

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
CAMPUS FRANCA – FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

ROBERT AUGUSTO DE SOUZA

Razão pública e conformidade: Análise dos fundamentos jurídicos relacionados ao
(des)cumprimento de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos em face do
Estado brasileiro (2006 – 2023)

Franca/SP

2025

ROBERT AUGUSTO DE SOUZA

Razão pública e conformidade: Análise dos fundamentos jurídicos relacionados ao (des)cumprimento de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos em face do Estado brasileiro (2006 – 2023)

Versão corrigida

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Campus Franca, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania

Orientador: Prof. Associado Daniel Damasio Borges

Franca/SP

2025

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

S729r Souza, Robert Augusto de
Razão pública e conformidade : Análise dos fundamentos jurídicos
relacionados ao (des)cumprimento de sentenças da Corte
Interamericana de Direitos Humanos em face do Estado brasileiro
(2006 – 2023) / Robert Augusto de Souza. -- Franca, 2025
304 p. : tabs.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP),
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca
Orientador: Daniel Damasio Borges

1. Corte Interamericana de Direitos Humanos. 2. Justiça
internacional. 3. Interpretação constitucional. 4. Compliance. 5.

~~Pluralismo jurídico. I. Título.~~

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Dados fornecidos pelo autor(a).

IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

A pesquisa oferece uma análise qualitativa dos fundamentos jurídicos empregados por agentes públicos brasileiros para justificar o descumprimento de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos. O desenho de pesquisa se diferencia de outros trabalhos no campo investigativo, os quais se dedicaram a formular indicadores quantitativos para a mensuração de *compliance*, mas não analisaram a matéria à luz do Direito Constitucional brasileiro e não incursionaram com profundidade em bancos públicos de dados e na jurisprudência nacional sobre o tema. Os resultados apresentados fornecem uma visão mais alargada das razões jurídicas que impedem ou limitam a execução de decisões judiciais internacionais no Brasil.

POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

The research offers a qualitative analysis on the legal reasonings Brazilian public agents employ to justify noncompliance with rulings from the Inter-American Court of Human Rights. The research design differs from other works in the investigative field, which are dedicated to elaborating quantitative indicators to measure compliance, but have neither analyzed the problem in light of Brazilian Constitutional Law nor made in-depth incursions in public databases and national jurisprudence regarding the issue. The results provide a broader view on the legal reasons that prevent or limit the execution of international judicial rulings in Brazil.

IMPACTO POTENCIAL DE ESTA INVESTIGACIÓN

La investigación ofrece un análisis cualitativo de los fundamentos jurídicos empleados por agentes públicos brasileños para justificar el incumplimiento de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El diseño se diferencia de otros trabajos en el campo investigativo, los cuales se dedicaron a formular indicadores cuantitativos para mensuración de *compliance*, pero no analizaron el problema ante el Derecho Constitucional brasileño ni incursionaron con profundidad en bancos públicos de datos y en la jurisprudencia nacional sobre el tema. Los resultados presentados proporcionan una visión más alargada de las razones jurídicas que impiden o limitan la ejecución de decisiones judiciales internacionales en Brasil.

ROBERT AUGUSTO DE SOUZA

Razão pública e conformidade: Análise dos fundamentos jurídicos relacionados ao (des)cumprimento de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos em face do Estado brasileiro (2006 – 2023)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Campus Franca, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.
Área de Concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania.

Banca Examinadora

Presidente: _____

Prof. Dr. Daniel Damasio Borges (FCHS/UNESP)

1ª Examinadora: _____

Profa. Dra. Fabiana Cristina Severi (FDRP/USP)

2º Examinador: _____

Prof. Dr. João Henrique Ribeiro Roriz (FCS/UFG)

3º Examinador: _____

Prof. Dr. Leonardo Simões Agapito (FCHS/UNESP)

4ª Examinadora: _____

Profa. Dra. Tarin Cristino Frota Mont’Alverne (FD/UFC)

Franca/SP, 22 de dezembro de 2025.

Dedico este trabalho a Fabiana de Assis Santos,
minha mãe, por tudo quanto se foi, por tudo o que
ainda virá.

AGRADECIMENTOS

Levo já alguns dias diante da página em branco, refletindo a propósito do que escrever neste último instante. Há muito o que gostaria de registrar dos quatro anos que se encerram, desse momento no tempo em que a intensidade e a velocidade das coisas se desfazem numa espécie de borrão na memória. É ingrata a atividade de escrever essas páginas. Produz um sentimento bastante assemelhado àquele que tive enquanto lia *A Caverna*, de Saramago. As lembranças reunidas do ciclo encerrado parecem se confundir com os bules, as chávenas e os cântaros de barro de Cipriano Algor; as memórias ficam registradas nessas páginas, as artesanias recusadas pelo Centro foram cautelosamente acomodadas no caminho de volta à casa da olaria. Compartilham todas elementos comuns: o amor e o carinho, do autor e do oleiro.

Agradeço ao meu orientador, Professor Daniel Damasio Borges, pelos ensinamentos e pela autonomia que me assegurou durante o doutoramento. Nesse período de amadurecimento pessoal e profissional, seu apoio e suas lições foram indispensáveis para que esse (não tão) curto e denso intervalo pudesse impactar tão intensamente a minha vida.

À Ana Carolina de Sá Juzo, amiga de todas as horas, dos momentos felizes e críticos. Já se aproxima uma década da nossa amizade e ainda me surpreendo com esse belo acaso da vida que foi a nossa reunião. Agradeço pelas conversas descompromissadas, pelas leituras atentas, pelos projetos comuns. Por abrir sua casa para me receber em tantas – e inoportunas – ocasiões. Chegará um tempo em que poderei, talvez, retribuir uma fração mínima de tudo quanto recebi de você.

Ao amigo Welington Oliveira de Souza dos Anjos Costa, por todas as ideias, por todas as risadas, por todas as inquietações que dividimos... Durante quase um ano lhe importunei, semanalmente, com minha presença em sua casa para as aulas de segunda-feira durante o estágio supervisionado em docência. Difícil compreender a fonte de tamanha tolerância. Há algo de muito belo em sua existência que reverbera nos caminhos por onde passa. Agradeço por todos os momentos vividos. A realização do doutorado não teria sido possível sem o seu generoso acolhimento.

À Professora Fabiana Cristina Severi, minha orientadora do mestrado, pelas lições que criaram raiz e que com tanta força se pronunciam ao longo deste trabalho. Durante a escrita do texto, suas aulas e seus ensinamentos foram visitantes frequentes da minha memória, sempre apoiadores, sempre indicadores de melhores caminhos. Tenho muita gratidão pelo riquíssimo período de orientação e pelas oportunidades concedidas. Obrigado por me fornecer os instrumentos necessários para chegar até este momento.

Aos Professores Arthur Roberto Capella Giannattasio, João Henrique Ribeiro Roriz e Victor Hugo de Almeida, pelas relevantes contribuições decorrentes do Exame de Qualificação. Suas sugestões metodológicas e teóricas tiveram grande valor nas reflexões que produzi no trabalho final.

Aos pareceristas que avaliaram o projeto de pesquisa submetido à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) no ano de 2022 (processo n. 2022/02055-6). Algumas referências centrais para as elaborações teóricas produzidas nesta tese derivam dos pareceres cuidadosamente elaborados por esses professores anônimos.

