

CUMPRIMENTO DA DECISÃO REPARATÓRIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS PELO BRASIL

*BRAZIL'S COMPLIANCE WITH REPARATORY DECISION FROM THE
INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS*

*Rachel de Oliveira Lopes¹
José Augusto Fontoura Costa²*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Modo de Inserção das Normas Internacionais no Ordenamento Jurídico Brasileiro; 2 Executoriedade das Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil; 3 Formas de Adimplemento das Obrigações de Pagar Oriundas de Condenação da Corte Interamericana de Direitos Humanos; 4 Conclusão; Referências.

1 Procuradora Federal lotada na Procuradoria Seccional Federal em Santos/SP; Mestranda em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos; Membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades da Universidade Católica de Santos.

2 Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; Professor da Universidade de Sorocaba.

RESUMO: O presente artigo busca examinar o modo de cumprimento da obrigação de pagar nascida de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos proferidas contra o Brasil, com vistas a verificar se a prática empreendida tem sido a mais adequada à espécie. Adota-se o método qualitativo, a partir da descrição da forma de incorporação da normativa internacional no ordenamento jurídico brasileiro e da análise da executoriedade das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, passando-se então ao estudo das formas de cumprimento das decisões reparatórias possibilitadas ao Estado brasileiro, mas sem olvidar a existência de decisões assecuratórias, que dão ensejo a obrigações de fazer. O cotejo entre as disposições convencionais, constitucionais e legais, a doutrina e alguma jurisprudência existente em torno da aplicação dos dispositivos invocados, leva à conclusão de que o Brasil tem adimplido adequadamente as obrigações de pagar oriundas de decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

PALAVRAS-CHAVE: Obrigação de Pagar. CIDH. Brasil.

ABSTRACT: This paper aims to examine Brazil's compliance with judicial redress decisions arising from the Inter - American Court of Human Rights, in order to verify whether the practice that has been undertaken is the most appropriate concerning these specific cases. The paper adopts a qualitative method, describing the process of incorporation of international norms in the Brazilian legal system and analyzes the enforceability of such decisions; it also addresses ways to comply with judicial redress rulings against the Brazilian state, notwithstanding the existence of granting decisions that give rise to performing obligations to the state. The comparison between the conventional, constitutional and legal provisions, the doctrine and the existing case law surrounding the application of such provisions, leads to the conclusion that Brazil has adequately complied with judicial redress rulings arising from the Inter American Court of Human Rights."

KEYWORDS: Reparatory Decisions. Human Rights. Inter-American Court. Brazil.

INTRODUÇÃO

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), a cuja jurisdição o Brasil se submete, prola sentenças cujo conteúdo condenatório pode incluir o dever de reparar dano sofrido por sujeito cujos direitos fundamentais tenham sido violados, inclusive estipulando valores indenizatórios a serem pagos pelo Estado. Necessário, portanto, saber como o Brasil pode cumprir as obrigações especificamente impostas por tal tribunal internacional sempre que condenado.

O presente artigo tem por objetivo discutir a natureza de tais pagamentos em face do caráter específico das decisões de tribunais internacionais, cuja natureza é claramente diversa daquelas de tribunais estrangeiros, submetidas, em regra, aos procedimentos homologatórios de competência do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Para tanto, vale-se do levantamento e estudo da doutrina brasileira e estrangeira, bem como do levantamento e interpretação das normas jurídicas, internacionais e internas, relevantes.

Decerto, o processo de interdependência ensejado pela globalização, voltou o olhar da comunidade internacional para as relações domésticas. Questões como a degradação de recursos ambientais compartilhados, o terrorismo, a multiplicação das armas de destruição em massa, os fluxos migratórios de refugiados, o cumprimento dos compromissos financeiros internacionais, entre outras, possuem origem no contexto interno dos Estados, de modo que na formação das normas de direito internacional se tem buscado “influenciar as políticas domésticas e atrelar instituições nacionais à persecução de objetivos globais”^{3 4}.

Tenha-se, por outro lado, que o conceito de paz, que figura como o principal propósito das Nações Unidas⁵, vem se alargando para aliar

3 SLAUGHTER, Anne-Marie; BURKE-WHITE, William. *The Future of International Law is Domestic (or, the European way of law)*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 238.

4 Exceto se indicado de outro modo, as traduções são dos autores. No original: “To offer an effective response to these new challenges, the international legal system must be able to influence the domestic policies of states and harness national institutions in pursuit of global objectives.”

5 Carta da Organização das Nações Unidas:

Artigo 1 - Os propósitos das Nações unidas são: 1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz.

o termo à noção de desenvolvimento, que pressupõe o exercício dos direitos civis e políticos e a implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais, garantias tais que habilitem e incentivem o exercício da cidadania, e possibilitem a formação de sociedades dotadas de “oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas”⁶. Sociedades que em situação de interdependência possam contribuir para a solução de problemas compartilhados, sem se constituir em ameaça à segurança externa.

Neste contexto, na busca por equacionar soluções para problemas que ultrapassam a relação horizontal, e por adesão a princípios comuns, os Estados têm cada vez mais consentido na criação de normas internacionais que se prestem à regulação das ações internas seus agentes⁷, muito embora, ao mesmo tempo, também exijam “desconfiados e temendo ‘falsos comprometimentos’, que haja procedimentos internacionais que assegurem a interpretação e a implementação da normas produzidas”⁸, mecanismos que garantam o engajamento dos governos dos Estados a tais normas internacionais, compelindo-os a agir^{9,10}.

Justifica-se, assim, a instituição de Cortes internacionais e regionais, com poderes jurisdicionais compulsórios,^{11,12} como o é a CIDH,

6 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p.18.

7 GRIBEL, Gabriela Frazão. *As Cortes Domésticas e a Garantia do Cumprimento do Direito Internacional*. Curitiba: Juruá, 2011. p. 32.

8 RAMOS, André de Carvalho. *Pluralidade das Ordens Jurídicas: a relação do direito brasileiro com direito internacional*, Curitiba: Juruá, 2012. p. 20.

9 SLAUGHTER; BURKE-WHITE, op. cit., p. 328.

10 No original:

To create desirable conditions in the international system, from peace, to health to prosperity, international law must address the capacity and the will of domestic governments to respond to these issues at their sources. In turn, the primary terrain of international law must shift—and is already shifting in many instances—from independent regulation above the national state to direct engagement with domestic institutions. The three principal forms of such engagement are strengthening domestic institutions, backstopping them, and compelling them to act.

11 SHANY, Yuval. No Longer a Weak Department of Power? Reflections on the Emergence of New International Judiciary. *The European Journal of Law*, v. 20, n. 1, p. 73-91, 2009. Disponível em: <<http://www.ejil.org/pdfs/20/1/1775.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

12 No original:

Significantly, almost all of the new judicial and quasi-judicial institutions created in recent decades were invested with compulsory powers of jurisdiction (in the sense that the jurisdiction of the new courts could be invoked unilaterally against parties to their constitutive instruments or, in the case of international criminal courts, against individuals subject to their jurisdiction).

um destes instrumentos de garantia da implementação dos direitos e obrigações instituídos por normas internacionais, neste caso específico pela Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH).

