
O enfrentamento às decisões da corte interamericana de direitos humanos por cortes supremas nacionais

Resistance to the judgments of the inter-american court of human rights by supreme national courts

Ricardo Borges Gama Neto ¹
Rodrigo de Almeida Leite²

Resumo: O presente artigo busca discorrer sobre a forma como as Cortes Supremas Nacionais têm enfrentado as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Por meio do método indutivo, através da análise de estudos de casos ocorridos no Brasil, República Dominicana, Trindade

1 Doutor (2007) e mestre (1995) em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Atualmente é professor Adjunto IV da Universidade Federal de Pernambuco e professor do Curso de Pós-graduação em Ciências Militares da ECEME.

2 Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, Mestre em Direito Comunitário (Ciências Jurídico-Comunitárias) pela Universidade Clássica de Lisboa - Portugal (diploma revalidado pela UFPB), Atualmente é Professor Adjunto III de Direito na Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA), onde também é Professor e Coordenador da Pós-graduação Lato Sensu em Direito Constitucional e Tributário.

e Tobago, Argentina e Venezuela, objetiva-se discutir as consequências e os custos das resistências. O estudo conclui que os Tribunais Nacionais de maior hierarquia acabam agindo como um novo ator no cenário das relações internacionais, atuando ora como suporte de ações do Chefe do Poder Executivo, ora agindo com uma agenda própria. Estas atitudes, que têm como resultado o não cumprimento das sentenças da Corte IDH, é favorecida pelo fato dos órgãos do processo de supervisão de sentenças do Tribunal Interamericano não persuadir com maior ênfase os Estados Membros ou emitir pronunciamentos condenando a ação das Cortes Supremas Nacionais, não havendo, assim, custos para esses atores nacionais. Neste sentido, a consequência mais grave deste cenário é a perda de credibilidade do sistema.

Palavras-chave: Sentenças; Corte Interamericana; Resistências

Abstract: This paper seeks to discuss how the National Supreme Courts have faced the decisions of the Inter-American Court of Human Rights (Corte IDH). Through the inductive method, through the analysis of case studies in Brazil, the Dominican Republic, Trinidad and Tobago, Argentina and Venezuela, the objective is to discuss the consequences and costs of resistances. The study concludes that the National Courts of higher hierarchy end up acting as a new actor in the scenario of international relations, sometimes acting as support for actions of the Chief Executive, sometimes acting with their own agenda. These attitudes, which on some occasions result in non-compliance with the judgments of the Inter-American Court, are favored by the fact that the organs of the process of supervision of judgments of the Inter-American Court do not more persuasively

persuade the Member States or issue pronouncements condemned the action by the Court National Supreme, therefore, there are no costs for these national actors. In this sense, the most serious consequence of this scenario is the loss of credibility of the system.

Keywords: Judgments; Inter-American Court; Resistances.

Introdução

A relação entre a Corte Interamericana de Direitos Humanos (adiante Corte IDH ou Corte Interamericana) e os Tribunais Nacionais deveria ser pautada por um tom de respeito, envolta por um sentimento de que ambas as cortes pertencem a um sistema regional que visa proteger os cidadãos de violações de direitos humanos e promover a reparação de danos, quando os crimes já ocorreram. No entanto, a prática de algumas Cortes Supremas Nacionais parece demonstrar o contrário.

A Convenção Americana de Direitos Humanos, que regulamenta o funcionamento da Corte IDH, determina que “os Estados Partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes” (art. 68). Embora este dispositivo não dote a Corte IDH de um caráter supranacional, a exemplo do Tribunal de Justiça da União Europeia – no qual a decisão deste tribunal tem o poder de automaticamente invalidar uma decisão de um tribunal nacional, inclusive de cortes constitucionais – a estrutura que rege o Sistema Interamericano foi criada por um tom de cordialidade, onde os Estados devem respeitar e executar as sentenças proferidas de boa-fé, por terem aceitado fazer parte do sistema.

Sem embargo, por mais que haja o comprometimento dos países em executar as sentenças da Corte IDH, o nível de cumprimento integral das decisões tem se relevado baixo. Estudos empíricos como os de Cavallaro e Brewer³, Bash et al⁴, Hawkins e Jacoby⁵, Huneeus⁶ e González-Salzberg⁷, demonstraram que os Estados condenados pela Corte Interamericana costumam cumprir algumas medidas de reparação mais fáceis, como as que envolvem apenas o poder executivo (pagamento de indenizações, publicação das sentenças, assumir a responsabilidade internacional pela violação de direitos humanos, entre outras), enquanto que as reparações que necessitam da ação de órgãos de poderes distintos possuem o cumprimento mais lento.

Neste compasso, como a Corte IDH costuma proferir cada sentença com variados tipos de medidas de reparação, as decisões ficam por um longo tempo com status de cumprimento parcial, posto que os Estados tratam cada uma das medidas de reparação separadamente, engajando no que Hillebrecht⁸ denomina de “cumprimento à *la carte*”.

Sobre este tema, o trabalho de Zaverucha e Leite⁹ chega inclusive a identificar que, entre as decisões da Corte IDH que ordenaram aos países investigar, julgar e sancionar agentes estatais suspeitos de violações de direitos humanos (ação que envolve as Polícias, Ministério Público e o Poder Judiciário), em nenhum caso essa medida foi então totalmente cumprida pelos países.

3 CAVALLARO; BREWER, 2008.

4 BASH ET AL, 2010.

5 HAWKINS; JACOBY, 2010.

6 HUNEEUS, 2011.

7 GONZÁLEZ-SALZBERG, 2010.

8 HILLEBRECHT, 2014, p. 42-43.

9 ZAVERUCHA; LEITE, 2016.

Por mais alarmante que seja, esse panorama de descumprimento já era então conhecido. No entanto, surge um novo ator no neste cenário, que são as Cortes Supremas Nacionais, resistindo a cumprir as sentenças da Corte Interamericana. E essas resistências são fundamentadas, como será visto, por questões políticas, e em alguns casos por razões próprias das Cortes Supremas Estatais.

A gravidade, então, nas ações das Cortes Estatais de maior hierarquia em descumprir as sentenças da Corte Interamericana, é trazer um risco para a credibilidade do próprio sistema, posto que as orientações destes tribunais nacionais acabam sendo seguidas pelos demais órgãos judiciais dos países, quebrando assim a ordem natural de funcionamento de um sistema internacional-regional de proteção dos direitos humanos.

Neste sentido, o objetivo deste trabalho é discutir como a doutrina tem categorizado as formas como as Cortes Supremas Estatais tem enfrentado as decisões da Corte Interamericana e identifi quais questões políticas estão por trás das ações de resistência das Cortes Supremas. Para tanto, será utilizado o método indutivo, através da análise de estudos de casos já ocorridos no Brasil, República Dominicana, Trindade e Tobago, Argentina e Venezuela. Esses casos ainda são pontuais dentro do panorama da totalidade de sentenças da Corte Interamericana, contudo se mostram relevantes de serem estudados, tendo-se em vista que tratam dos tribunais de maior hierarquia dos países que deixam de seguir as orientações das sentenças da Corte IDH.