Ao Professor Caio Gracco Pinheiro Dias, que, talvez sem perceber, semeou inúmeras das ideias que nortearam a formulação do projeto de pesquisa e frutificaram durante a escrita da tese. O curto período de estágio na disciplina de Direito Internacional Público durante o mestrado deu fôlego à ideia de realizar o doutoramento nessa área de pesquisa, enquanto a disciplina de Diálogos sobre a Docência no Ensino Superior continua a prover ferramentas valiosas que vêm beneficiando minhas passagens pela sala de aula.

Às servidoras e aos servidores da Unesp Franca, por toda a atenção e presteza dispensadas durante esses quatro anos, em especial à Daniela Almeida Borges, ao Valter Nailton da Silva e ao Wagner Fabiano de Souza, pela solicitude no fornecimento de documentos, informações e respostas durante o estágio supervisionado em docência e a escrita da tese, sem as quais seria impossível navegar pela burocracia administrativa.

Ao Doutor Irany Laraia Neto, Juiz de Direito, chefe, amigo, mentor. Tenho grande admiração pelo seu trabalho e muita gratidão pelo aprendizado diário e pela oportunidade de fazer aquilo que acredito ser a coisa certa. Fizemos muito, ainda há muito por fazer... Obrigado pelo apoio de sempre e pela confiança de todos os dias.

Aos Doutores André Ricardo Botasso e Pollyanna Lima Neves Toledo, Juízes de Direito, cujo apoio foi essencial para o desenvolvimento de minha carreira profissional. Agradeço especialmente à Doutora Vanessa Manhani, com quem tive o privilégio de aprender e conviver durante quase dois anos no Juizado Especial Cível e Criminal da Comarca de Frutal. A realização do doutorado não teria sido viável sem a liberdade que me conferiu.

Às minhas centenas de alunas e alunos nos cursos de graduação em Direito da UEMG Frutal e da Unesp Franca, pelas palavras de carinho, pelas interações diárias, pelas trocas de ideias, pela curiosidade despertada... Agradeço pela felicidade que me propiciaram por estar em sala de aula durante dois anos do doutoramento.

Às servidoras e aos servidores da 2ª Vara Cível e do Juizado Especial Cível e Criminal da Comarca de Frutal, por todo o apoio prestado durante esses quase cinco anos de Tribunal de

Justiça. Agradeço com todo o carinho a Gláucia Fuad Bichara, grande incentivadora de minha carreira, a Patrícia Rosa Prado Martins e a Rosana Rosa Cunha de Paula, que me motivaram a tomar as decisões mais importantes de minha vida profissional.

À Cristina Lopes Martins, que tantos anos atrás começou como professora e terminou como amiga, por ter reaberto espaço em sua vida para me acolher nas aulas de italiano, as quais me permitiram mais uma vez superar a barreira de um idioma estrangeiro. Nossos breves encontros virtuais não só me levaram a traduzir aquele breve excerto de Domenico de Masi que agora já não me vem à lembrança, como também viabilizaram minha aprovação no processo seletivo de doutorado e deram passagem segura ao início do sonho que eu tinha. Guardo com saudades as recordações da nossa convivência.

Aos servidores da Biblioteca do Supremo Tribunal Federal, que atenderam prontamente às minhas diversas solicitações de materiais antigos e já perdidos no tempo, os quais foram indispensáveis para a redação de boa parte dos dois primeiros capítulos da tese.

A todos os meus professores, de ontem e de sempre, por pavimentarem o caminho percorrido até o momento presente.

A mulher aproxima-se da grade de ferro, põe-lhe as mãos em cima e sente a frescura do metal. Não podemos perguntar-lhe se ouviu os dois tiros sucessivos, jaz morta no chão e o sangue desliza e goteja para a varanda de baixo. O cão veio a correr lá de dentro, fareja e lambe a cara da dona, depois estica o pescoço para o alto e solta um uivo arripiante que outro tiro imediatamente corta. Então um cego perguntou, Ouviste alguma coisa, Três tiros, respondeu outro. Mas havia também um cão aos uivos, Já se calou, deve ter sido o terceiro tiro, Ainda bem, detesto ouvir os cães a uivar.

(Saramago, 2004, p. 325)

Examinando criticamente esses pontos cegos, concluo que muitos de nós estamos motivados a nos mover contra a dominação apenas quando sentimos os nossos próprios interesses diretamente ameaçados. Muitas vezes, então, o anseio não é por uma transformação coletiva da sociedade, pelo fim da política de dominação; mas simplesmente pelo fim daquilo que sentimos que nos está prejudicando. É por isso que precisamos desesperadamente que uma ética do amor intervenha em nosso desejo autocentrado por mudança. Fundamentalmente, se estamos comprometidos apenas com um progresso em relação àquela política de dominação que conduz diretamente à nossa exploração ou opressão individual, não só permanecemos ligados ao *status quo*, como agimos em cumplicidade com ele, nutrindo e conservando esses mesmos sistemas de dominação. Até que sejamos capazes de aceitar a natureza interconectada e interdependente dos sistemas de dominação e de reconhecer as formas específicas de manutenção de cada um deles, continuaremos a agir de forma a minar nossa busca individual por liberdade e nossa luta por libertação coletiva.

(hooks, 2006, p. 244)

RESUMO

SOUZA, Robert Augusto de. **Razão pública e conformidade:** Análise dos fundamentos jurídicos relacionados ao (des)cumprimento de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos em face do Estado brasileiro (2006 – 2023). 2025. 302 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca/SP, 2025.

Recuperando o dilema da eficácia de tratados internacionais nos marcos do pluralismo jurídico, o objetivo geral desta tese é entender quais fundamentos jurídicos vêm sendo utilizados pelo Estado brasileiro para justificar o (des)cumprimento de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH) emitidas em seu desfavor. Elenco como objetivos específicos (i) analisar como o direito interno interage com tratados e decisões judiciais internacionais quanto ao momento de sua vigência e ao seu status normativo no plano doméstico; e (ii) examinar como distintos agentes públicos brasileiros têm justificado ações ou omissões decorrentes das sentenças internacionais. Numa postura preliminar, a questão debatida envolve uma discussão sobre o papel das instituições judiciárias – conceito no qual se incluem os tribunais internacionais – na elaboração de soluções para controvérsias morais, políticas e sociais complexas a partir do quadro constitucional brasileiro. Sugiro duas hipóteses para refletir sobre o tema do descumprimento. A primeira delas indica a ausência de um órgão interno ou externo que seja investido de competência específica para promover a supervisão das sentenças. Uma segunda hipótese é a de que as autoridades públicas nacionais não conferem às sentenças internacionais um status normativo suficiente para revogar medidas já adotadas no plano interno nem lhes atribuem os predicados do efeito direto, negando a tais decisões um efeito vinculante automático e se reservando uma margem de apreciação interna para decidir se, quando, como e em que medida as decisões internacionais serão cumpridas no território nacional. Para explorar essas hipóteses, utilizo oito fontes de dados: manifestações do Estado e relatórios de monitoramento divulgados pela CorteIDH, bancos públicos de jurisprudência, base de dados da UMF/CNJ, acervo de projetos legislativos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, relatórios de gestão de órgãos da administração pública federal, plataforma BuscaLAI/CGU, pedidos individuais de acesso à informação a órgãos públicos e manifestações processuais em três ações de controle concentrado de constitucionalidade. No plano metodológico, a investigação é empírica e de caráter qualitativo, e seus instrumentos privilegiados de coleta são as pesquisas bibliográfica e documental, com emprego de ferramentas típicas da análise de conteúdo de matriz categorial. A análise desenvolvida não dá suporte à confirmação da primeira hipótese, mas permite a confirmação da segunda. Desse modo, a tese defende que o descumprimento de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos pelo Estado brasileiro está relacionado à inviabilidade jurídica e prática de atribuição de efeito direto a pontos resolutivos que exigem remodelação legislativa e/ou (re)estruturação de políticas públicas, assim como à elaboração local de fundamentos jurídicos que sustentam uma colisão entre o direito interno e o direito internacional. Quanto aos resultados e impactos, a tese pretende suprir uma lacuna na agenda de pesquisa, explorando os condicionamentos jurídicos mútuos entre a Corte Interamericana e o Estado brasileiro na tutela dos direitos humanos e verificando como essas tensões têm demarcado a resposta estatal às graves violações reconhecidas pelas sentenças internacionais.