A CIDH possui jurisdição consultiva e contenciosa, sendo que apenas aquela primeira é estendida a todos os membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), parte ou não da Convenção. Quanto à jurisdição contenciosa, deriva de cláusula facultativa e, portanto, apenas se estende aos Estados-partes da Convenção que hajam reconhecido tal jurisdição, como é o caso do Brasil. Como dito, as decisões proferidas no exercício de sua jurisdição contenciosa se constituem no objeto do presente estudo, que se presta ao exame do cumprimento das obrigações de pagar derivadas de tais decisões, a fim de compreender se o adimplemento referido é feito do modo mais adequado.

Para tanto, primeiramente, aborda-se o modo de inserção das normas internacionais no ordenamento jurídico brasileiro, passando-se em seguida à análise da exequibilidade de tais decisões diante das normas nacionais com algum tratamento das obrigações de fazer, e posteriormente ao exame das formas de cumprimento das obrigações de pagar, destacando-se o adimplemento espontâneo e o adimplemento compulsório.

O exame da matéria é feito à luz da doutrina existente, sem olvidar os dispositivos internacionais e internos afetos ao assunto, e, quando relevante, com menção à jurisprudência formada em torno de alguma questão.

1 MODO DE INSERÇÃO DAS NORMAS INTERNACIONAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A temática da validade de normas internacionais em ordenamentos jurídicos internos é fundamental para a compreensão da natureza das sentenças de cortes internacionais e seu impacto sobre as normas gerais, deveres e obrigações a que os órgãos e poderes estatais estão vinculados. A maior parte dos estudos a respeito, no Brasil, concentram-se na compreensão da processualista legislativa para a adoção de tratados internacionais e sua incorporação à Ordem interna e, com grande ênfase, na problemática da hierarquia das convenções de direitos humanos. É relativamente escassa, porém, literatura a respeito da sistemática de reconhecimento e aplicação pelos órgãos internos de outras fontes internacionais, como os costumes, os princípios gerais de direito, as

normas de organizações internacionais e, particularmente, sentenças e laudos de tribunais internacionais¹³.

Desde logo, coloca-se a questão do fundamento de validade de uma sentença de tribunal internacional. Enquanto norma de Direito Internacional Público, importa destacar, esse pode variar consideravelmente: quando se trata de decisão resultante de tribunal *ad hoc* cujo supedâneo é o compromisso que estabelece a jurisdição internacional e delimita a controvérsia específica, nele estará todo o fundamento; quando o compromisso expressa o consentimento para submeter controvérsia a órgão internacional cuja jurisdição deriva de tratado, este último será o fundamento. No caso específico da submissão brasileira à CIDH, está se realizou mediante a aceitação da cláusula facultativa de jurisdição obrigatória, ou seja, a sentença internacional vale em razão do vigor para o Brasil da CADH e da aceitação de sua jurisdição compulsória. Em qualquer dos casos, não obstante, a sentença internacional é uma *norma convencional derivada*, ou seja, tem base na vontade estatal expressa de autorizar a decisão vinculante de controvérsia por terceiro nos casos, forma e limites declarados. A sentença da CIDH é, portanto, norma internacional convencional derivada, similar, nesse sentido, às decisões e resoluções de Organizações Internacionais.

Seu *status* internacional, porém, não reflete imediatamente em seu caráter doméstico; ou seja, no caso ora analisado, qual seria sua natureza para o Direito brasileiro? O credor da obrigação estatal de indenizar deve providenciar a homologação do título para, então, leva-lo ao órgão jurisdicional competente? Ou o cumprimento deve ser imediato, sem passar, necessariamente, por execução judicial?

Para além de se considerar a necessidade de “engajamento das estruturas normativas internacionais com as instituições domésticas”¹⁴ como uma das consequências da globalização, se deve ter em vista primeiramente que é expressão do *pacta sunt servanda* a obrigatoriedade

13 André de Carvalho Ramos atribui tal ausência de tratamento doutrinário da relação havida entre o Direito interno e as demais fontes do Direito Internacional ao silêncio da Constituição sobre a matéria, pelo que considera que “não há ainda um caminho seguro ao intérprete no que tange ao alcance do processo de impregnação”, expressão que emprega para a “aplicação direta de normas internacionais extraconvencionais”. Ressalta, contudo, que tal omissão “não impediu que o Supremo Tribunal Federal (entre outros Tribunais) aplicasse diretamente os costumes internacionais, como se fossem *law of the land*”, ou invocasse a aplicação de outros instrumentos de *soft law* (RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 287/290).

14 GRIBEL, op. cit. p. 31.

imputada às partes de cumprimento e execução de boa fé das regras convencionais por elas produzidas¹⁵, decorrendo ainda de tal princípio a necessidade de incorporação, na ordem jurídica interna, dos tratados que estabeleçam direitos e obrigações, seja para as autoridades do Estado, seja para os particulares¹⁶.

A própria Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados¹⁷ rememora o dever jurídico de suas Partes executarem os tratados de boa fé (Artigo 26) e o fato de não se poder alegar disposições de Direito interno como justificativa para o descumprimento de tratado (Artigo 27). Assim, o ilícito internacional pode se caracterizar mesmo que o ato ou fato que o provoque seja, do ponto de vista do Ordenamento estatal, plenamente lícito ou, mesmo, obrigatório. Por conseguinte, ações lícitas e legítimas de qualquer órgão e de qualquer Poder têm o condão de, se assim for o caso, constituírem-se em causa do descumprimento de regra internacional, mesmo que sem qualquer lesão à Ordem interna.

Aust¹⁸ ressalta, por outro lado, que não se pode assumir necessariamente que uma vez em vigor no plano internacional, o tratado também tenha força no plano interno. Tal eficácia e aplicabilidade, mormente quando se trata de previsão de direitos e obrigações para indivíduos, depende da Constituição de cada Estado¹⁹, razão pela qual se assume que a aquela incorporação pode se dar sem necessidade de legislação interna - por unidade entre o plano jurídico internacional e o plano jurídico doméstico -, ou com imprescindibilidade de transformação da norma internacional em norma interna, nos casos em que a Constituição

15 The fundamental principle of treaty law is undoubtedly the proposition that treaties are binding upon the parties to them and must be performed in good faith. This rule is termed *pacta sunt servanda* and is arguably the oldest principle of international law. It was reaffirmed in article 26 of the 1969 Convention, and underlies every international agreement for, in the absence of a certain minimum belief that states will perform their treaty obligations in good faith, there is no reason for countries to enter into such obligations with each other. (SHAW, Malcom N. *International Law*, 6. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. 903).

16 DAILLIER, Patrick et al. *Direito Internacional Público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999. p. 210.