Por fim, como consequência destas resistências, será discutido o papel das Cortes Supremas Estatais como um novo ator no cenário das relações internacionais, tecendo considerações sobre os custos desses enfrentamentos no ambiente do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

1. Enfrentamentos às decisões da corte interamericana

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

Essas tensões têm se mostrado principalmente a partir de reações do Poder Executivo e das Cortes Supremas dos Estados. Os retardos do Poder Legislativo nacional em modificar leis a partir de ordens da Corte IDH já são de se esperar, tendo em vista o moroso processo legislativo nos parlamentos¹⁰. Assim, o Executivo e o Poder Judiciário têm surgido como as principais peças de atrito da “engrenagem” do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIPDH).

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

O primeiro momento em que se suscitou expressamente esse tipo de controle¹¹ como uma obrigação foi no caso

10 No estudo do cumprimento de sentenças da Corte IDH elaborado por Zaverucha e Leite (ZAVERUCHA; LEITE, 2016), evidenciou-se que das 96 sentenças que não foram totalmente cumpridas, em 35% delas houve a condenação para os países mudarem alguma legislação no sentido de se adequar à Convenção Americana de Direitos Humanos. No entanto, somente 11,8% desta medida de reparação foi cumprida totalmente.

11 Em 2003, em um voto concorrente, o Juiz Sérgio García Ramírez, da Corte IDH, chega a referir-se ao termo “controle de convencionalidade”,

Almonacid Arellano e outros vs. Chile, de 26 de setembro de 2006. Nessa demanda, a Corte IDH deixou claro que é uma obrigação do Poder Judiciário dos países exercer uma espécie de “controle de convencionalidade” entre as normas jurídicas internas que se aplicam nos casos concretos e a CADH:

La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana¹².

Neste sentido, o controle de convencionalidade é um tipo de controle de legalidade que se efetua no plano internacional com o objetivo de avaliar o grau de cumprimento das obrigações convencionais a partir da consonância entre a conduta do Estado e normas internacionais¹³. Esse controle deve também ser exercido por todos os órgãos públicos dos países.

porém de forma genérica. Neste sentido, vide Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala: mérito, reparações e custas. Sentença de 25 nov. 2003, par. 27.

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

13 LÁZARO, 2010, p. 797.

Assim, a CADH, os tratados e protocolos adicionais do SIPDH, bem como o *corpus* jurisprudencial *lato sensu* da Corte IDH (sentenças e opiniões consultivas) determinam o que se denominou de “bloco de convencionalidade”, que serve de paradigma e referencial para os juízes e tribunais nacionais na aplicação e supervisão da compatibilidade das normas internas com este espectro legal interamericano¹⁴.

O Controle de Convencionalidade assim “garante controle sobre a efi das legislações internacionais e permite dirimir conflitos entre direito interno e normas de direito internacional”¹⁵. Tal afirmação advém do fato da Corte IDH determinar dois tipos de controles de convencionalidade: o que deve ser exercido por todos os juízes de tribunais nacionais (inclusive *ex officio*) e o controle que a própria Corte IDH pode realizar, seja nos casos contenciosos ou nas demandas de opinião consultiva.

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

Em termos práticos, a partir do modelo instituído pelo controle de convencionalidade, o juiz nacional (de qualquer instância) atuará fundamentalmente como aplicador dos parâmetros estabelecidos pela jurisprudência da Corte IDH. Em sua missão de julgar processos, analisará, antes mesmo de verificar as questões jurídicas nacionais, se no caso existe alguma questão ou norma que está violando o bloco de con-

14 MAZZUOLI, 2011, p. 93-94.

15 GUERRA, 2012, p. 360.

vencionalidade. Em caso positivo, as inconveniências devem ser reconhecidas e declaradas sem efeito, ainda que estejam conforme as leis nacionais¹⁶. O mesmo raciocínio deve ser feito por qualquer órgão estatal, seja o Poder Executivo, Legislativo, Ministério Público, as forças policiais etc.

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

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

Nesse sentido, observam-se as decisões do STF envolvendo a prisão de civil por autoridade militar¹⁷, o reconhecimento do instituto da união homoafetiva¹⁸, a exigência de diploma de curso superior para a profissão de jornalista¹⁹ e a revogação da lei de imprensa²⁰. Nesses casos, ainda que a

16 SAGÜÉS, 2011, p. 385.

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

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

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

20 STF. ADPF 130 / DF. Relator: Ministro Carlos Britto. Julgamento:

decisão tomada não tenha como peça fundamental de sustentação algum dos elementos do bloco de convencionalidade, houve a citação de jurisprudência da Corte IDH e tratados do SIPDH para o reforço das teses levantadas.

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

Sobre esse tema, Soley e Steininger²¹ classificaram as formas de atuação crítica e resistência às decisões da Corte IDH que já ocorreram. Ao observarem a teoria aplicada às reações críticas efetuadas pelos Estados às instituições internacionais em geral, propõem uma definição de quatro tipos de atitudes dos Estados, que diferem em sua gravidade e no objeto da crítica. Essas atitudes seriam: objeção, contestação, resistência e ruptura (*backlash*). A objeção e contestação seriam práticas comuns de crítica, enquanto a resistência e ruptura não. Enquanto a objeção e a contestação concentram-se em um julgamento particular ou em uma norma aplicada, a resistência e a ruptura desafiam a instituição em si.

A primeira atitude, a objeção, é uma categoria geral que apresenta todos os tipos de reações negativas em relação a um julgamento em particular. Os critérios decisivos nesse grupo são que a crítica permanece retórica, não tem

30/04/2009.

21 SOLEY; STEININGER, 2018, p. 5.

consequências iminentes sobre a estrutura e funcionamento do tribunal internacional e se relaciona com uma decisão particular. Em geral, limita-se aos Estados envolvidos no processo judicial²².

A atitude de contestação é definida como um engajamento crítico voltado para as normas que estão sendo discutidas em uma decisão, incluindo-se no conceito de norma os princípios da organização e procedimentos padronizados. Essa atitude pode transparecer em uma crítica sobre a interpretação e aplicação de uma norma pelos juízes de um tribunal internacional, como o questionamento se uma norma é válida ou não²³.

A terceira atitude é a resistência, que visa não mais a uma norma ou julgamento em particular, mas à instituição como tal. No entanto, o Estado ainda faz parte da instituição e procura reformá-la. A não cooperação e o descumprimento de sentenças seriam formas perenes de resistência aos tribunais internacionais²⁴.

A figura mais grave de crítica é a ruptura (*backlash*). Essa atitude é caracterizada quando um Estado age ou ameaça de cessar completamente a cooperação ou cumprimento para com as decisões de um tribunal, quando restringe a sua jurisdição ou limita o acesso à Corte IDH, quando se retira do tribunal ou denuncia o seu tratado, podendo ainda extinguir o órgão judicial. Neste sentido, o *backlash* é definido como: (a) uma reação contra os tribunais internacionais de forma crítica, sistemática e consistente; bem como (b) exemplos graves de descumprimento de sentenças²⁵. O objetivo da ruptura não é desfazer uma decisão em particular ou modificar uma norma, mas enfraquecer a instituição, anulando suas

22 SOLEY; STEININGER, 2018, p. 6.

23 SOLEY; STEININGER, 2018, p. 6.

24 SOLEY; STEININGER, 2018, p. 6.

25 SOLEY; STEININGER, 2018, p. 5.

competências ou criando uma instituição paralela.