Palavras-chave: Corte Interamericana de Direitos Humanos; justiça internacional; interpretação constitucional; *compliance*; pluralismo jurídico.

ABSTRACT

SOUZA, Robert Augusto de. **Public reason and compliance:** Analysis of the legal reasonings regarding (non)compliance with Inter-American Court of Human Rights rulings against Brazil (2006 – 2023). 2025. 302 p. Thesis (PhD in Law) – São Paulo State University (UNESP), School of Humanities and Social Sciences, Franca/SP, 2025.

Recovering the dilemma of the efficacy of international treaties in a context of legal pluralism, the main objective of this thesis is to understand what legal reasonings Brazil employs to justify (non)compliance with rulings from the Inter-American Court of Human Rights. As specific objectives, the research (i) analyzes how domestic law interacts with international treaties and decisions as to their validity and normative status; and (ii) examines how Brazilian public agents explain their actions or omissions regarding international rulings. Preliminarily, the question involves a discussion on the role of judiciary institutions – a concept that encompasses international courts – on the elaboration of solutions to complex moral, political, and social controversies under the Brazilian constitutional framework. I suggest two hypotheses to reflect on the issue of noncompliance. The first one indicates the absence of a body with specific authority to supervise ruling implementation. The second one argues that national public agents do not confer sufficient normative status to international rulings for them to revoke internal measures. Besides, national authorities do not attribute direct effect to these rulings, denying them an automatic binding effect and reserving themselves an internal margin of appreciation to decide if, when, how, and to what extent these international rulings will be implemented in the national territory. To explore these hypotheses, I resort to eight data sources: State petitions and supervision reports published by the international court, public jurisprudence databases, the UMF/CNJ database, bills from the House of Representatives and the Federal Senate, management reports from bodies in federal public administration, BuscaLAI/CGU virtual platform, individual requests of access to information, and petitions in three cases of abstract judicial review. In methodological terms, the investigation is empirical, qualitative, and uses bibliographic and documental research as its main data collection tools. The analysis does not support confirmation of the first hypothesis but allows confirmation of the second one. Therefore, the thesis defends that noncompliance with rulings from the Inter-American Court of Human Rights in Brazil is related to the legal and practical impossibility to attribute direct effect to reparation measures that require legislative changes and/or the remodeling of public policies, as well as to the local formulation of legal reasonings that point out a conflict between domestic and international law. As to results and impacts, the thesis aims to fill a gap in the investigative agenda by exploring the mutual legal constraints between the Inter-American Court of Human Rights and Brazil and verifying how these tensions have defined state responses to the grave human rights violations recognized by the international rulings.

Keywords: Inter-American Court of Human Rights; international justice; constitutional interpretation; compliance; legal pluralism.

RESUMEN

SOUZA, Robert Augusto de. **Razón pública y conformidad:** Análisis de los fundamentos jurídicos relativos al (in)cumplimiento de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado brasileño (2006 – 2023). 2025. 302 p. Tesis (Doctorado en Derecho) – Universidad Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, Franca/SP, 2025.

Recuperando el dilema de la eficacia de tratados de derechos humanos en los marcos del pluralismo jurídico, el objetivo general de esta tesis es comprender cuales fundamentos jurídicos han sido utilizados por el Estado brasileño para justificar el (in)cumplimiento de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su desfavor. Indico como objetivos específicos (i) analizar cómo el derecho interno se relaciona con tratados y decisiones judiciales internacionales cuanto al momento de su vigencia y a su estatus normativo en el plan doméstico; y (ii) examinar cómo distintos agentes públicos brasileños han justificado acciones u omisiones derivadas de las sentencias internacionales. Preliminarmente, la cuestión debatida envuelve una discusión sobre el rol de las instituciones judiciales – concepto en que se incluyen los tribunales internacionales – en la elaboración de soluciones para controversias morales, políticas y sociales complejas en el cuadro constitucional brasileño. Sugiero dos hipótesis para reflexionar sobre el tema del incumplimiento. La primera indica la ausencia de un órgano interno o externo que sea investido de competencia específica para promover la supervisión de las sentencias. La segunda es que las autoridades nacionales no brindan las sentencias internacionales con un estatus normativo bastante para revocar medidas ya adoptadas en el plan interno ni les atribuyen los predicados del efecto directo, negando a esas decisiones un efecto vinculante automático y reservándose un margen interno de apreciación para decidir si, cuándo, cómo y en qué medida las decisiones internacionales serán cumplidas en el territorio nacional. Para explorar esas hipótesis, utilizo ocho fuentes de datos: manifestaciones del Estado e informes de supervisión publicados por la CorteIDH, bancos públicos de jurisprudencia, base de datos de la UMF/CNJ, acervo de proyectos legislativos de la Cámara de Diputados y del Senado Federal, informes de gestión de órganos de la administración pública federal, plataforma BuscaLAI/CGU, solicitudes individuales de acceso a información dirigidas a órganos públicos y manifestaciones procesales en tres acciones de control concentrado de constitucionalidad. En el plan metodológico, la investigación es empírica, de carácter cualitativo y sus instrumentos privilegiados de coleta son los estudios bibliográfico y documental, con empleo de herramientas típicas del análisis de contenido de matriz categorial. El análisis desarrollado no suporta la confirmación de la primera hipótesis, pero permite confirmar la segunda. Por lo tanto, la tesis defiende que el incumplimiento de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el Estado brasileño está vinculado a la imposibilidad jurídica y práctica de atribución de efecto directo a puntos resolutivos que exigen remodelación legislativa y/o (re)estructuración de políticas públicas, así como a la elaboración local de fundamentos jurídicos que sustentan una colisión entre el derecho interno y el derecho internacional. Con relación a los resultados e impactos, la tesis pretende suplir una laguna en la agenda investigativa, explorando los condicionamientos jurídicos mutuos entre la Corte Interamericana y el Estado brasileño en la tutela de derechos humanos y verificando cómo esas tensiones han demarcado la respuesta estatal a las graves violaciones reconocidas por las sentencias internacionales.