17 Ratificada em 25 de setembro de 2009, com vigor no Brasil desde 14 de dezembro de 2009, através do Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009.

18 AUST, Anthony. *Modern Treaty Law and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. p. 143 e 145.

19 No original:

It should not be assumed that once a treaty has entered into force for a state it is then in force in that state; in other words, that it has become part of its law [...] given the subject matter of treaties today, many need to be given some effect in domestic law. It may, for example, be necessary to create new criminal offences. How this is done depends on the constitution of each state.

não confere “status” especial aos tratados. Exatamente a questão entre monistas e dualistas²⁰.

Relevante aqui, portanto, cuidar antes da inserção dos tratados internacionais no ordenamento jurídico pátrio, análise que se procede a partir da leitura dos incisos VIII do artigo 84 e I do artigo 49, ambos da Constituição Federal, na medida em que se constituem nos únicos dispositivos que tratam diretamente do tema²¹.

O constituinte não foi muito eloquente ao dispor sobre a incorporação dos tratados internacionais, o que tem merecido severas críticas da doutrina, que aponta tal sistemática constitucional brasileira como sendo “lacunosa, falha e imperfeita”²², principalmente em razão da ausência da fixação de prazos para a realização dos atos necessários e pela utilização de termos com sentido dúbio²³.

Os dispositivos constitucionais mencionados invocam a participação do Poder Executivo e do Poder Legislativo para o completo aperfeiçoamento da inserção ora tratada, o que dá cabimento à teoria doutrinária da junção de vontades ou do ato complexo²⁴. Com efeito, ao tempo em que o inciso VIII do artigo 84 indica a competência privativa do Presidente da República para “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”, o inciso I do

20 Para alguns, o direito internacional é da mesma natureza que o direito interno: só existe entre eles uma diferença de grau indiscutível, tão evidentes são as imperfeições técnicas do direito internacional em relação aos direitos dos Estados. O mundo jurídico é forçosamente unitário porque o direito é uno: uma dupla definição de direito é inconcebível. Os partidários desta tese são qualificados tradicionalmente de monistas. Os partidários do dualismo fundamentam a sua convicção sobre as diferenças fundamentais que detectam entre o direito internacional e o direito interno, diferenças que os tornam irredutíveis um ao outro. Numa perspectiva extrema, são duas ordens jurídicas indiferentes uma a outra, as quais não têm outros pontos de contacto senão a responsabilidade internacional (Dailler et al. Op. Cit., p.85).

21 Existem dispositivos constitucionais que se referem a compromissos, acordos, tratados e convenções internacionais - como os parágrafos 2º e 3º do artigo 5º, o inciso V e o parágrafo 5º do artigo 109, o inciso X do artigo 143, o artigo 178, e o inciso X do artigo 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, mas nem todos estão relacionados com o tema da inserção na ordem interna.

22 PIOVESAN, Flávia. A Incorporação, a Hierarquia e o Impacto dos Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro. In: GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia. *O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e o Direito Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 158.

23 RAMOS, op. cit. p.36)

24 PIOVESAN afirma:

Deste modo, o poder de celebrar tratados é uma autêntica expressão da sistemática de checks and balances. Ao atribuir o poder de celebrar tratados ao Poder Executivo, mas apenas mediante o referendo do Legislativo, busca-se limitar e descentralizar o poder de celebrar tratados, prevenindo o abuso desse poder (op. cit. p. 156).

artigo 49 diz ser competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

Não há, porém, qualquer inconsistência dessas disposições. A atribuição ao Presidente da República do poder de celebrar tratados significa que apenas este órgão, de modo direto ou por delegação, é juridicamente capaz de lançar a firma e emitir os instrumentos de ratificação dos tratados internacionais; nem o Judiciário, nem o Legislativo, nem os chefes dos executivos estaduais ou municipais têm tal condão. Assim, dada a presunção internacional de que a Presidência ou seus representantes expressamente designados sejam apoderados para efetivar os atos internacionais, não é necessária a verificação por outro Estado ou entidade internacional da autorização congressual constitucionalmente exigida. A validade interna, porém, depende da efetiva promulgação mediante Decreto presidencial, a qual depende de autorização congressual por Decreto Legislativo.

Destarte, se a ratificação trocada ou depositada for feita pelo Presidente, ou seu representante devidamente apoderado, ensejará seus efeitos internacionais *mesmo que a autorização congressual seja falha ou inexistente* – exceto se os demais Estados interessados e de boa fé devessem ter conhecimento disso. Responderá, porém, internamente. Não obstante, a ausência de autorização congressual expressa e formal, mediante decreto legislativo, eivará de invalidade qualquer decreto de promulgação e, por conseguinte, as disposições do tratado internacional voltadas a gerar efeitos no Brasil.

Na prática, o Executivo federal celebra os tratados apondo nos textos negociados a firma presidencial ou, em diversas ocasiões, de seus representantes ministeriais ou diplomáticos. A ratificação, que é o ato internacional e unilateral do Estado mediante o qual se confirma o consentimento para se vincular pelas regras e obrigações constantes de um tratado, deve ser precedida da autorização congressual dada mediante Decreto Legislativo, sobretudo quando as normas internacionais derem origem a compromissos gravosos.

De fato, se extrai da redação das normas constitucionais retro citadas, em cotejo com a dicção do artigo 18 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados²⁵, que, no Brasil, os tratados que deem ensejo

25 Um Estado é obrigado a abster-se da prática de atos que frustrariam o objeto e a finalidade de um tratado, quando:

a compromissos gravosos somente poderão ser assinados “sob reserva de ratificação”, na medida em que o ordenamento jurídico pressupõe a anterior autorização do Congresso Nacional. Neste sentido, a assinatura apenas demonstra o fim das negociações diplomáticas em torno do texto e se constitui em indicativo da “predisposição em celebrar, no futuro, o texto do tratado”²⁶.

Por outro lado, com a ratificação do tratado aperfeiçoa-se o processo de formação da vontade do Estado brasileiro, que se obriga perante os demais signatários, implementando ato necessário ao vigor internacional, que se completa na forma e no prazo indicados no ato, por expressão do artigo 24 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados. Tal ratificação todavia, não possui ainda o efeito de vincular obrigações no plano interno. Com efeito, formada a vontade no plano internacional, é preciso ainda implementar o processo de incorporação, que se conclui a partir do Decreto de Promulgação exarado pelo Presidente da República, em analogia ao processo legislativo interno, prática corrente iniciada ainda no Império²⁷.