Soley e Steininger²⁶ também apresentam, a partir da literatura do direito internacional e da ciência política, três fatores que aumentam a probabilidade de ruptura de um Estado, no caso do sistema interamericano: o custo de associação ao sistema, o sistema político do Estado e o impacto do julgamento no âmbito nacional. Os autores também argumentam que a ruptura depende da configuração da instituição.

Os custos de associação ao sistema surgem quando os julgamentos de um tribunal internacional comprometem a legitimidade ou enfraquecem de alguma forma um governo nacional específico. Custos de adaptação ocorrem quando um Estado deve tomar ações domésticas politicamente dispendiosas – legislativas, judiciais, executivas ou administrativas – em resposta a decisões judiciais internacionais. Medidas domésticas politicamente caras incluem aquelas que exigem políticas ou mudanças legais que são impopulares com o público²⁷.

O segundo fator – o sistema político do Estado – pugna que orientações particulares do sistema político nacional facilitam o surgimento de reações contrárias aos tribunais internacionais. Nesse sentido, os regimes autocratas seriam mais propensos do que democracias consolidadas a rejeitar instituições contrárias quando se enfrentam com matérias que geram consequências negativas para o país²⁸.

O terceiro fator seria o impacto doméstico dos julgamentos. Defende-se que a ruptura dos Estados com sistemas de direitos humanos é mais provável quando estão em julgamento decisões relativas a questões de política interna muito

26 SOLEY; STEININGER, 2018, p. 6.

27 SOLEY; STEININGER, 2018, p. 7.

28 SOLEY; STEININGER, 2018, p. 7.

sensível, como, por exemplo, o casamento entre pessoas do mesmo sexo ou o aborto²⁹.

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

1.1 O caso do Brasil

Um caso de atuação crítica do Brasil frente à jurisprudência do SIPDH se deu com o julgamento da ADPF n^o 153 pelo STF, em 28 de abril de 2010, que considerou válida a interpretação dada à Lei de Anistia para compreender também os agentes públicos que haviam cometido todos os tipos de crimes em nome da defesa do Estado. O STF entendeu que a lei havia sido fruto de um acordo político entre a sociedade e o governo da época, e que por isso a auto anistia praticada era válida. O STF também considerou que não lhe era permitido modificar ou dar nova redação à lei, mas unicamente determinar a compatibilidade do texto da lei com a Constituição Federal. Por fim, considerou que a revisão da lei seria uma tarefa do Poder Legislativo.

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

29 SOLEY; STEININGER, 2018, p. 8.

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

Ao decidir o caso, a Corte IDH seguiu sua jurisprudência sobre as leis de anistia (casos *Barrios Altos*³⁰, *Almonacid Arrelano*³¹, *Masacre de las Dos Erres*³², entre outros) e declarou que a Lei de Anistia brasileira era incompatível com o direito internacional e a CADH. Dessa forma, estabeleceu que o Brasil violou o direito à justiça, pois deixou de investigar, processar e sancionar os crimes graves contra a humanidade perpetrados no período da ditadura militar em virtude da interpretação atual da Lei de Anistia³³, que teve sua validade declarada pelo STF.

Em consequência, a decisão da Corte IDH determinou que o Brasil deve conduzir a investigação penal dos fatos do caso *Gomes Lund* e outros, determinar as correspondentes responsabilidades penais e aplicar efetivamente as sanções previstas em lei³⁴. Para alcançar esse objetivo, afirmou que o Estado não poderá aplicar a Lei de Anistia em benefício dos autores de crimes, assim como qualquer outra disposição análoga, prescrição, irretroatividade da lei penal, coisa julgada ou qualquer outra excludente similar de responsa-

30 Corte IDH. Caso *Barrios Altos Vs. Perú*: mérito. Sentença de 14 mar. 2001.

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

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

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

34 *Idem*, par. 256.

bilidade para escusar-se dessa obrigação³⁵.

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

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

Por outro lado, como bem ressaltado na decisão da Corte IDH, diversos países membros da OEA, por meio de seus tribunais constitucionais, declararam sem efeito as leis de anistia, atuando de boa-fé e em respeito aos tratados internacionais subscritos. Exemplo destes são Argentina, Chile, Peru e Uruguai³⁶.

Ao proferir a sentença do caso Gomes Lund e outros, a Corte IDH deixou muito claro que o Poder Judiciário não somente tem a obrigação de levar em conta a CADH, mas também a interpretação que a Corte IDH faz dela, pois seu papel é atuar como intérprete de última instância da CADH. Ou seja, o Poder Judiciário, sejam os juízes da primeira instância ou da mais alta corte do país, devem levar em consideração (também) a jurisprudência da Corte IDH. Assim, a Corte IDH considerou que a o STF não realizou o devido controle de convencionalidade.

35 *Idem*, par. 256, b.

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

Os ministros do STF, à época do julgamento, não se arrependeram da decisão e demonstraram que a jurisprudência da Corte IDH não tinha poder para modificar o entendimento definido sobre a questão. O então presidente do STF (agora aposentado), Ministro César Peluso, em entrevista após a condenação do Brasil pela Corte IDH no caso Guerrilha do Araguaia, afirmou que a decisão do STF era soberana, e que a decisão da “Corte [Interamericana] só gera efeitos no campo da Convenção Americana de Direitos Humanos [...] caso as pessoas anistiadas sejam processadas, é só recorrer ao STF. O Supremo vai conceder *habeas corpus* na hora”. Já o Ministro Marco Aurélio sustentou que o governo brasileiro “está submetido ao julgamento do STF e não pode afrontá-lo para seguir a Corte da OEA. É uma decisão que pode surtir efeito ao leigo no campo moral, mas não implica cassação de decisão do STF [...]. Na prática [a decisão da Corte IDH] não terá efeito nenhum”³⁷.

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

Em abril de 2017 o Ministério Público Federal apresentou uma publicação³⁸ relatando o andamento de 26 ações

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

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

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

O que se observa é que os tribunais brasileiros (em sua maioria) simplesmente ignoram a decisão da Corte IDH no caso da Guerrilha do Araguaia, e afirmam que a decisão válida para o caso é a do STF. Dessa forma, acabam agindo como uma forma de contestação, na classificação de Soley e Steininger³⁹, pois o que está em jogo é a validade de uma norma brasileira, e não a sentença como um todo, ou mesmo o SIPDH em geral. Na mesma linha do Caso Araguaia, o Brasil foi também condenado pela Corte Interamericana em 15 de março de 2018, no caso da morte do jornalista Vladimir Herzog. Neste sentido, com as consequentes ações do Ministério Público para responsabilizar os agentes culpados, o Poder Judiciário brasileiro terá a chance de modificar sua jurisprudência ou manter a proibição de condenação penal por crimes cometidos no período da ditadura brasileira.

1.2 O Caso da Argentina

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

A Direção de Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores solicitou à Corte Suprema de Justiça da Nação, órgão judicial máxima, que, como consequência da

39 SOLEY; STEININGER, 2018.

sentença Fontevecchia e outros contra a Argentina⁴⁰, proferida pela Corte IDH em 29 de novembro de 2011, deixasse sem efeito um acórdão transitado em julgado do ano de 2001, no qual a Corte Suprema Argentina confiou uma condenação de indenização por danos e prejuízos contra dois jornalistas que violaram a vida privada de Carlos Menem, em virtude de uma publicação em uma revista na qual informava a respeito de um filho não reconhecido do ex-presidente argentino.