Palabras-clave: Corte Interamericana de Derechos Humanos; justicia internacional; interpretación constitucional; *compliance*; pluralismo jurídico.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 – Medidas determinadas em Ximenes Lopes vs. Brasil	165
Tabela 2 – Medidas determinadas em Escher vs. Brasil	170
Tabela 3 – Medidas determinadas em Garibaldi vs. Brasil	172
Tabela 4 – Medidas determinadas em Gomes Lund (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil	177
Tabela 5 – Medidas determinadas em Fazenda Brasil Verde vs. Brasil	189
Tabela 6 – Medidas determinadas em Favela Nova Brasília vs. Brasil	193
Tabela 7 – Medidas determinadas em Povo Xucuru vs. Brasil	201
Tabela 8 – Medidas determinadas em Herzog vs. Brasil	207
Tabela 9 – Medidas determinadas em Fábrica de Fogos Santo Antônio de Jesus vs. Brasil ..	214
Tabela 10 – Medidas determinadas em Barbosa de Souza vs. Brasil	218
Tabela 11 – Medidas determinadas em Sales Pimenta vs. Brasil	222
Tabela 12 – Medidas determinadas em Tavares Pereira vs. Brasil	227
Tabela 13 – Medidas determinadas em Honorato vs. Brasil	232

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC ou ACi	Apelação cível
ACO	Ação cível originária
ACP	Ação civil pública
ADC	Ação declaratória de constitucionalidade
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADECON	Associação Comunitária de Trabalhadores Rurais
ADI	Ação direta de inconstitucionalidade
ADO	Ação direta de inconstitucionalidade por omissão
ADPF	Arguição de descumprimento de preceito fundamental
AgInt	Agravo interno
AgR ou AgRg	Agravo regimental
AGU	Advocacia-Geral da União
AI	Agravo de instrumento
ANL	Aliança Nacional Libertadora
ARE	Recurso extraordinário com agravo
AREsp	Agravo em recurso especial
BuscaLAI	Plataforma Busca de Pedidos e Respostas
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CEDAW	<i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women</i>
CEDH	Corte Europeia de Direitos Humanos
CEMDP	Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CF	Constituição Federal
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CIME	Comitê Intergovernamental para Migrações Europeias
CMC	Conselho do Mercado Comum

CMMAD	Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNC	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CNTI	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria
CNV	Comissão Nacional da Verdade
COANA	Cooperativa Agrícola de Conciliação Avante
CODI	Centro de Operações de Defesa Interna
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
CorteIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CPJI	Corte Permanente de Justiça Internacional
CPMI	Comissão Mista Parlamentar de Inquérito
CPP	Código de Processo Penal
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DECEX	Departamento de Operações de Comércio Exterior
DL	Decreto-Lei
DOI	Destacamento de Operações de Informações
DPE	Defensoria Pública Estadual
EC	Emenda constitucional
ED ou EDcl	Embargos de declaração
ENEL	<i>Ente nazionale per l'energia elettrica</i>
EPA	<i>Environmental Protection Agency</i>
EUA	Estados Unidos da América
FATMA	Fundação de Amparo Tecnológico ao Meio Ambiente
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas

GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GRADI	Grupo de Repressão e Análise dos Delitos de Intolerância
GT	Grupo de trabalho
HC	Habeas corpus
HDE	Homologação de decisão estrangeira
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
ICM	Imposto de circulação de mercadorias
ICMS	Imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços
IDC	Incidente de deslocamento de competência
Inmetro	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LACP	Lei da Ação Civil Pública
LAI	Lei de Acesso à Informação
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LUG	Lei Uniforme de Genebra
MD	Ministério da Defesa
MDHC	Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania
MI	Mandado de injunção
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MMFDH	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Mandado de segurança
MST	Movimento Sem Terra
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas

PEC	Proposta de Emenda à Constituição
Pet	Petição
PIC	Procedimento investigatório criminal
PIDCP	Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PGR	Procurador-Geral da República ou Procuradoria-Geral da República
PL	Projeto de lei
PLS	Projeto de lei do Senado
PNN	Plano Nacional de Negociação
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PROCERA	Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária
PRONAF	Programa Nacional de Agricultura Familiar
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
Rcl	Reclamação
RE	Recurso extraordinário
RESE	Recurso em sentido estrito
REsp	Recurso especial
RHC	Recurso em habeas corpus
RMS	Recurso ordinário em mandado de segurança
SECEX	Secretaria de Comércio Exterior
SECOM	Secretaria de Comunicação da Presidência da República
SL	Suspensão de liminar
SNI	Serviço Nacional de Informações
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TFR	Tribunal Federal de Recursos
TJ	Tribunal de Justiça

TPI	Tribunal Penal Internacional
TRF	Tribunal Regional Federal
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UMF	Unidade de Monitoramento e Fiscalização das decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	20
2	DEMOCRACIA, PODER JUDICIÁRIO E QUESTÕES POLÍTICAS: ELEMENTOS DA ARGUMENTAÇÃO CONTRA A ATIVIDADE JUDICIÁRIA NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS.....	32
2.1	Doutrina das questões políticas nos Estados Unidos da América.....	33
2.2	Doutrina das questões políticas no Brasil	42
2.3	Análise crítica do tema.....	63
3	PLURALISMO JURÍDICO E DIREITO INTERNACIONAL: CONTRADIÇÕES ARGUMENTATIVAS NO DIREITO BRASILEIRO	72
3.1	Interações entre o direito interno e o direito internacional na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.....	75
3.1.1	Conflitos em matéria cambial	75
3.1.2	Prisão civil do depositário infiel	76
3.1.3	Transporte aéreo internacional.....	80
3.1.4	Importação de pneus usados.....	81
3.1.5	Amianto crisotila.....	85
3.1.6	Federalismo e tratados internacionais em matéria tributária.....	87
3.1.7	Participação de povos indígenas em processos decisórios.....	91
3.1.8	Duplo grau de jurisdição	95
3.1.9	Imunidade de jurisdição	97
3.2	O controle de convencionalidade no plano interno	105
3.3	Considerações sobre o tema	111
4	EFICÁCIA DE NORMAS E SENTENÇAS INTERNACIONAIS NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA	118
4.1	Eficácia da norma internacional.....	119
4.2	Eficácia da sentença internacional	133
4.3	A noção de conformidade no Direito Internacional dos Direitos Humanos	143
5	RAZÃO JURÍDICA DO (DES)CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.....	158
5.1	Percurso metodológico.....	159
5.2	Os casos na Corte e seu desdobramento no plano interno	163
5.2.1	Ximenes Lopes.....	164

5.2.2 Escher	168
5.2.3 Garibaldi.....	171
5.2.4 Gomes Lund (Guerrilha do Araguaia)	173
5.2.5 Fazenda Brasil Verde	188
5.2.6 Favela Nova Brasília.....	192
5.2.7 Povo Xucuru	199
5.2.8 Herzog	203
5.2.9 Fábrica de Fogos Santo Antônio de Jesus.....	212
5.2.10 Barbosa de Souza	217
5.2.11 Sales Pimenta	220
5.2.12 Tavares Pereira.....	225
5.2.13 Honorato.....	231
5.3 Análise e discussão dos dados	236
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	251
REFERÊNCIAS	254
APÊNDICE A: ACÓRDÃOS EXCLUÍDOS DA ANÁLISE	289
APÊNDICE B: LIVRO DE CÓDIGOS	302

1 INTRODUÇÃO

A presente tese reúne reflexões que venho desenvolvendo ao longo da última década acerca da complexa relação entre o ordenamento jurídico brasileiro e o direito internacional dos direitos humanos. Durante o último quadriênio, os momentos individuais de leitura e pesquisa se aliaram aos recorrentes episódios de circulação de ideias em contato com centenas de alunas e alunos no âmbito das disciplinas de Direito Constitucional, Direito Internacional Público e Direitos Humanos, que ministrei durante dois anos do doutoramento nos cursos de graduação em direito da Unesp Franca e da UEMG Frutal. As atividades de preparação de aulas e as interações semanais com estudantes propiciaram a maturação de certas inquietações que, assíduas frequentadoras dos diálogos com alunos, amigos e colegas de profissão, animaram o esforço investigativo que procurei realizar ao longo deste trabalho.