Não há, contudo, dispositivo constitucional tratando da necessidade de Decreto de Promulgação. A interpretação doutrinária seria a de que o direito interno deveria ter feito expressa referência à aplicação direta do Direito Internacional. Inexistente tal referência, há a necessidade de um processo próprio de conversão da norma internacional em norma interna, o que teria levado a doutrina majoritária a concluir pela adoção do dualismo, conforme alerta Flávia Piovesan²⁸ que, todavia, defende que tal sistemática somente seria aplicável aos tratados que não dispõem sobre direitos humanos, por força do teor do parágrafo 1º do artigo 5º da Constituição Federal que indica a aplicação imediata das normas definidoras de direitos e garantias individuais, pelo que a ratificação do tratado já teria o condão de obrigar os nacionais. É seguida por André de Carvalho Ramos²⁹, que estende ainda mais o processo de integração da lacuna constitucional havida para defender “a desnecessidade do Decreto

a) tiver assinado ou trocado instrumentos constitutivos do tratado, sob reserva de ratificação, aceitação ou aprovação, enquanto não tiver manifestado sua intenção de não se tornar parte no tratado; ou b) tiver expressado seu consentimento em obrigar-se pelo tratado no período que precede a entrada em vigor do tratado e com a condição de esta não ser indevidamente retardada.

26 RAMOS, op. cit. p.35

27 Ibid., p. 40.

28 PIOVESAN, op. cit., p. 158.

29 RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 273.

de Promulgação para todo e qualquer tratado”, na medida em que a prática respaldada em mero costume “potencializa o risco da responsabilização internacional do Estado brasileiro, caso o Decreto de Promulgação não seja editado, por desídia ou outro motivo”.

Nada obstante tais entendimentos, o Supremo Tribunal Federal já dispôs expressamente sobre a necessidade de promulgação, mediante decreto, dos acordos e tratados internacionais, com vistas a conferir publicidade e executoriedade interna a tais atos³⁰. E, inexistentes

30 EMENTA: MERCOSUL – CARTA ROGATÓRIA PASSIVA – DENEGACÃO DE EXEQUATUR – PROTOCOLO DE MEDIDAS CAUTELARES (OURO PRETO/MG) – INAPLICABILIDADE POR RAZÕES DE ORDEM CIRCUNSTANCIAL – ATO INTERNACIONAL CUJO CICLO DE INCORPORAÇÃO, AO DIREITO INTERNO DO BRASIL, AINDA NÃO SE ACHO CONCLUÍDO À DATA DA DECISÃO DENEGATÓRIA DO EXEQUATUR, PROFERIDA PELO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – RELAÇÕES ENTRE O DIREITO INTERNACIONAL, O DIREITO COMUNITÁRIO E O DIREITO NACIONAL DO BRASIL – PRINCÍPIOS DO EFEITO DIRETO E DA APLICABILIDADE IMEDIATA – AUSÊNCIA DE SUA PREVISÃO NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO – INEXISTÊNCIA DE CLÁUSULA GERAL DE RECEPÇÃO PLENA E AUTOMÁTICA DE ATOS INTERNACIONAIS, MESMO DAQUELES FUNDADOS EM TRATADOS DE INTEGRAÇÃO – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

[...] PROCEDIMENTO CONSTITUCIONAL DE INCORPORAÇÃO DE CONVENÇÕES INTERNACIONAIS EM GERAL E DE TRATADOS DE INTEGRAÇÃO (MERCOSUL). - A recepção dos tratados internacionais em geral e dos acordos celebrados pelo Brasil no âmbito do MERCOSUL depende, para efeito de sua ulterior execução no plano interno, de uma sucessão causal e ordenada de atos revestidos de caráter político-jurídico, assim definidos: (a) aprovação, pelo Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, de tais convenções; (b) ratificação desses atos internacionais, pelo Chefe de Estado, mediante depósito do respectivo instrumento; (c) promulgação de tais acordos ou tratados, pelo Presidente da República, mediante decreto, em ordem a viabilizar a produção dos seguintes efeitos básicos, essenciais à sua vigência doméstica: (1) publicação oficial do texto do tratado e (2) executoriedade do ato de direito internacional público, que passa, então - e somente então - a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno. Precedentes. O SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO NÃO CONSAGRA O PRINCÍPIO DO EFEITO DIRETO E NEM O POSTULADO DA APLICABILIDADE IMEDIATA DOS TRATADOS OU CONVENÇÕES INTERNACIONAIS. - A Constituição brasileira não consagrou, em tema de convenções internacionais ou de tratados de integração, nem o princípio do efeito direto, nem o postulado da aplicabilidade imediata. Isso significa, de jure constituto, que, enquanto não se concluir o ciclo de sua transposição, para o direito interno, os tratados internacionais e os acordos de integração, além de não poderem ser invocados, desde logo, pelos particulares, no que se refere aos direitos e obrigações neles fundados (princípio do efeito direto), também não poderão ser aplicados, imediatamente, no âmbito doméstico do Estado brasileiro (postulado da aplicabilidade imediata). - O princípio do efeito direto (aptidão de a norma internacional repercutir, desde logo, em matéria de direitos e obrigações, na esfera jurídica dos particulares) e o postulado da aplicabilidade imediata (que diz respeito à vigência automática da norma internacional na ordem jurídica interna) traduzem diretrizes que não se acham consagradas e nem positivadas no texto da Constituição da República, motivo pelo qual tais princípios não podem ser invocados para legitimar a incidência, no plano do ordenamento doméstico brasileiro, de qualquer convenção internacional, ainda que se cuide de tratado de integração, enquanto não se concluírem os diversos ciclos que compõem o seu processo de incorporação ao sistema de direito interno do Brasil. Magistério da doutrina. - Sob a égide do modelo constitucional brasileiro, mesmo cuidando-se de tratados de integração, ainda subsistem os clássicos

disposições constitucionais sobre a matéria, é mesmo a Corte Suprema quem dá a última palavra sobre a questão, de modo que a prática está respaldada na jurisprudência, e permanece sendo empreendida sem maiores discussões.

Diante de tais fatos, resta delineado o contexto genérico da comunicação do Direito Internacional com as normas nacionais brasileiras, devendo-se agora partir à questão específica, relacionada à Convenção e sua repercussão na ordem interna do Brasil.

2 EXECUTORIEDADE DAS DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Decisões de tribunais e cortes internacionais são algo diverso das sentenças e laudos estrangeiros, os quais se caracterizam pela emissão pela autoridade jurisdicional de outro Estado ou, nas arbitragens, em território diverso do brasileiro. Decisões internacionais, em sentido estrito, são aquelas derivadas de jurisdições estabelecidas no Direito internacional público, como a da Corte Internacional de Justiça ou do Tribunal do Mar. É esse, evidentemente, o caso das sentenças prolatadas pela Corte Interamericana.

É interessante observar que essa categoria de decisões judiciais dá origem a obrigações internacionais específicas, as quais derivam da expressão soberana da vontade estatal mediante a adesão a acordos internacionais que estabelecem a jurisdição de organismos internacionais, *ad hoc* ou institucionalizados, para resolver controvérsias que envolvam o Estado. Na maior parte das vezes essas obrigações se consubstanciam em posição jurídica passiva correspondente à pretensão de um Estado em exigir a realização de algum ato – que pode ser um fazer, não fazer ou dar – por outro.