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

A Corte Suprema de Justiça Argentina, então, decidiu indeferir o pedido de revogação de sua própria sentença, não dando cumprimento à decisão da Corte IDH. Nessa decisão⁴¹, os juízes argentinos afirmaram que as sentenças da Corte IDH são, a princípio, de cumprimento obrigatório para o país⁴², desde que as medidas de reparação ordenadas estejam dentro de sua competência.

No entanto, consideram que a Corte IDH não é uma “quarta instância” que revise ou anule decisões judiciais estatais⁴³. Neste sentido, afirmaram que quando a Corte IDH ordenou deixar sem efeito uma sentença transitada em julgado da Corte Suprema Argentina, ela utilizou-se de uma medida de reparação não prevista na CADH, e que tal

40 Corte IDH. Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina: mérito, reparações e custas. Sentença de 29 nov. 2011.

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

42 *Idem*, par. 6º.

43 *Idem*, par. 8º.

revogação é juridicamente impossível à luz dos princípios de direito público argentino⁴⁴. Nas palavras da Corte Suprema Argentina, “revogar uma decisão transitada em julgado deste tribunal implica privá-lo de ter caráter de órgão supremo do Poder Judiciário argentino e substituí-lo por um tribunal internacional”⁴⁵.

Sobre essa decisão, De Antoni explica que a Corte Suprema Argentina marca uma tendência resultado de uma nova composição desse tribunal: a imposição do direito público nacional sobre o direito interno e um claro freio a uma tendência de “abertura” do direito internacional dos direitos humanos que foi perfilada pela antiga composição da corte⁴⁶.

Na visão de Hitters, essa problemática poderia ser resolvida com uma harmonização do direito interno com o regional, por meio de um diálogo de fontes jurídicas, e não com uma decisão com a imposição do direito nacional⁴⁷.

Por sua vez, Trucco explica que o caso remete a uma tensão entre ambas as cortes. Afirma que a decisão da Corte Suprema pontuou um retrocesso em relação ao histórico de cumprimento das sentenças da Corte IDH no país, que havia sido considerado um Estado cooperador e receptivo do Sistema Interamericano⁴⁸.

No entanto, há vozes contrárias a essa ideia de crise entre as jurisdições. Fernández defende que a ordem da Corte IDH, nesse caso, está exigindo que a Argentina viole

44 *Idem*, par. 12º.

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

46 DE ANTONI, 2017, p. 388-389.

47 HITTERS, 2017, p. 491.

48 TRUCCO, 2017.

sua Constituição, o que poderia ser entendido como uma sentença “aberrante” ou de cumprimento impossível. Reflete também que, ao exigir a um tribunal de maior hierarquia do Poder Judiciário de um Estado democrático que deixe sem efeito suas próprias decisões, não demonstra um tratamento de respeito, mas sim uma desconfiança em sua capacidade de respeitar e fazer cumprir os direitos da CADH, realizando ingerências na estrutura interna dos poderes do Estado⁴⁹.

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

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

1.3 O Caso da República Dominicana

O caso da República Dominicana de relevo ocorreu após 22 de outubro de 2014, quando a Corte IDH emitiu uma sentença sobre o caso das Pessoas Dominicanas e Haitianas expulsas Vs. República Dominicana⁵⁰. Nessa decisão, a Corte

49 FERNÁNDEZ, 2017.

50 Corte IDH. Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs.

IDH declarou a responsabilidade do Estado pelas violações dos direitos humanos de 23 pessoas, como resultado de práticas discriminatórias, expulsões em massa, políticas de desnacionalização e o descumprimento do dever de prevenir a apatridia.

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

Um dia após a publicação da sentença da Corte IDH, em 23 de outubro de 2014, o governo da República Dominicana emitiu uma nota oficial impressa e em cadeia de televisão, informando que não iria cumprir a decisão da Corte IDH, pois interpretações divergentes não poderiam afetar a soberania dominicana nem o poder do Estado para definir, por suas normas internas, o regime de nacionalidade⁵¹.

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

República Dominicana: exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 28 ago. 2014.

51 Disponível em: <<https://presidencia.gob.do/noticias/el-gobierno-dominicano-rechaza-la-sentencia-de-la-corte-interamericana-de-derechos-humanos>>. Acesso em: 07 out. 2018.

constitucionais para aderir-se à Corte IDH, a justiça dominicana determinou que as sentenças da Corte IDH não têm efeito vinculante sobre o Estado.

Deixando de lado as discussões jurídicas sobre a validade ou não dessa decisão perante o direito internacional, é interessante notar que o governo dominicano não apresentou um instrumento de denúncia para retirar-se do Sistema Interamericano ou deixar de submeter-se oficialmente à Corte IDH⁵².

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

Sobre esse caso, Soley e Steininger⁵³ o classificam como um *backlash*, pois, apesar de estar centrado em um julgamento particular, a discussão não se desenvolveu sobre o tratamento de imigrantes, mas sim nos poderes da Corte IDH. Embora não tenha havido um abandono formal do país, a relação peculiar está em vigor e o processo de reação está longe de terminar, podendo ainda gerar resultados inesperados.

1.4 O Caso de Trindade e Tobago

A controvérsia envolvendo Trindade e Tobago teve como fundo a aplicação de pena de morte para os cidadãos desse país. Nos casos Hilaire, Constantine, Benjamim e

52 No website oficial da OEA não consta informação sobre a apresentação de denúncia à Convenção Americana de Direitos Humanos. Para maiores informações, vid: <http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm>. Acesso em: 29 abr. 2019.

53 SOLEY; STEININGER, 2018, p. 15.

outros⁵⁴, a Corte Interamericana analisava a condenação de 32 pessoas à pena de morte. Este fato teve origem na Lei de Delitos contra a Pessoa, de 1925, que determinava que, quando o acusado é culpado de um homicídio internacional, se impõe a pena de morte obrigatoriamente sem considerar as circunstâncias pessoais do suspeito ou as características do crime, como antecedentes penais, fatores subjetivos que pudessem haver motivo o comportamento ou o grau de participação no ato, violando assim a dignidade inerente ao ser humano, de acordo com o artigo 5.1 e 5.2 da Convenção Americana de Direitos Humanos⁵⁵.

Neste processo levado à Corte IDH, antes mesmo da sentença condenatória, o Tribunal emitiu uma medida provisória em maio de 1998, determinando ao Estado que não aplicasse a pena capital às vítimas do processo até que a sentença final fosse proferida. Após essa ordem, o país passou a não mais informar à Corte IDH sobre a execução dessa medida provisória.