Um primeiro aspecto desse processo reflexivo se relaciona com a crítica reiterada à perda de eficácia do direito internacional ou, ainda, ao frequente descumprimento de suas normas pelos Estados e por agentes privados. Essas críticas geralmente se vinculam à falta de instrumentos jurídicos de natureza coativa na esfera do direito internacional, cuja execução depende, em regra, da boa-fé de seus destinatários no cumprimento de obrigações jurídicas voluntariamente assumidas. Por outro lado, uma segunda vertente de críticas encontra síntese no trabalho de Martti Koskeniemi (2009), que denuncia o manejo de argumentos metafísicos e transcendentais nos usos atuais do direito internacional. Para o autor, determinados agentes vêm depositando confiança nesse ramo do direito com base numa espécie de “fé secular”, cujos contornos muito se assemelham ao direito natural. Ainda, autores brasileiros como Paulo Borba Casella (2006) e José Carlos de Magalhães (2023) apontam para a diminuição da relevância dos Estados em matéria de direito internacional, seja pela pretensa supremacia de normas internacionais em relação ao direito interno, seja no contexto da definição do conteúdo de tratados internacionais, os quais são cada vez mais influenciados pelos interesses de agentes privados e se deslocam do voluntarismo estatal quanto à sua execução.

Em seus estudos sobre constitucionalismos na América Latina, Roberto Gargarella (2022) também expressa preocupação quanto à própria legitimidade democrática de tribunais internacionais para tomar decisões moralmente carregadas em casos de grande repercussão. Para o autor, a legitimidade dessas cortes para adotar medidas contramajoritárias pode ser fragilizada quando sua atuação contraria decisões nacionais embasadas em diálogos políticos de longa duração, como no caso *Gelman vs. Uruguai*, em que a Corte Interamericana de Direitos Humanos declarou a invalidade da Lei de Anistia uruguaia, a qual foi aprovada após dez anos

de debate. Segundo a leitura do autor, decisões dessa natureza podem desestabilizar consensos democraticamente alcançados e reduzir a autoridade política dos tribunais internacionais.

Procurei não desenvolver este trabalho com apego a tais juízos categóricos. Partindo de uma outra premissa, argumento que, nas últimas décadas, o direito internacional dos direitos humanos vem se consolidando como um repositório de demandas geopolíticas e sociais cujo objeto principal é a incorporação, pelas normas jurídicas, de modelos existenciais emancipatórios. Na fase final de escrita da tese, coloquei-me a reler os textos de Joaquín Herrera Flores, cuja teoria crítica interpreta os direitos humanos como processos, ou seja, como resultados provisórios das lutas sociais desencadeadas pelos seres humanos com o objetivo de acessar bens materiais e imateriais necessários à sua existência (educação, igualdade, lazer, liberdade, moradia, saúde, trabalho, dentre tantos outros). Para Herrera Flores (2009), a razão que lastreia as lutas por direitos não se limita à necessidade humana pelos bens da vida, mas também se ancora na operação de processos de divisão social, isto é, nas desigualdades sociais fundadas em marcadores biológicos, culturais, econômicos, étnicos, raciais, religiosos, sexuais e territoriais que impedem a uniformidade no acesso a esses bens. E a finalidade dessas disputas é o alcance de vidas dignas de serem vividas, isto é, a alteração das condições reais de existência por intermédio do direito enquanto mecanismo de regulação social.

Nessa linha, tal como todas as demais normas jurídicas, o direito internacional constitui um produto não definitivo dos conflitos em torno da definição de regras mínimas para a existência humana num mundo globalizado e constricto por desigualdades estruturais. E a falta de meios coercitivos no âmbito dos tribunais internacionais não tem gerado a alegada perda de confiança nos direitos humanos como instrumento de alteração de quadros de precarização da vida; pelo contrário, ao tempo em que demonstram a necessidade de aperfeiçoamento desse sistema normativo, as frequentes propostas de resolução debatidas no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a recente instauração de processos judiciais perante a Corte Internacional de Justiça (CIJ) a propósito das violações sistemáticas de direitos humanos na Palestina e na Ucrânia e os pedidos de intervenção nesses processos por Estados neutros ilustram a subsistência do direito internacional como via possível para a tutela desses conflitos.

Feitos esses apontamentos preliminares, a tese enfrenta um problema de pesquisa bem mais restrito: entender quais fundamentos jurídicos vêm sendo utilizados pelo Estado brasileiro para justificar o (des)cumprimento de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos emitidas em seu desfavor. Na origem da escolha desse problema de pesquisa está a crítica de autores como José Rodrigo Rodríguez (2013) à preocupação reduzida das pesquisas em direito no Brasil com a racionalidade formalmente empregada por agentes públicos, especialmente os

juízes, para a solução dos problemas que lhes são dirigidos. Em geral, pesquisas sobre o tema, compiladas no capítulo 4, concentram-se na produção de inferências relacionadas ao tempo necessário para a execução das sentenças, às razões “extrajurídicas” que embasam os processos decisórios na esfera pública e às repercussões sistêmicas de tais decisões sobre a vida comum. Contudo, assim como os tribunais brasileiros focalizam sua práxis na solução casuística de demandas, e não na elaboração de raciocínios jurídicos consistentes e historicamente estáveis, os trabalhos sobre o assunto têm dedicado pouco espaço à análise dos fundamentos de decisões públicas no Brasil. Assim, a presente tese busca preencher uma lacuna no campo investigativo no Brasil ao estudar a fundamentação jurídica adotada por agentes públicos no âmbito dos três Poderes para justificar suas decisões de executar ou descumprir determinados pontos resolutivos das sentenças condenatórias proferidas pela CorteIDH contra o Estado brasileiro.

O enfrentamento do problema pressupõe uma abordagem dogmática, que opera no interior do próprio direito positivo, sem sugerir a negação absoluta de seus institutos. Apesar disso, como defende Carlos Santiago Nino (1989), dessa “aceitação dogmática” não decorre a imutabilidade do próprio direito, tendo em vista que, além de seu papel descritivo, a dogmática cumpre uma função prescritiva: ao analisar institutos incorporados pelo direito, o pesquisador não está vinculado a certas interpretações e sua atividade hermenêutica não se limita a contextos de omissão ou indeterminação normativa. De acordo com Élide Lauris (2015), essa leitura decorre de uma concepção epistemológica, política e pragmática da própria noção de acesso à justiça, segundo a qual, embora o direito seja frequentemente empregado para naturalizar discursos de dominação e não constitua uma ferramenta autossuficiente para a emancipação social, não é possível negar a utilidade da norma jurídica e, portanto, os efeitos positivos de releituras democratizantes e emancipatórias para a realização desse objetivo.