Cortes voltadas à proteção de direitos humanos, sem prejuízo de poderem constituir obrigações em favor de um ente soberano em face

mecanismos institucionais de recepção das convenções internacionais em geral, não bastando, para afastá-los, a existência da norma inscrita no art. 4º, parágrafo único, da Constituição da República, que possui conteúdo meramente programático e cujo sentido não torna dispensável a atuação dos instrumentos constitucionais de transposição, para a ordem jurídica doméstica, dos acordos, protocolos e convenções celebrados pelo Brasil no âmbito do MERCOSUL” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Agravo Regimental na Carta Rogatória 8279 República Argentina-AgR-Agravante: Coagulantes Argentinos S.A., Rel. Min. Celso de Mello - julgamento 17.06.1998, Plenário - Publicado DJ 10.08.2000. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28incorpora%E7%E3o+tratados%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 02 ago. 2014.

de outro, soem emitir decisões que obrigam o Estado em face de todo o conjunto de Partes da Convenção que estabelece as normas substantivas eventualmente descumpridas, bem como a jurisdição, podendo ser exigidas por Estado, órgão internacional ou, em dadas circunstâncias, indivíduos ou outras pessoas de Direito interno. Tal circunstância pode vir a criar, vez por outra, confusão conceitual associada a sentenças estrangeiras e cabe, portanto, esclarecer as diferenças.

O Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992, inseriu na ordem nacional a CADH, também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, já aprovada anteriormente pelo Decreto Legislativo nº 27, de 26 de maio de 1992. Com aquele ato o Brasil estabeleceu a compatibilidade normativa do seu ordenamento jurídico com o instrumento americano de proteção dos direitos humanos, nada obstante o documento em referência já se encontrasse em vigor para Estado brasileiro desde o depósito da carta de adesão em 25 de setembro de 1992³¹.

Ainda assim, naquele momento não se deu o reconhecimento da jurisdição obrigatória da CIDH, órgão da CADH, que só passou a integrar o sistema de tutela jurisdicional com eficácia obrigatória perante o Estado brasileiro com o Decreto nº 4.463, de 08 de novembro de 2002, após a edição do Decreto Legislativo nº 89, de 03 de dezembro de 1998³².

Repare-se que, apesar do reconhecimento da jurisdição da CIDH procedida a partir do depósito junto à Secretaria Geral da OEA da declaração de aceitação de tal jurisdição obrigatória, em 10 de dezembro de 1998, o Decreto de promulgação apenas foi editado em novembro de 2002, de modo que a responsabilidade internacional assumida somente pôde ser invocada no plano interno após a inserção já tratada.

31 Art. 74.2

A ratificação desta Convenção ou a adesão a ela efetuar-se-á mediante depósito de um instrumento de ratificação ou adesão na Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos. Esta Convenção entrará em vigor logo que onze Estados houverem depositado os seus respectivos instrumentos de ratificação ou de adesão. Com referência a qualquer outro Estado que a ratificar ou que a ela aderir ulteriormente, a Convenção entrará em vigor na data do depósito do seu instrumento de ratificação ou adesão.

32 O reconhecimento da jurisdição obrigatória da Corte poderia ser procedido em momento posterior, por força da disposição do artigo 62 da Convenção, in verbis:

Todo Estado-parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece como obrigatória, de pleno direito e sem convenção especial, a competência da Corte em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação desta Convenção.

Vale mencionar que, ainda que da redação do artigo 68³³ da Convenção se depreenda o compromisso assumido por um Estado perante os demais signatários quanto ao cumprimento das decisões da CIDH, e ainda que a incorporação dos preceitos normativos internacionais ao ordenamento jurídico interno já tenha sido procedida, a autoexecutoriedade de tais decisões esbarraria na soberania estatal. De fato, ainda que seja desejável que a legislação interna necessária à execução do tratado esteja pronta antes do vigor internacional deste^{34 35}, posto que a sua ausência pode ensejar violação de preceito internacional, tais medidas estão afeitas à discricionariedade doméstica, como decorrência da impossibilidade da ingerência prática internacional em assuntos internos. A doutrina é inclusive firme em asseverar que “as soluções concretas para execuções de julgados internacionais *ainda dependem* dos institutos nacionais que incorporam o Direito Internacional para a sua aplicação interna”³⁶.

É neste contexto, portanto, que a tal possibilidade de execução das decisões da CIDH perante a jurisdição nacional encontra campo amplo de eficácia apenas no que diz respeito às obrigações de pagar, sendo que no que se refere às obrigações de fazer as barreiras políticas são sempre mitigadoras de cumprimento.

Segundo preceito do artigo 63³⁷ da Convenção, as decisões da CIDH devem ser de duas ordens: assecuratória da fruição do direito ou

33 Artigo 68 - 1. Os Estados-partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes.

34 AUST, op. cit., p. 274.

35 No original:

Even if the treaty does not enter into force for the state at the time it con-sents to be bound,⁴ the date of entry into force may come earlier than expected. It is therefore desirable that any necessary legislation is made before the state gives its consent, though the actual coming into force of the legislation can certainly be postponed until the entry into force of the treaty.

36 RAMOS, André de Carvalho. *Processo Internacional dos Direitos Humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 364.

37 Artigo 63

1. Quando decidir que houve violação de um direito ou liberdade protegidos nesta Convenção, a Corte determinará que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violados. Determinará também, se isso for procedente, que sejam reparadas as consequências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, bem como o pagamento de indenização justa à parte lesada.

da liberdade violada, e reparatória de tal violação, constituindo-se esta última em obrigação pecuniária^{38 39}.

Sobre aquela primeira, nada obstante a existência de instrumentos de pressão e de fiscalização internacional, como o são a nova constituição de violação internacional - desta feita em decorrência do não cumprimento de boa-fé -, e a possibilidade trazida pelo artigo 65⁴⁰ da Convenção, de envio de relatório à OEA, é fato que não existem garantias legislativas nacionais de excutoriedade imediata⁴¹. Ramos⁴² faz referência a projeto de lei que ainda tramita no legislativo nacional e que reforçaria o cumprimento das decisões que condenam a obrigações de fazer⁴³. A conversão do projeto em lei, todavia, ainda não foi implementada.

Tenha-se em conta que o cumprimento de obrigações de fazer é multifacetário e, em grande parte dos casos, não depende apenas de dotações para recursos humanos e materiais - o que por si só já é tarefa complicada -, mas aponta para necessidade de alterações legislativas, procedimento quase sempre moroso, e que acaba remetendo as vítimas mais uma vez

38 PASQUALUCCI, Jo M. *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*.

Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 239. Disponível em: <<http://www.questia.com/read/107344872/the-practice-and-procedure-of-the-inter-american-court>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

39 No original: "The purpose of reparations is twofold: first, to require States to observe certain standards of law and order; and, secondly, to repair, to the extent possible, any injuries caused as a result of a State's failure to meet those standards".