Devido à gravidade do caso, que envolvia o direito à vida, o Presidente da Corte IDH comunicou mais de uma vez ao Conselho Permanente, à Assembleia Geral e ao Secretário Geral da OEA, para que se aprovasse uma menção específica para que Trindade e Tobago informasse o estado das vítimas e resguardasse suas vidas, mas nenhum desses órgãos se pronunciou sobre o caso ou fizeram menção em resoluções ou reuniões. O resultado foi que, ainda em maio 1998, o país denunciou a CADH, solicitando, assim, sua exclusão do SIPDH, e, em maio e julho de 1999, aplicou a pena

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

55 Para maiores informações, vid. os parágrafos 78 à 89 da sentença do caso Caso Hilaire, Constantine y Benjamin e outros Vs. Trinidad e Tobago: mérito, reparações e custas. Sentença de 21 jun. 2002.

de morte a duas pessoas que estavam nesses processos⁵⁶.

Houve, no caso, uma ruptura do país com o sistema por conta de processos envolvendo pena de morte.

Embora tenha ocorrido a saída do país do SIPDH, Soley e Steininger⁵⁷ consideram o conflito entre Trinidad e Tobago e a Corte IDH, na sua essência, como um caso de contestação de normas. A disputa não se centrou na existência da Corte IDH nem em sua jurisprudência geral, mas apenas na questão específica da pena de morte. Esta tese é apoiada pelo fato de que Trinidad e Tobago também denunciou o protocolo adicional ao Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos sobre a Abolição da Pena de Morte.

1.5 O Caso da Venezuela

O caso da Venezuela é o mais grave de ação crítica de um Estado frente ao Sistema Interamericano. A origem dos fatos aponta que o Tribunal Supremo de Justiça (TSJ – órgão judicial de maior hierarquia do país) proferiu a sentença 1.942, proveniente da sua Sala Constitucional⁵⁸, onde decidiu-se que as sentenças emanadas de órgãos internacionais – em especial a Corte IDH – sujeitam-se à Constituição. E para garantir esse respeito, o TSJ determinou a criação de uma espécie de controle de constitucionalidade das sentenças internacionais, a ser exercido pelo próprio Tribunal. Nessas situações, toda sentença internacional deverá passar pela análise da Sala Constitucional do TSJ, que se verificar que a sentença não viola a Constituição, concederá um tipo de

56 Um bom comentário deste caso pode ser visto em ROBLES, 2007 e SCHNEIDER, 2012.

57 SOLEY; STEININGER, 2018, p. 12.

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

“passe livre” (*exequátur*) para que se possa executar a sentença internacional no país. Por outro lado, caso a Sala Constitucional considere que a sentença internacional vulnera a Constituição, o órgão não concede a ordem de execução e, assim, o Estado não poderá ser responsabilizado internacionalmente pela inexecução da decisão internacional⁵⁹.

O TSJ, então, aplicou pela primeira vez sua doutrina da inexecução de sentenças internacionais na decisão n. 1.939, da mesma Sala Constitucional⁶⁰. Nessa sentença se declarou inexecutável uma decisão da Corte IDH que havia condenado a Venezuela, e o TSJ ainda recomendou ao Poder Executivo Nacional que denunciasse a CADH, para que o país fosse excluído do Sistema Interamericano⁶¹.

A segunda decisão adveio de uma ação do Ministério Público Venezuelano contra a execução da sentença da Corte IDH no caso López Mendoza, de 1º de setembro de 2011⁶². Nesse caso, a Corte IDH analisou a situação de um ex-prefeito opositor que tinha sido impedido de exercer qualquer cargo público por seis anos por decisão do Controlador-Geral, que havia determinado a responsabilidade do funcionário em dois casos de suspeita de corrupção.

59 CORAO, 2010, p. 100.

60 Venezuela. Tribunal Supremo de Justicia. Sentença n. 1.939, de 12 jan. 2009, SC/TSJ de Venezuela. Disponível em: <<http://www.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/1939-181208-2008-08-1572.html>>. Acesso em: 05 abr. 2018.

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

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

A decisão do controlador venezuelano foi expressa por meio de duas resoluções administrativas em 2006 com base no art. 105 da Lei Orgânica da Controladoria-Geral da República e do Sistema Nacional de Controle Fiscal. Leopoldo López, que desejava concorrer às eleições presidenciais de 2012 contra Hugo Chávez, apresentou o caso à Comissão Interamericana, e quando levado a julgamento na Corte IDH, esta proferiu sentença determinando que a Venezuela outorgasse os direitos políticos a López, anulando-se a decisão do órgão administrativo venezuelano.

No entanto, o Ministério Público impetrou uma ação perante a Sala Constitucional do TSJ, que em 17 de outubro de 2011 declarou inexecutável esta sentença da Corte IDH⁶³, levando Leopoldo López a desistir da candidatura. Um ano mais tarde, Hugo Chávez apresentou a denúncia à CADH, solicitando a retirada do país do Sistema Interamericano, contando com o apoio do TSJ do país, que passou a emitir declarações de natureza política em suas sentenças contra a Corte IDH⁶⁴. Por fim, em abril de 2017 o Presidente Venezuelano Nicolás Maduro completou o ciclo de resistência, ao apresentar uma carta solicitando o abandono da OEA, reiterando a saída definitiva em abril de 2019⁶⁵, fato este bem mais grave do que sair do Sistema Interamericano.

63 Vide Sentença n. 11, de 17 out. 2011, SC/TSJ de Venezuela. Disponível em: <<http://www.tsj.gob.ve/decisiones/scon/Octubre/1547-171011-2011-11-1130.html>>. Acesso em: 08 out 2018.

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

65 Cf. Nota Oficial do Governo Venezuelano expedida em 27 de abril de 2019, disponível em: <<http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2019/04/CARTA-OEA-2.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

Deve-se ressaltar que embora o governo venezuelano tenha tomado esta decisão, o Conselho Permanente da OEA decidiu, no começo do mesmo mês de abril de 2019, expulsar o representante venezuelano indicado por Nicolás Maduro e aceitar a indicação de Gustavo Tarre Briceño, como representante diplomático venezuelano⁶⁶ indicado por Juan Guaidó, que se autoproclamou presidente interino no país. Sem dúvidas, esta é uma situação *sui generis* na história da organização, pois demonstra que não se reconhece mais a autoridade de Nicolás Maduro por ser um governo ilegítimo, mantendo o país no seio da OEA e reconhecendo assim a autoridade de Juan Guaidó como autoridade temporária do país, até que se normalize o quadro político e ocorram novas eleições⁶⁷.

O caso da Venezuela é um exemplo clássico de ruptura (*backlash*) contra o sistema. Embora a Venezuela tenha participado do processo de tentativa de reforma dos órgãos interamericanos de direitos humanos, também se envolveu em críticas sistemáticas e consistentes à Corte IDH e à Comissão Interamericana, recusando-se a cumprir vários julgamentos da Corte IDH. Além disso, seu objetivo de enfraquecer o sistema é evidenciado por sua estratégia de estabelecer instituições paralelas para substituir a OEA, como é o caso da

66 Veja-se a indicação deste na lista de membros do Conselho Permanente da OEA em: <<http://www.oas.org/es/acerca/autoridades.asp>>. Acesso em 29 abr. 2019.