Nesse contexto, o dilema acerca do cumprimento de decisões emitidas por tribunais internacionais vem ocupando a literatura há alguns anos, notadamente a partir da postura adotada pelos Estados Unidos da América e pela Itália nos casos LaGrand¹, Avena² e Ferrini³

¹ Em *Federal Republic of Germany v. United States*, a Suprema Corte dos EUA se negou a exercer sua jurisdição originária, mantendo a eficácia da ordem interna que culminou na execução do nacional alemão Walter LaGrand.

² Corroborando a jurisprudência adotada nos casos *Breard v. Greene* (1997), *Medellín v. Dretke* (2005) e *Sanchez-Llamas v. Oregon* (2006), a Suprema Corte decidiu em *Medellín v. Texas* que o Presidente da República não detinha autoridade para ordenar aos juízes do país o cumprimento da decisão da CIJ no caso Avena (em que se ordenou a reabertura de processos-crime contra nacionais mexicanos devido à negação do direito de comunicação consular previsto na Convenção de Viena sobre Relações Consulares) e que o tratado não surtia efeito direto. José Ernesto Medellín foi executado no estado do Texas em 2008, mesmo após uma nova decisão da CIJ dias antes.

³ Nesse caso, a Corte Constitucional Italiana contrariou expressamente a sentença da CIJ em *Germany v. Italy (Greece Intervening)*, entendendo que a Alemanha não gozava de imunidade de jurisdição relativamente aos crimes de lesa-humanidade cometidos pelo Terceiro Reich. A mesma posição foi adotada pelo STF no Recurso Extraordinário com Agravo n. 954.858/RJ, de relatoria do ministro Luiz Edson Fachin, quando a Corte promoveu

(decididos pela Corte Internacional de Justiça em 1999, 2008 e 2014, respectivamente), quando a Suprema Corte dos EUA e a Corte Constitucional Italiana se recusaram a cumprir ordens exaradas pela CIJ. Essa controvérsia foi reagitada em 2017, quando a Suprema Corte da Argentina negou eficácia à sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH) no caso *Fontevecchia e D’Amico*⁴ sob o argumento de que o tribunal internacional não teria autoridade para revogar uma decisão judicial interna (Contesse, 2019).

Já na experiência brasileira, a aparente colisão entre decisões judiciais nacionais e a ordem jurídica internacional se notabilizou com a condenação do Brasil no caso *Gomes Lund* em novembro de 2010, quando a Corte Interamericana declarou que a Lei n. 6.683/1979 (que anistiara, dentre outras, as infrações penais cometidas por agentes da repressão durante a ditadura militar) carecia de efeitos jurídicos e determinou a reabertura de investigações quanto aos crimes perpetrados por agentes públicos na Guerrilha do Araguaia. Meses antes, o Supremo Tribunal Federal (STF) havia declarado a constitucionalidade da lei de anistia⁵. No mesmo contexto, o Superior Tribunal de Justiça entendeu que a declaração de invalidade da Lei n. 6.683/1979 em *Gomes Lund e Herzog* estava em desacordo com a decisão do STF na ADPF n. 153/DF, o que impediu a abertura do caso do Riocentro em 2019⁶.

Mais recentemente, o problema da letalidade e da violência policial no Rio de Janeiro deslocou para o STF a discussão sobre o cumprimento da decisão da CorteIDH no caso *Favela Nova Brasília*, que vinha sendo ignorada até então pelo estado do Rio. Diante das reiteradas violações de direitos humanos advindas das forças de segurança pública, o Tribunal concedeu parcialmente medida cautelar para estabelecer balizas constitucionais mínimas para a realização de operações policiais nas favelas. Mas devido às inúmeras notícias de ofensa à primeira decisão, o Plenário do STF acolheu parcialmente embargos de declaração na ADPF n. 635/DF para determinar, dentre outras providências, que as autoridades do RJ formulem um plano de redução da letalidade policial e observem parâmetros internacionais de uso da força. Antes do julgamento de mérito em 2025, o tribunal conduziu diversas rodadas de negociação até que

uma virada radical na jurisprudência até então pacificada a respeito da imunidade de jurisdição dos Estados quanto aos atos de império.

⁴ Em *Fontevecchia e D’Amico*, a Corte Interamericana entendeu que a Argentina violou o direito à liberdade de expressão de dois jornalistas, que publicaram notícias relacionadas a um suposto relacionamento extraconjugal do então presidente da República, Carlos Melhem, o que causou sua condenação por danos morais.

⁵ A discussão não só permanece aberta devido aos embargos de declaração opostos na ADPF n. 153/DF, mas se adensou com uma nova condenação do Brasil pela CorteIDH no caso *Herzog* (2018), também relativo à lei de anistia, ensejando a propositura da ADPF n. 320/DF pelo PSOL. Não há previsão para julgamento desses casos.

⁶ O caso diz respeito a um atentado a bomba contra o Riocentro, espaço de convenções localizado na cidade do Rio de Janeiro, supostamente planejado no início de 1980 por agentes do Destacamento de Operações de Informações (DOI) e Serviço Nacional de Informações (SNI) com o objetivo de forjar um “ato terrorista subversivo da esquerda armada”. Tais fatos foram abrangidos pela Lei n. 6.683/1979.

houvesse a apresentação do plano pelo estado do Rio. De toda forma, o STF reputou insatisfatório o plano do Executivo e ordenou a realização de medidas adicionais.

Todos esses casos aprofundam o problema da eficácia de tratados de direitos humanos no plano interno, pois revelam obstáculos que ultrapassam a aplicação irrefletida dos artigos 27 e 46 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, segundo os quais os Estados não podem, em regra, invocar disposições de direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado. Embora as sentenças internacionais tenham base em tratados pelos quais os Estados-partes reconheceram a jurisdição obrigatória e vinculante dos respectivos tribunais, certos pontos resolutivos dessas decisões não compreendem a pura e simples execução de medidas reparatórias; pelo contrário, tais decisões reclamam o enfrentamento de questões moralmente carregadas e o desencadeamento de processos estruturais⁷ para formulação, implementação, avaliação e readequação de políticas públicas a cargo dos três Poderes e em diversos níveis da federação brasileira.

Por isso mesmo, a construção de entendimentos quanto à execução de decisões internacionais passa necessariamente pela definição das condições em que essas sentenças se relacionam com a ordem jurídica nacional para criar direitos, impor obrigações e, no limite, sustar normas internas que violem o seu conteúdo ou causem embaraço ao seu cumprimento. Além disso, dado o caráter *ex post facto* das sentenças, sua interação com o quadro fático e jurídico no plano doméstico coloca em xeque o alcance da eficácia subjetiva da coisa julgada internacional e frequentemente esbarra em situações já consolidadas no tempo e protegidas por normas constitucionais de estatura fundamental, em especial a proteção da coisa julgada e a irretroatividade de preceitos normativos infraconstitucionais.