40 Artigo 65:

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

41 A situação não é muito diferente nos demais países integrantes da Organização dos Estados Americanos (OEA). David Baluarte menciona a preocupação de Cançado Trindade em face do baixo índice de cumprimento das decisões da Corte, o que o teria levado a propor a criação de um órgão vinculado ao Conselho Permanente da OEA, responsável por verificar as decisões da Corte. E complementa: Cançado has proposed a strategy for the "full application" of Article 65 of the American Convention which instructs the Court to report to the OAS General Assembly every year and "specify, in particular, the cases in which a state has not complied with its judgments, making any pertinent recommendations (BALUARTE, David C. *Strategizing for Compliance: the evolution of compliance phase of InterAmerican Court litigation and the strategic imperative for victims representatives*, American University International Law Review, March 15, 2012, Disponível em: <<http://www.questia.com/read/1P3-2863500311/strategizing-for-compliance-the-evolution-of-a-compliance>>. Acesso em: 17 jun. 2014).

42 RAMOS, op. cit., p. 380.

43 Projeto de lei nº 4.667, de 15 de dezembro de 2004, já aprovado na Câmara dos Deputados, no qual "fica estabelecido o caráter vinculante das decisões e recomendações internacionais referentes a direitos humanos, com fixação de prazo de 24 horas para cumprimento". O projeto seguiu para o Senado.

para poder judiciário interno, solução não ideal. A doutrina especializada faz referência à ação civil pública e ao controle de constitucionalidade como formas de garantir a executoriedade ora tratada, podendo-se ainda invocar a adequabilidade do mandado de segurança. Tais ações, todavia, ainda que contem com a possibilidade de decisões liminares, são veiculadas em novos processos de conhecimento que constituem novos títulos, estes sim revestidos de executoriedade plena.

Observe-se que no sistema europeu de proteção dos direitos humanos existe a possibilidade de conversão pecuniária das obrigações de fazer (artigo 41 da Convenção Europeia de Direitos Humanos), possibilidade esta não prevista no sistema americano, no qual vigora o princípio do *restitutio in integrum*, por aplicação do já mencionado artigo 63 da CADH. Neste sentido, aliado ao fato de que nenhum empecilho de ordem interna poderá ser invocado para justificar o não cumprimento da obrigação de fazer, é dever do Estado - a depender de cada decisão - garantir o exercício do direito ou da liberdade violada, *bem como* indenizar a vítima pelo dano sofrido, o que tem sido reiteradamente afirmado pela jurisprudência da CIDH^{44 45}.

É bem por isso que o artigo 633 do Código de Processo Civil (CPC) não poderia ser entendido como norma garantidora da eficácia executória interna das obrigações de fazer. Referida disposição, tal como no artigo 41 da Convenção Europeia de Direitos Humanos, prevê a possibilidade de conversão da obrigação de fazer não cumprida em indenização, o que violaria o princípio do *restitutio in integrum*, informador do sistema aqui tratado.

No que concerne às decisões reparatórias, por outro lado, a situação é diversa. De fato, além do cumprimento espontâneo da obrigação, derivado da sua eficácia declaratória, existe a possibilidade de execução de título judicial perante as cortes nacionais, esta sim expressão da eficácia executória ampla das decisões da CIDH, por aplicação do segundo parágrafo do artigo 68 da Convenção que dispõe: “a parte da sentença que determinar indenização compensatória poderá ser executada no país

44 Op. cit., p. 230

45 No original:

The Inter-American Court holds that: reparation for damage caused by a breach of an international obligation requires, whenever possible, full restitution (*restitutio in integrum*), which consists of reestablishing the previous situation. If that [is] not possible, the international court must order that steps be taken to guarantee the rights infringed, redress the consequences of the infringements, and determine payment of indemnification as compensation for damage caused.

respectivo pelo processo interno vigente para a execução de sentenças contra o Estado”.

Repare-se que neste ponto o direito internacional fez opção de convergência com o direito interno, ao apontá-lo como fonte normativa do procedimento executório da decisão emanada de órgão internacional⁴⁶. É exatamente esta opção que confere à execução das obrigações de pagar oriundas da decisão da CIDH ampla possibilidade, conforme se detalhará a seguir.

3 FORMAS DE ADIMPLEMENTO DAS OBRIGAÇÕES DE PAGAR ORIUNDAS DE CONDENAÇÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Antes de tratar do modo como se realiza o cumprimento das obrigações de pagar nascidas de sentenças da Corte Interamericana, cumpre esclarecer que referidas decisões não recebem o tratamento dado às sentenças estrangeiras pelo ordenamento jurídico pátrio.

Com efeito, tais decisões são categorizadas como sentenças internacionais, na medida em que proferidas por órgão de que é integrante o Estado em face do qual é exarada, que, portanto, participa da formação do título judicial, o que não ocorre no caso das sentenças estrangeiras⁴⁷. Sendo assim, proferida a decisão pela CIDH, formado está título executivo judicial, que poderá ser executado no Brasil com base nas disposições da norma internacional que regulou a sua formação, sem qualquer necessidade de homologação pelo Superior Tribunal de Justiça, indispensabilidade disposta apenas para as sentenças estrangeiras pelo artigo 475-N do CPC.

Cumpre ressaltar, todavia, que, nada obstante a constituição de título executivo judicial, o segundo parágrafo do artigo 68 da CADH supra transcrito dispõe uma possibilidade e não uma necessidade.

46 Ramos, após referir desinteresse pela polêmica havida entre dualistas e monistas, que segundo ele “é típica da visão de como o direito interno vê o direito internacional”, o que não seria relevante para o tratamento desta matéria, na medida em que é o caminho oposto, o da visão do direito interno pelo direito internacional, que de fato interessa, deixa claro que “o direito interno somente será utilizado se o direito internacional a ele fizer remissão”, posto que ao direito internacional “importa apenas as suas próprias fontes normativas” (RAMOS, op. cit., 2009. p. 255).

47 PEREIRA, Marcela Harumi Takahashi. Cumprimento da Sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Âmbito Interno. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XII, n. 67, ago. 2009. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leituraE+artigo_id_=649>. Acesso em: 18 jun. 2014.

Com efeito, o vocábulo utilizado é *poderá* e não *deverá*, o que, aliado às disposições da primeira parte do mesmo artigo 68, traz à tona a alternativa do cumprimento independente de procedimento judicial específico da obrigação de pagar.

E nem poderia ser diferente. Repare-se que, antes da constituição de obrigação de pagar da Fazenda Pública em benefício daquele que teve a violação de direitos reconhecida, ocorre a constituição de uma obrigação perante a comunidade internacional, cujo compromisso de cumprimento foi assumido com a adesão aos termos da primeira parte do artigo 68 aqui já tratado e que dispõe: “os Estados-partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes”.