67 A Resolução CP/RES. 1124 (2217/19), aprovada em 09 de abril de 2019 pelo Conselho Permanente da OEA, afirma que “RECONOCIENDO que la autoridad presidencial de Nicolás Maduro carece de legitimidad y que sus nombramientos para cargos públicos, por lo tanto, carecen de la legitimidad necesaria, RESUELVE: 1) Aceptar el nombramiento del señor Gustavo Tarre como Representante Permanente, designado de la Asamblea Nacional, hasta que se celebren nuevas elecciones y el nombramiento de un gobierno democráticamente electo. (...)”.

constituição da União das Nações Sul Americanas (Unasul). Os órgãos de direitos humanos da OEA eram os principais alvos da reação venezuelana, pois condenavam continuamente a transformação autoritária do Estado venezuelano⁶⁸. Todo esse revanchismo acabou ganhando suporte da sua corte suprema.

2. O surgimento de um novo ator neste cenário: as cortes supremas estatais

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

De acordo com Ragone⁶⁹, as tensões podem se tornar evidentes de três diferentes maneiras. A primeira é a que denomina de “saída estratégica” (*exit strategy*), que ocorre quando os Estados denunciam a CADH e retiram-se do Sistema, como Trindade e Tobago fez em 1998 e a Venezuela em 2012.

Mas existem tipos mais sutis de conflitos, como resultado da “estratégia de tensão”. Esses conflitos não resultam na saída do Estado do Sistema Interamericano, mas criam colisões envolvendo o Poder Executivo, por meio de repetidas ameaças de abandonar o sistema, como já ocorreu com o Peru, Bolívia, Equador e Brasil⁷⁰.

68 SOLEY; STEININGER, 2018, p. 7.

69 RAGONE, 2016, p. 468.

70 Como exemplo deste tipo de tensão, tem-se o caso do Brasil, que em 2011, após a Comissão Interamericana conceder uma medida cautelar para suspender a obra da Usina de Belo Monte, a ex-Presidente Dilma Roussef suspendeu um repasse para o órgão de 800 mil dólares, cancelou a indicação de um representante para ser escolhido para a Comissão e convocou o embaixador

Há também uma terceira estratégia adotada pela República Dominicana, em que após o governo ter afirmado que não aceitara a condenação, o Tribunal Constitucional declarou a inconstitucionalidade da lei mediante a qual o Estado aceitou a jurisdição da Corte IDH. Essa estratégia configura-se como a ação do Poder Judiciário em suporte do Poder Executivo.

No caso da República Dominicana, ocorreu o que Huneeus e Urueña⁷¹ denominaram de uma “saída do tratado liderada pelos tribunais” (*a court-led treaty exit*). Ou, pelo menos, uma tentativa de fazê-lo. Por ora, o Sistema Interamericano está ignorando a decisão da Corte Constitucional da República Dominicana e está sendo ignorado por este Estado. Mas a Venezuela levou o conselho da Corte Constitucional até as últimas consequências.

Nos casos da República Dominicana e da Venezuela, as duas intervenções judiciais nacionais compartilham características importantes. Primeiro, a Corte IDH emitiu uma sentença contra o Estado em um assunto altamente delicado que inflamou o sentimento nacionalista. Em segundo lugar, o Executivo procurou escapar do cumprimento da decisão. Por fim, um tribunal constitucional veio em socorro, fornecendo ao Executivo uma rota de fuga por meio do direito constitucional nacional⁷².

Esses exemplos mostraram que tribunais nacionais usaram de um procedimento de revisão judicial para proteger suas posições frente a uma jurisdição internacional. Em cada caso, a Corte IDH emitiu uma sentença que diretamente reprimiu um tribunal nacional (Venezuela) ou prejudicaram

do Brasil na OEA. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me3004201117.htm>>. Acesso em: 08 out 2018.

71 HUNEEUS; URUEÑA, 2018, p. 4.

72 HUNEEUS; URUEÑA, 2018, p. 5.

o sentimento nacionalista (por exemplo, limitando o poder de controlar suas fronteiras – República Dominicana). Dessa forma, as cortes constitucionais colaboraram com o Executivo não (ou ao menos, não apenas) por conta da pressão do Poder Executivo, mas porque também possuíam suas próprias razões institucionais para desafiar a Corte IDH⁷³.

Dessa forma, Huneeus e Urueña constataam que há um novo ator no domínio das relações internacionais e de importância para as resistências às ordens do Sistema Interamericano, na região latino-americana: as cortes constitucionais, armadas com procedimentos de revisão judicial e um direito constitucional em rápida evolução. Esses casos mostram também que as cortes nacionais podem ser usadas para apoiar agendas políticas nacionalistas hostis às instituições internacionais⁷⁴.

O caso das resistências do Brasil e da Argentina aqui demonstradas são mais “suaves”, pois as Cortes Supremas emitiram posicionamentos contrários a uma sentença da Corte IDH em casos particulares. O caso da Argentina, que aparentemente não possui conotação política, embora envolva o ex-presidente Carlos Menem, parece estar mais relacionado com a chegada de novos integrantes na Corte Suprema⁷⁵, que revertem uma posição anterior final de cumprimento pleno das sentenças da Corte IDH, para defender uma posição mais publicista nacional.

Por sua vez, o caso do Brasil (Guerrilha do Araguaia) mostra uma peculiaridade: reveste-se de um caso extremamente delicado em termos políticos, em que um governo

73 HUNEEUS; URUEÑA, 2018, p. 5.

74 Neste ponto, cabe recordar o comentário de Giannattasio (2018, p. 143), para quem nas análises de instituições internacionais, deve-se sempre lembrar do “conteúdo político usualmente não-dito que permeia as formas jurídicas institucionais positivadas do aparato do Direito”.

75 DE ANTONI, 2017.

de esquerda (Partido dos Trabalhadores), que era a favor da criminalização de agentes estatais da época da ditadura, assiste ao STF decidir contrário a uma jurisprudência pacífica da Corte IDH e posteriormente manter essa decisão quando o Ministério Público tenta impetrar denúncias criminais em desfavor de agentes estatais acusados de violações de direitos humanos. Aqui está se falando de uma corte constitucional que à época julgou um tema contrário aos anseios do governo federal. Um tema quicá mais político do que jurídico, e que mostra que as cortes constitucionais são atores relevantes no cenário nacional e internacional, e que podem também atuar de forma independente dos governos.

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

No caso da Venezuela, ocorreram diversas reuniões para discutir a situação política do país, mas que não tiveram como fundamento o descumprimento das sentenças da Corte IDH. A grave crise humanitária e a repressão política chegaram ao ponto de a OEA preparar reuniões e relatórios sobre esses fatos, encaminhando inclusive em fevereiro de 2018 um relatório para o Tribunal Penal Internacional avaliar se deveria abrir ou não uma investigação contra o Presidente Nicolás Maduro, por crimes contra a humanidade⁷⁶. Talvez essa seja a atitude mais severa tomada pela OEA nos últimos tempos, mas que ocorreu já depois da saída da Venezuela do Sistema Interamericano e posteriormente da própria OEA. Ou seja, não teve relação direta com o descumprimento das sentenças da Corte IDH.

76 Vide: <<https://nacoesunidas.org/tribunal-penal-internacional-inicia-analise-preliminar-sobre-situacao-na-venezuela-e-nas-filipinas/>>. Acesso em : 09 out 2018.