Da mesma forma, esses fatores indicam a insuficiência das doutrinas monista e dualista do direito internacional e da tese de autoexecutoriedade das sentenças internacionais para explicar as razões envolvidas no cumprimento dessas decisões judiciais. A complexa tarefa de implementar os pontos resolutivos das sentenças redireciona a análise para o status normativo atribuído aos tratados internacionais pelo direito interno, bem como para a medida em que os

⁷ A expressão “processo estrutural” adquiriu um sentido próprio na literatura e é frequentemente associada à superação de um modelo puramente adversativo e adjudicatório de demandas judiciais. Nessa nova espécie de ação judicial, os juízes e tribunais se deslocam da posição de espectadores de conflitos individuais e do foco de reparação de danos pretéritos, assumindo a função de superintendentes de um processo de remodelação de estruturas estatais. Para tanto, a tutela judicial é direcionada para o futuro e atinge terceiros não envolvidos na ação, esgarçando o conceito tradicional de relação processual e alterando o modelo procedimental de execução das sentenças. No âmbito do STF, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347, que reconheceu um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, assumiu contornos de processo estrutural em razão das medidas determinadas pela corte a diversos órgãos públicos. Para uma leitura mais aprofundada do tema, que escapa ao objeto da tese, cf. Chayes, 1976; Diver, 1979; Lima, 2015; Didier Jr.; Zaneti Jr.; Zufelato; Francisco, 2020; e Marinoni, 2025.

agentes públicos em distintas esferas do poder estatal consideram vinculativas as sentenças proferidas pelo tribunal internacional.

Nesse contexto, o objetivo geral da pesquisa é entender quais fundamentos jurídicos vêm sendo utilizados pelo Estado brasileiro para justificar o (des)cumprimento de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos emitidas em seu desfavor. Elenco como objetivos específicos (i) analisar o tratamento conferido pelo direito interno a tratados e decisões judiciais internacionais quanto ao momento de sua vigência e ao seu status normativo no plano doméstico; e (ii) examinar como distintos agentes públicos brasileiros têm justificado ações ou omissões decorrentes das sentenças internacionais.

Sugiro duas hipóteses para nortear a realização da pesquisa. A primeira delas, já bastante difundida na literatura sobre o tema (capítulo 4), reporta-se à inexistência de um órgão – seja no âmbito do poder público nacional, seja nos marcos da Organização dos Estados Americanos (OEA) – investido de autoridade jurídica para promover a fiscalização do cumprimento das sentenças internacionais. Nessa primeira linha de raciocínio, a dispersão da responsabilidade pela execução dos pontos resolutivos, isto é, da competência para levar a efeito as medidas de reparação, compensação e/ou não repetição estipuladas nas sentenças da Corte IDH, acarretaria um cenário de irracionalidade no plano doméstico, tendo em conta a dificuldade prática de identificar os agentes responsáveis por deflagrar os expedientes necessários ao cumprimento das deliberações do tribunal e, portanto, a impossibilidade jurídica de adotar medidas tendentes à execução forçada (em regra, perante o Judiciário local) dessas determinações.

Uma segunda hipótese é a de que as autoridades públicas nacionais não conferem às sentenças internacionais um status normativo suficiente para revogar medidas já adotadas no plano interno nem lhes atribuem os predicados do efeito direto, negando a tais decisões um efeito vinculante automático e se reservando uma margem de apreciação interna para decidir se, quando, como e em que medida as decisões internacionais serão cumpridas no território nacional. Essa hipótese vem sendo empregada como explicativo recorrente no contexto europeu a partir do conceito de *compliance*/conformidade, descolado de seu sentido original – vinculado às searas da administração, do direito administrativo e da economia – para explicar padrões comportamentais no âmbito dos estudos sobre relações internacionais e direito internacional dos direitos humanos (capítulos 3 e 4).

Sem adotar um compromisso irrevogável com nenhuma dessas hipóteses, cuja finalidade foi viabilizar uma incursão inicial minimamente consciente na pesquisa empírica, o trabalho se divide em quatro capítulos. O primeiro deles aborda a objeção democrática à atuação de juízes e tribunais para resolver conflitos enredados por questões política e socialmente

sensíveis. Nesse capítulo, busco explicitar o processo de incorporação no Brasil da denominada doutrina das questões políticas, importada dos Estados Unidos da América, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Essa análise apontou que o transplante dessa doutrina no país está atrelado historicamente às pretensões autoritárias do Executivo, que demarcam a peculiar formação do postulado da divisão funcional de Poderes no Brasil. Essa realidade é bastante distinta do processo de elaboração do instituto do controle de constitucionalidade (*judicial review*) nos EUA, em que a ideia de questão política é veiculada para ampliar as fronteiras de autoridade do Judiciário na solução de controvérsias. Com essa análise, não tenho por objetivo negar a relevância das críticas endereçadas ao “ativismo judicial” e/ou à “judicialização da política”. Em vez disso, pretendo oferecer uma perspectiva mais complexa acerca da função judiciária na realidade brasileira e indicar que as reservas quanto à ação dos tribunais em matérias de grande repercussão não necessariamente produzem cenários sociopolíticos mais democráticos, notadamente do ponto de vista da igualdade na tradução de demandas em políticas públicas por parte dos distintos grupos sociais.

O segundo capítulo se dedica a analisar especificamente a relação entre o direito interno e o direito internacional a partir de uma pesquisa jurisprudencial no Supremo Tribunal Federal. Na primeira parte desse intertítulo, revisito nove casos em que a corte resolveu conflitos diretamente relacionados com o direito internacional, buscando identificar o status normativo conferido a tratados e decisões internacionais em distintos ramos do direito nacional (direito administrativo, ambiental, civil, comercial, constitucional, consumidor, internacional público, processual penal, trabalhista e tributário). Essa etapa da investigação permitiu a produção de inferências descritivas mais seguras sobre a questão, tendo em vista a abrangência de um intervalo temporal representativo e a seleção de decisões que viabilizam uma exploração mais ampla das posições do tribunal. Já na segunda parte desse capítulo, analiso a forma pela qual o ordenamento jurídico brasileiro incorporou o instituto do controle de convencionalidade. Após revisar as bases históricas desse conceito na jurisprudência internacional, examino a sua repercussão na Constituição Federal de 1988 e realizo um estudo de caso na jurisprudência do STF e do STJ, relacionado à convencionalidade da criminalização do desacato. Os resultados obtidos nesse capítulo apontam que o STF atribui, em regra, um status privilegiado aos tratados internacionais, que geralmente preponderam como fundamento jurídico na decisão dos casos. Entretanto, em matéria de direitos humanos, os tribunais superiores se negam a afirmar uma relação de complementaridade entre os tratados e o direito interno, geralmente declarando a existência de uma colisão entre tais normas e dando prevalência ao direito nacional.

Dedico o terceiro capítulo a estudar os contornos dogmáticos da eficácia de tratados e decisões internacionais no plano interno, bem como a examinar a aplicação do conceito de *compliance*/conformidade em matéria de direitos humanos. Para tanto, conduzi uma pesquisa na legislação e uma revisão narrativa de literatura sobre esses temas. A revisão narrativa, por não ter pretensões de análise sistemática, tem por característica a desnecessidade de exaustão das fontes e detalhamento das ferramentas de busca, organização e análise do material. Ainda assim, com o propósito de reduzir os vieses na seleção do material, adotei um protocolo simples de revisão, elencando como critérios de seleção: a) o objetivo da revisão (trabalhos com abordagem dogmática do tema de eficácia de tratados e decisões internacionais no plano interno); b) itens elegíveis (artigos científicos, dissertações de mestrado, livros e teses de doutorado, livre-docência e titularidade); c) critérios de inclusão (estudos diretamente relacionados ao tema); d) idioma da publicação (português, inglês, espanhol, francês e italiano); e) bases de dados (Capes Periódicos, Scielo, Jstor e Springer). Também empreguei a técnica conhecida como bola de neve (*snowball*), realizando a consulta das seções de referências bibliográficas dos trabalhos encontrados para localizar outras pesquisas relacionadas ao tema e não encontradas segundo os critérios iniciais de busca. Outras fontes específicas (Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional e Cadernos de Pareceres de Consultores do Itamaraty) também foram objeto de consulta.