Tenha-se em conta que, salvo situações excepcionais, o conhecimento e julgamento de determinada demanda pela CIDH somente pode ocorrer após o esgotamento dos remédios internos. De fato, nos termos do segundo parágrafo do artigo 61 da Convenção⁴⁸, é condição de apresentação da demanda à CIDH, a tramitação desta perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que, por seu turno, somente conhecerá das petições que lhe são apresentadas após a interposição e o esgotamento dos recursos da jurisdição interna, por expressão da alínea “a” do artigo 46 também da CADH⁴⁹. Daí se extrai que o titular do direito violado já deve ter anteriormente estado perante o Judiciário Nacional, pelo que não é justo nem legítimo que, mesmo após a submissão do pleito à Corte Interna e à Corte Internacional, tenha ainda que recorrer novamente ao Poder Judiciário brasileiro para ter satisfeita a reparação, mormente quando se trata de violação de direitos humanos.

Neste sentido, o comportamento esperado é mesmo o do cumprimento imediato do quanto disposto no título. De fato, ao permitir a execução com base nas normas de caráter interno, o Brasil se coloca em estado de violação de norma internacional, sujeito às sanções próprias, sendo certo que a possibilidade de execução é instrumento colocado à disposição da vítima como meio de efetivação, não sendo estipulado em favor do Estado violador; é meio para o sujeito do direito violado não se

48 É dicação do parágrafo segundo do artigo 61 da Convenção: “Para que a Corte possa conhecer de qualquer caso, é necessário que sejam esgotados os processos previstos nos artigos 48 a 50”. Por seu turno, os artigos 48 a 50 mencionados constituem disposições acerca do procedimento realizado na Comissão.

49 Artigo 46:

Para que uma petição ou comunicação apresentada de acordo com os artigos 44 ou 45 seja admitida pela Comissão, será necessário: a) que hajam sido interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna, de acordo com os princípios de Direito Internacional geralmente reconhecidos.

converter em prejudicado por nova violação, desta feita por força do não cumprimento voluntário.

Bem por isso que não se poderia invocar a aplicação *necessária* do *caput* do artigo 100 da Constituição Federal⁵⁰, adequado apenas às hipóteses de pagamento procedidos a partir de execuções forçadas tramitadas no judiciário nacional. Ainda que de uma leitura superficial se pudesse extrair que o dispositivo se aplica a todo e qualquer pagamento realizado pela Fazenda Pública, é fato que a disposição trata da expedição de precatórios, e estes se constituem em ordens de pagamento expedidas por magistrados nacionais em processos judiciais em que figura como parte a Fazenda Pública, donde se tem que o referido artigo 100 da Constituição Federal somente se aplica para a hipótese de execução forçada e não de cumprimento voluntário da obrigação sem necessidade de recurso ao judiciário.

E não há qualquer contradição neste raciocínio. Ainda que possa existir convergência semântica entre o termo *sentença judiciária* (expressão específica do dispositivo constitucional) e a decisão proferida pela CIDH, não há convergência ontológica. De fato a expedição do precatório nos termos constitucionalmente concebidos pressupõe ordem judiciária para empenho de despesa pelo Tesouro Nacional, providência que jamais poderia ser adotada pela CIDH, que não possui competência para a instituição de despesa orçamentária no Brasil. Violados, inclusive, estariam os termos da Lei de Finanças Públicas⁵¹, recepcionada pelo ordenamento jurídico instaurado em 1988. Neste sentido, o termo *sentença judiciária* constitucionalmente utilizado somente pode ser compreendido como decisão de execução proferida pelo Poder Judiciário nacional. Ratificam tal entendimento dois fatos: 1) o tratamento constitucional do Poder Judiciário brasileiro está inserido no mesmo capítulo em que inserido o tratamento dos precatórios; 2) a disposição havida no parágrafo 6º do artigo 100, no sentido de que as dotações orçamentárias serão

50 Art.100, caput:

Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

51 Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

abertas a *este* Poder Judiciário⁵² que, portanto, dispõe de competência não afeta à CIDH.

Ademais, do ponto de vista do Direito internacional, a utilização de precatórios, expondo a vítima às longuíssimas esperas que atormentam os jurisdicionados, deve ser considerada como quebra dos padrões internacionalmente aceitos de reparações justas, prontas e efetivas.

Pois bem. Em vista da inaplicabilidade das disposições do artigo 100 da Constituição Federal para as hipóteses de cumprimento espontâneo da obrigação de pagar derivada de sentença proferida pela Corte, o Estado brasileiro tem procedido aos pagamentos das indenizações devidas através da expedição de Decretos Presidenciais, mediante os quais autoriza a Secretaria Especial de Direitos Humanos, órgão da Presidência da República, a promover as gestões necessárias ao cumprimento das sentenças proferidas.

Repare-se que quando do reconhecimento da jurisdição obrigatória da CIDH pelo Brasil, a redação do artigo 84 da Constituição Federal já havia sido alterada pela Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, razão pela qual, quando da primeira condenação do Estado brasileiro ao pagamento de indenização⁵³, já havia a possibilidade de veiculação de atos administrativos concretos por meio de Decreto Presidencial⁵⁴.

Autorizada, a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, órgão de assessoramento direito do Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes voltadas à promoção dos direitos humanos, por força do quanto disposto no artigo 24 da Lei

52 Art. 100, § 6º:

As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva.

53 Caso Damião Ximenes Lopes. V. Decreto nº 6.185, de 13 de agosto de 2007.

54 Art. 84:

Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

VI - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;”

nº 10.683, de 28 de maio de 2003⁵⁵, lança mão da dotação orçamentária própria para o pagamento das sentenças proferidas pela CIDH⁵⁶, adimplindo assim, do modo mais adequado, a obrigação de pagar derivada de tais sentenças.

Por outro lado, nos casos em que não cumprida espontaneamente tal obrigação, se abre ao titular do direito a possibilidade de execução de título judicial perante o Poder Judiciário nacional. Nesta hipótese, instaurar-se-á o procedimento previsto pelo artigo 730 do CPC, expressão do processo vigente para a execução desta espécie condenatória, em observância ao quanto disposto pelo artigo 68 da CADH⁵⁷.

O procedimento não alcança grande dificuldade. Pode apenas desdobrar-se em eventuais embargos à execução, mas, diante de título líquido, certo e exigível, redundará em pagamento mediante precatório, agora sim com a devida aplicação do artigo 100 da CF. Nesse caso, porém, corre-se o risco de perpetrar descumprimento de obrigação internacional especificamente estabelecida pela CIDH em razão do descumprimento dos padrões internacionais de reparação, como já observado; haveria, assim, ocasião para pedido internacional de condenação a nova indenização em face da resistência em adimplir com obrigação claramente constituída em função de sentença internacional.