3. Os custos das resistências e rupturas

Quais os custos existentes para os Estados Membros do Sistema Interamericano quando um tribunal nacional decide descumprir uma decisão da Corte Interamericana? Praticamente inexistente. Fazer parte do sistema não tem sido uma condição para ser membro da OEA ou mesmo de outra organização da região. Da mesma forma, o não cumprimento das sentenças da Corte IDH parece preocupar mais as organizações não governamentais, que acabam por emitir declarações e campanhas tentando alertar a população das ações contrárias do governo, embora essa transmissão ainda alcance um baixo nível populacional.

Quando uma corte constitucional profere uma decisão contrária a uma sentença da Corte IDH, o que geralmente ocorre é uma declaração da Comissão Interamericana e da Corte IDH mostrando preocupação. Contudo, não houve uma reunião do Conselho Permanente ou da Assembleia Geral da OEA para decidir casos mais graves como o da República Dominicana, e muito menos casos de resistência mais suaves, como o caso do Brasil e da Argentina. Como as sentenças da Corte IDH nesses casos não foram cumpridas totalmente, a Corte IDH segue mantendo as sentenças em aberto, em processo de supervisão, sem prazo definido, na esperança de que um dia o tribunal nacional que deu causa ao problema modifique seu ponto de vista.

Esta questão tem relação com o processo de supervisão do cumprimento de sentenças da Corte IDH. Embora o próprio Tribunal fiscalize a execução de suas decisões, por meio do recebimento de escritos das partes e da realização de audiências, apenas emite ao final deste procedimento uma resolução de supervisão em que pondera quais as medidas de reparação foram cumpridas ou não. Ao final, solicita que os

países cumpram as sentenças. No entanto, não há uma forma de persuadir os Estados ou os órgãos nacionais diretamente.

Por sua vez, a etapa política de supervisão de sentenças, que deveria ser concretizada pelo Conselho Permanente e a Assembleia Geral da OEA, não tem sido realizada. A doutrina tem apontado⁷⁷ que os órgãos políticos da OEA são bastante omissos quanto à supervisão da execução das sentenças da Corte IDH. Ao tratar desta questão, Leite⁷⁸ realizou uma pesquisa com dados de mais de 10 anos de atuação dos atores políticos da OEA relacionados com a supervisão das sentenças da Corte Interamericana. Os resultados identificaram que não existiu, no período abordado (2001 a 2015), qualquer discussão sobre um caso específico, ou seja, sobre os motivos de os Estados não estarem cumprindo as sentenças da Corte IDH.

Este fato demonstra que os enfrentamentos realizados pelas Cortes Supremas Nacionais não têm gerado consequências negativas para os Estados, posto que a própria OEA tem sido omissa quanto a essas atitudes. E neste caso, os atores das Cortes Nacionais acabam não se sentindo constrangidos em agir em desrespeito às sentenças da Corte Interamericana.

4. Considerações finais

O enfrentamento às sentenças da Corte Interamericana revela que, ao invés de ocorrer um diálogo cooperativo, as instâncias judiciais internacionais e nacionais em alguns casos parecem competir para saber quem tem maior autoridade.

Outro aspecto de importância nessa seara é a participação de atores nacionais no processo de supervisão. Há

77 Cfr. ODRÍA, 2003, KRSTICEVIC, 2007, PASQUALUCCI, 2003, BERINSTAIN, 2008, RODRÍGUEZ-PINZÓN; MARTIN, 2010 e SCHNEIDER, 2012.

78 LEITE, 2017.

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

Questão fundamental nesse processo de supervisão seria uma maior aproximação da Corte IDH com os tribunais nacionais, para que estes pudessem se sentir parte integrante do sistema. Dessa forma, no processo de supervisão do cumprimento de sentenças da Corte IDH, o diálogo direto entre os juízes daquele Tribunal e os magistrados nacionais poderia facilitar a execução das sentenças nacionalmente. Vê-se que em uma pesquisa elaborada por Greer⁷⁹ com atores que trabalham com o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, identificou-se que muitos consideram que, no próprio Sistema Europeu, o cumprimento nacional das sentenças poderia ser aperfeiçoado por uma melhor difusão das decisões judiciais nas línguas nacionais, por uma formação mais completa dos advogados e juízes dos Estados com registros de baixo cumprimento de sentenças, e uma maior colaboração dos juízes nacionais.

Essa peculiaridade do Poder Judiciário com os Estados no Sistema Interamericano também foi ressaltada por Huneeus⁸⁰, para quem se deve ter cautela com os tribunais nacionais por quatro razões: (a) os tribunais não conduzem as relações exteriores do país e, assim, caso se veja confrontado, não se importará com as consequências internacionais; (b)

79 GREER, 2006, p. 282.

80 HUNEEUS, 2011, p. 514.

os juízes nacionais não comparecem perante a Corte IDH e esta não convida os magistrados a comparecerem a sua sede; (c) em muitos Estados não há uma claridade sobre o *status* que ocupa a jurisprudência da Corte IDH no ordenamento interno, fazendo com que o mandamento para cumprir as decisões e precedentes seja fraco, e (d) os juízes podem sentir-se mais ameaçados com uma sentença da Corte IDH do que de outros órgãos nacionais, pois a decisão internacional é uma incursão direta em seu terreno legal, principalmente tratando-se de casos onde a Corte IDH exige a reabertura de processos criminais.

Por essas razões, Huneeus⁸¹ afirma que a vontade política dos atores do ordenamento jurídico nacional (não apenas os tribunais) é altamente relevante para o cumprimento das sentenças da Corte IDH. Assim, ao se relacionar com os sistemas nacionais de justiça, a Corte IDH poderia aumentar sua influência, logrando o cumprimento de determinadas medidas que atualmente possuem obstáculos nacionalmente. Para criar essas “associações de cumprimento”, a Corte deveria ser capaz de fazer-se mais atrativa aos atores locais, fomentando uma postura “pró-Sistema Interamericano”, indo mais além do Poder Executivo. Essa política ajudaria os juízes e membros das polícias e Ministério Público a aprenderem sobre o Sistema e sua jurisprudência, e sentirem-se mais diretamente responsáveis pelo cumprimento, começando a identificar-se como partes do diálogo judicial transnacional em matéria de direitos humanos.

No entanto, esse terreno judicial (âmbito internacional-nacional) é permeado por questões políticas, e qualquer fixação de procedimentos por via de legislação, para se obter efetividade do cumprimento das sentenças da Corte IDH, deve vir acompanhada de uma consciência do papel

81 HUNEEUS, 2011, p. 518-520.

dos atores neste diálogo transjudicial. Enquanto isso não ocorre, as Cortes Supremas Nacionais poderão continuar a agir em suporte do Poder Executivo ou por interesses próprios, deteriorando a confiança dos cidadãos no Sistema Interamericano.

Referências

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. 9-36.

BERISTAIN, Carlos Martín. **Diálogo Sobre la Reparación: Experiencias en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos**. Tomo I. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008.

CAVALLARO, James L.; BREWER, Stephanie Erin. Reevaluating Regional Human Rights Litigation in the Twenty-First Century: The Case of the Inter-American Court. **The American Journal of International Law**, vol. 102, 2008, p. 768-827.

