Processuais e pecuniárias
Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia")	nov. 2010	Processuais, pecuniárias, busca e sistematização das informações sobre a Guerrilha do Araguaia, outras vítimas e violações de direitos humanos ocorridos no período do regime militar, tratamento médico, psicológico e psiquiátrico às vítimas, capacitação e implementação de um curso permanente e obrigatório sobre direitos humanos nas forças armadas, adequação do direito nacional para tipificação do delito de desaparecimento forçado e adoção de medidas para ajuizamento e sanção dos casos
Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde	out. 2016	Processuais, pecuniárias, adequação do direito nacional quanto à prescrição do crime de escravidão
Favela Nova Brasília	fev. 2017	Processuais, pecuniárias, tratamento médico, psicológico e psiquiátrico às vítimas, publicação anual de um relatório com dados das mortes ocorridas em operações policiais em todos os Estados do país, bem como com dados sobre as investigações decorrentes dessas mortes, encaminhamento das investigações à órgão independente da força pública envolvida, adoção de medidas e políticas para redução da letalidade e da violência no Rio de Janeiro, implementação de um curso permanente e obrigatório sobre atenção a mulheres vítimas de abuso sexual nas polícias civil e militar do Rio de Janeiro e aos funcionários da saúde, adoção de medidas legislativas que permitam que as famílias das vítimas participem de maneira formal da investigação dos delitos, adoção da expressão "lesão corporal ou homicídio derivado de intervenção policial" em investigações de mortes ocorridas nessa atuação, abolindo o conceito de oposição ou resistência a atuação policial
Povo Indígena Xucuru e seus membros	fev. 2018	Processuais (conclusão do processo de saneamento do território indígena), pecuniárias e garantia efetiva do direito de propriedade coletiva.
Herzog e outros	mar. 2018	Processuais, pecuniárias e adequação do direito nacional para garantir a imprescritibilidade dos crimes lesa-humanidade.

Tabela e sistematização dos dados própria.