Não há notícia na jurisprudência ou na doutrina de execução forçada de título constituído em face do Estado brasileiro a partir de decisão

55 Art. 24.

À Secretaria de Direitos Humanos compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes voltadas à promoção dos direitos da cidadania, da criança, do adolescente, do idoso e das minorias e à defesa dos direitos das pessoas com deficiência e promoção da sua integração à vida comunitária, bem como coordenar a política nacional de direitos humanos, em conformidade com as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH, articular iniciativas e apoiar projetos voltados para a proteção e promoção dos direitos humanos em âmbito nacional, tanto por organismos governamentais, incluindo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, quanto por organizações da sociedade, e exercer as funções de ouvidoria nacional de direitos humanos, da criança, do adolescente, do idoso e das minorias.

56 Vide Portal do Orçamento. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/loa/2013/elaboracao/projeto-de-lei/390-proposta-do-executivo/410-volumes-do-projeto-de-lei/440-volume-iv-tomo-ii/560-64000-secretaria-de-direitos-humanos-pdf/view>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

57 Destaque-se aqui a inadequabilidade da utilização do Mandado de Segurança, ainda que se possa extrair da decisão da CIDH a existência de direito líquido e certo. Além de se tratar de ação de conhecimento e não de espécie executória – o que por si só já é motivo suficiente para deixar clara a desvantagem de sua utilização em detrimento do procedimento executório direito –, a ação mandamental não é substitutiva de ação de cobrança – dicção da Súmula 269 do Supremo Tribunal Federal –, nem dá ensejo a efeitos financeiros pretéritos – dicção da Súmula do 271 do Supremo Tribunal Federal.

da Corte Interamericana, donde se conclui que, de fato, o adimplemento da obrigação de pagar derivada de tais decisões tem sido procedido do modo mais adequado, tanto da perspectiva do Direito brasileiro, quanto da do internacional.

4 CONCLUSÃO

O Brasil tem buscado cumprir corretamente suas obrigações de pagar assumidas no sistema interamericano de direitos humanos. Por certo que esperar que as vítimas de violações de direitos fundamentais iniciem procedimentos executórios judiciais para, então, ingressar nas filas dos precatórios seria atentatória à dignidade, se não em patamar jurídico, pelo menos em expressão moral.

Dailler *et al*⁵⁸ alertam que “toda a norma de direito internacional se decompõe numa obrigação maior que é para respeitar, e de uma obrigação menor, que visa corrigir os efeitos do seu não respeito”. E, de fato, é princípio basilar do Direito Internacional a exigência de reparação surgida a partir da violação de obrigação consentida⁵⁹.

Tenha-se em conta, por outro lado, que referida violação assume uma gravidade ainda maior quando perpetrada contra indivíduos, que não possuem os mesmos mecanismos de reação dispostos aos entes estatais. Nestas hipóteses, o recurso mais eficaz é mesmo a provocação de Cortes Internacionais instauradas como instrumentos de garantia do cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados.

Não se pode negar, todavia, que, o mero reconhecimento da jurisdição obrigatória de Cortes Internacionais não torna eficaz o cumprimento das decisões exaradas. De fato, de nada adianta a titularidade de um crédito se as medidas dispostas à fruição de tal crédito não estiverem ao alcance do credor. Neste sentido, ainda que existam mecanismos internacionais de solução de controvérsias, é mesmo no plano doméstico que se alcança a efetividade das reparações. Não há atividade substitutiva da CIDH no que diz respeito à reparação *lato sensu*, seja a obrigação de fazer ou de

58 DAILLER et al, op. cit., p.714.

59 A este respeito, Malcom Shaw destaca:

State responsibility is a fundamental principle of international law, arising out of the nature of the international legal system and the doctrines of state sovereignty and equality of states. It provides that whenever one state commits an internationally unlawful act against another state, international responsibility is established between the two. A breach of an international obligation gives rise to a requirement for reparation (op. cit., p. 78.)

pagar, e os motivos são óbvios: nenhum Estado consentiria em abrir mão da autoridade exercida sobre instrumentos legislativos, judiciários, militares, ou sobre o poder de polícia. Seria o mesmo que abrir mão da própria soberania.

Nada obstante, se mantem a autoridade sobre os instrumentos que lhe são dispostos para a realização dos direitos de seus cidadãos, o que se espera de um Estado é que promova o cumprimento das obrigações internacionais de respeito aos direitos humanos assumidas, e, em caso de violação, adote as providências devidas à adequada compensação. Que além de incorporar ao seu ordenamento jurídico as normas internacionais às quais aderir, adote as providências necessárias à eficácia e aplicabilidade domésticas de tais normas.

Bem se sabe que o Estado brasileiro está longe da observância plena aos termos da CADH, mas não se pode negar, diante de todo o exposto, que a obrigação de pagar havida a partir de condenação da Corte Interamericana tem sido adimplida do modo mais adequado.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando et al. *Manual de Direito Internacional Público*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

AUST, Anthony. *Modern Treaty Law and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

BALVARTE, David C. *Strategizing for Compliance: the evolution of compliance phase of Inter-court litigation and the strategic imperative for victims representatives*. *American University International Law Review*, March 15, 2012. Disponível em: <<http://www.questia.com/read/1P3-2863500311/strategizing-for-compliance-the-evolution-of-a-compliance>>. Acesso em: 17 jun. 2014.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, *Agravo Regimental na Carta Rogatória 8279 República Argentina -AgR-*, Agravante: Coagulantes Argentinos S/A; Rel. Min. Celso de Mello - julgamento 17.06.1998, Plenário - Publicado DJ 10.08.2000. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28incorpora%E7%E3o+tratados%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 02 ago. 2014.

DAILLIER, Patrick et al. *Direito Internacional Público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.

GRIBEL, Gabriela Frazão. *As Cortes Domésticas e a Garantia do Cumprimento do Direito Internacional*. Curitiba: Juruá, 2011.

MORE, Rodrigo Fernandes. *Fundamentos das Operações de Paz das Nações Unidas e a questão do Timor Leste*. 2002. 151 f. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo 01/2002.

PASQUALLUCCI, Jo M. *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, disponível em: <<http://www.questia.com/read/107344872/the-practice-and-procedure-of-the-inter-american-court>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

PEREIRA, Marcela Harumi Takahashi. Cumprimento da Sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Âmbito Interno. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XII, n. 67, ago. 2009. Disponível em:<http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leituraE+artigo_id_=649>. Acesso em: 18 jun. 2014.

PIOVESAN, Flávia. A Incorporação, a Hierarquia e o Impacto dos Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro. In: GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia. *O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e o Direito Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

RAMOS, André de Carvalho. *Pluralidade das Ordens Jurídicas: a relação do direito brasileiro com direito internacional*. Curitiba: Juruá, 2012.

_____. *Processo Internacional dos Direitos Humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SLAUGHTER, Anne-Marie; BURKE-WHITE, William. *The Future of International Law is Domestic (or, the European way of law)*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

SHAW, Malcom N. International Law, 6. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. artment of Power? Reflections on the Emergence of New International Judiciary. *The Eropean Journal of Law*, v. 20, n. 1, 2009. Disponível em:<<http://www.ejil.org/pdfs/20/1/1775.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2014.