CORAO, Carlos Ayala. La Doctrina de la “Inejecución” de las Sentencias Internacionales en la Jurisprudencia Constitucional de Venezuela (1999-2009). In: BOGDANDY, Armin von; MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer; ANTONIAZZI, Mariela Morales (cord.). **La Justicia Constitucional Y Su Internacionalización**. ¿Hacia Un Ius Cosntitucionale Commune En América Latina? México D. F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, Tomo II, p. 100-105.

DE ANTONI, Román. Duelo de Cortes: El caso “Fontevectiva” y el valor de las sentencias de la Corte Interamericana.

Redea. Derechos en acción, año 2, n° 5, Primavera 2017, p. 385-407.

FERNÁNDEZ, Carlos Manuel Abrach. Consideraciones acerca del fallo “Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto s/informe de sentencia dictada en el caso ‘Fontevicchia y D’Amico vs. Argentina’ por la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. **El Derecho**. N° 14.192 • AÑO LV, 2017. Disponível em: <<http://www.elderecho.com.ar/includes/pdf/diarios/2017/05/31052017.pdf>>. Acesso em: 01 abr 2018.

GIANNATTASIO, Arthur Roberto Capella. Fundamentos de uma análise sociológica crítica das instituições jurídicas internacionais: negatividade e política na metodologia dos estudos em Direito Internacional no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 116, jan/jun 2018, p. 113-158.

GONZÁLEZ-SALZBERG, Damián A. The Effectiveness Of The Inter-American Human Rights System: A Study Of The American States’ Compliance With The Judgments Of The Inter-American Court Of Human Rights. **International Law: Revista Colombiana de Derecho Internanacional**, n. 15, 2010, p. 115-142.

GREER, Steven. **The European Convention on Human Rights**. Achievements, Problems and Prospects. Nova York: Cambridge University Press, 2006.

GUERRA, Sidney. A Proteção Internacional dos Direitos Humanos no Âmbito da Corte Interamericana e o Controle de Convencionalidade. **Nomos**, vol. 32, n. 2, 2012, p. 341-366.

HAWKINS, Darren; JACOBY, Wade. Partial compliance: a comparison of the European and inter-American courts of human rights. **Journal of International Law and International Relations**, vol. 6, n. 1, 2010, p. 35-85.

HILLEGRECHT, Courtney. **Domestic Politics and International Human Rights Tribunals. The Problem of Compliance**. New York: Cambridge University Press, 2014.

HITTERS, Juan Carlos. Control de convencionalidad, ¿puede la Corte Interamericana de Derechos Humanos dejar sin efecto fallos de los tribunales superiores de los países? (El caso *Fonteviechia vs. Argentina*). In: Mac-Gregor, Eduardo Ferrer; PANTOJA, Rogelio Flores (coord). **La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional**. Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro, 2017, p. 457-492.

HUNEEUS, Alexandra. Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter-American Court's Struggle to Enforce Human Rights. **Cornell International Law Journal**, vol. 44, 2011, p. 493-533.

_____; URUEÑA, René. Treaty Exit And Latin America's Constitutional Courts. **Symposium On Treaty Exit At The Interface Of Domestic And International Law**. 2018. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/treaty-exit-and-latin-americas-constitutional-courts/FE0240310EC410183C4A9C0387AE21CC>>. Acesso em: 01 abr. 2018.

KRSTICEVIC, V.: Reflexiones sobre la ejecución de sentencias de las decisiones del sistema interamericano de protección de derechos humanos. In: KRSTICEVIC, V.; TOJO, L. (coord.): **Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales**. Buenos Aires: Center for Justice and International Law - CEJIL, 2007, p. 15-112.

LÁZARO, *María Carmelina Londoño*. El principio de legalidad y el control de convencionalidad de las leyes: confluencias y perspectivas en el pensamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, n. 128, 2010, p. 761-814.

LEITE, Rodrigo. Análise Dos Processos E Atores Políticos Na Supervisão De Sentenças Da Corte Interamericana De Direitos Humanos. In: Simone P. Viscarra; Michele G. Massuchin; Sandra Avi dos Santos; Lucas R. Mesquita; Lorena Granja Hernández; Helga N. Almeida. (Org.). **América Latina em foco: Novas perspectivas de análise sobre a região**. 1ed. Porto Alegre: Terra da Ideia, 2017, p. 99-119.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **O Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 2011.

ODRÍA, Alberto Borea. Propuesta de modificación a la legislación del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. In: Corte Interamericana de Derechos Humanos (org.). **El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI**, 2ª. ed., Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, 2003, p. 533-546.

PASQUALUCCI, J. M. **The Practice and Procedure of The Inter-American Court of Human Rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

RAGONE, Sabrina. The Importance Of The Relationship Between Domestic Institutions And The Inter-American System For The Protection Of Human Rights. **Inter-American and European Human Rights Journal**, 2016, vol. 1, p. 456-469.

RAMOS, André de Carvalho. Crimes da Ditadura Militar: a ADPF 153 e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

In: GOMES, Luiz Flávio, MAZZUOLI, Valério de Oliveira (Org.). **Crimes da Ditadura. Uma análise à luz da jurisprudência atual da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 174-225.

ROBLES, Manuel Ventura. La Supervisión del Cumplimiento de Sentencias en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. **Anuario Hispano-Luso-Americano de derecho internacional**, n. 18, 2007, p. 169-206.

RODRÍGUEZ-PINZÓN, Diego; MARTIN, Claudia. The Inter-American human rights system: selected examples of its supervisory work. In: JOSEPH, Sarah.; MCBETH, Adam. (eds.). **Research Handbook on International Human Rights Law**. Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2010, p. 353-387.

SAGÜÉS, Néstor Pedro. El “Control de Convencionalidad” En El Sistema Interamericano, Y sus Anticipos en el ámbito de los derechos económicos-sociales. Concordancias y Diferencias Con el Sistema Europeo. In: BOGDANDY, Armin Von. et. al. (coord). **Construcción y Papel de Los Derechos Sociales Fundamentales. Hacia un ius constitutionale commune en América Latina**. México D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, p. 381-417.

SCHNEIDER, Jan. Implementation of Judgments: Should Supervision Be Unlinked From The General Assembly Of The Organization Of American States? **Revista Interamericana y Europea de Derechos Humanos - Inter-American and European Human Rights Journal** v. 5, n.1, 2012, p. 197-215.

SOLEY, Ximena; STEININGER, Ximena. **Parting Ways Or Lashing Back? Withdrawals, Backlash And The Inter-American Court Of Human Rights**. Mpil Research

Paper Series, no. 01, 2018. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3103666>>. Acesso em: 04 abr 2018.

TRUCCO, Marcelo. Análisis y proyecciones a partir del caso “Fontevicchia”. **El Derecho**. Nº 14.192 • AÑO LV, 2017. Disponível em: <<http://www.elderecho.com.ar/includes/pdf/diarios/2017/05/31052017.pdf>>. Acesso em: 01 abr 2018.

ZAVERUCHA, Jorge; LEITE, Rodrigo de Almeida. A impunidade de agentes estatais nos casos julgados pela Corte Interamericana. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, vol. 10, n. 1, 2016, p. 88-107.

Recebido em 26/02/2019

Aprovado em 03/05/2019

Ricardo Borges Gama Neto

E-mail: ricardobgneto@gmail.com

Rodrigo de Almeida Leite

E-mail: roalmleite@gmail.com

rodrigoleite@ufersa.edu.br