Nas duas primeiras subseções, investigo a questão do momento de início da eficácia de tratados no plano interno e dos limites formais, materiais e circunstanciais à autoexecutoriedade de decisões judiciais internacionais. Já na terceira subseção, apresento as definições da literatura sobre a noção de *compliance*/conformidade em matéria de direitos humanos e reviso pesquisas empíricas em direito e relações internacionais sobre o tema, as quais apresentam estudos quantitativos sobre as possíveis causas que influenciam o (des)cumprimento total ou parcial de sentenças de tribunais internacionais e examinam as razões econômicas, políticas e sociais e que influenciam os processos de tomada de decisão por agentes públicos no plano interno. Os resultados obtidos nessa seção apontam para uma aparente inevitabilidade da instauração de procedimentos internos de recepção da sentença internacional quanto aos aspectos não indenizatórios/pecuniários das condenações.

Por fim, o quarto capítulo é dedicado a uma pesquisa empírica sobre a fundamentação jurídica adotada por agentes públicos internos ao se depararem com treze sentenças proferidas pela CorteIDH contra o Estado brasileiro entre os anos de 2006 e 2023 (casos Ximenes Lopes, Escher, Garibaldi, Gomes Lund, Fazenda Brasil Verde, Favela Nova Brasília, Povo Xucuru, Herzog, Fábrica de Fogos Santo Antônio de Jesus, Barbosa de Souza, Sales Pimenta, Tavares

Pereira e Honorato). O estudo é qualitativo e ancorado em análise documental e jurisprudencial. O detalhamento do desenho de pesquisa consta do próprio capítulo 5. Nessa seção, os maiores obstáculos à realização do trabalho foram a ausência de sistematização de informações relevantes pelos órgãos do Estado e a baixa frequência de pronunciamentos públicos por parte de agentes dos Poderes Executivo e Legislativo que contivessem a fundamentação jurídica de suas ações ou omissões. Diante disso, optei por consultar uma diversidade de fontes, notadamente o banco de pedidos de acesso à informação da Controladoria-Geral da União (BuscaLAI – CGU), os relatórios de gestão de distintos órgãos da Administração Pública Federal, os documentos produzidos pela Unidade de Fiscalização das decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos do Conselho Nacional de Justiça (UMF/CNJ) e o inteiro teor de processos públicos em tramitação perante o STF, os quais contêm as manifestações da Advocacia-Geral da União (na qualidade de representante processual do Executivo), da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da Procuradoria-Geral da República sobre temas de interesse à presente investigação.

Esse esforço foi acompanhado de uma pesquisa jurisprudencial nos bancos públicos de decisões de seis tribunais regionais federais (TRFs), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do STF, além de buscas individualizadas de sentenças e acórdãos diretamente relacionados aos casos que tramitaram perante a CorteIDH nas bases de dados dos tribunais de justiça estaduais. Essa subetapa da pesquisa permitiu apurar com detalhe e representatividade amostral os significados atribuídos às decisões internacionais pelas instâncias inferiores do Poder Judiciário brasileiro e pelos demais órgãos públicos envolvidos no seu cumprimento, bem como analisar empiricamente a limitação da eficácia subjetiva da coisa julgada internacional.

A tese decorrente da exploração das hipóteses iniciais e da pesquisa empírica é que o descumprimento de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos pelo Estado brasileiro está relacionado à inviabilidade jurídica e prática de atribuição de efeito direto a pontos resolutivos que exigem remodelação legislativa e/ou (re)estruturação de políticas públicas, assim como à elaboração local de fundamentos jurídicos que sustentam uma colisão entre o direito interno e o direito internacional. Esses fundamentos geralmente articulam com a prescrição da pretensão punitiva do Estado e com a incapacidade das sentenças internacionais para revogarem decisões domésticas, notadamente em matéria de anistia. A inviabilidade de formação da coisa julgada internacional contra indivíduos e pessoas jurídicas de direito privado e a divergência entre certos pontos resolutivos e normas constitucionais ou decisões do STF também constituem um obstáculo jurídico relevante ao cumprimento das sentenças.

Os diversos processos em tramitação no Supremo também apontam para resistência do Executivo e do Legislativo à utilização de ações perante o STF com a finalidade de executar determinados pontos resolutivos das sentenças internacionais. Em todos esses casos, ambos os Poderes produziram objeções formais à continuidade dos processos e, quando avançaram para o mérito, discordaram das teses desenvolvidas pelos autores das ações, ocasionalmente recorrendo à invocação da soberania nacional para afirmar a impossibilidade de cumprimento das decisões do tribunal internacional.

Por outro lado, a pesquisa empírica não forneceu elementos para afirmar ou refutar a hipótese de que a criação de um órgão de monitoramento produziria resultados positivos em termos de *compliance* do Estado brasileiro com as sentenças da CorteIDH. Contudo, é possível dizer que o CNJ e o MPF têm assumido essa função no âmbito de suas respectivas capacidades institucionais. Os dados obtidos indicam que esses órgãos têm produzido relatórios sobre a execução das sentenças e provocado os agentes competentes a tomarem medidas para cumprir os pontos resolutivos. Entretanto, tais provocações têm sido recebidas com reticência pelo Judiciário, notadamente em matéria penal. No mesmo sentido, a pesquisa apontou que órgãos administrativos em todos os níveis da federação não adotam providências para cumprir as sentenças sem prévia determinação de superiores hierárquicos (capacitação das Forças Armadas) ou provocação do MPF.

Faço uma nota sobre o processo de escrita da tese. Os diversos trabalhos acadêmicos e decisões judiciais citados ao longo do texto e redigidos em idiomas estrangeiros foram alvo de tradução direta, com transcrição do excerto original em notas de rodapé. Adotei essa medida para permitir a imediata conferência de fidelidade das versões produzidas e para viabilizar a leitura da tese sem a necessidade de consultas adicionais por pessoas não versadas nos respectivos idiomas. Quanto ao mais, busquei priorizar as notas explicativas, mas o recurso às notas referenciais durante o capítulo 5 foi necessário para evitar um alongamento cansativo e desnecessário da seção de referências e para facilitar a conferência rápida dos processos citados ao longo da descrição dos casos. Optei por incluir na seção final apenas as decisões judiciais que foram objeto de análise mais exaustiva ao longo dos distintos capítulos.

Sobre o estilo de redação, prezei pela indicação dos respectivos prenomes na citação de trabalhos ao longo da tese, visando a mitigar vieses cognitivos de gênero durante o processo de leitura. Também é recorrente no texto a escrita na primeira pessoa do singular, apesar da advertência de que o recurso estilístico à terceira pessoa do singular ou plural é necessário para resguardar a “imparcialidade”, o “caráter científico” e a “objetividade” do trabalho. Parto da premissa de que as epistemologias contemporâneas não mais preconizam que a ciência seja

“livre de valores”; pelo contrário, o foco está posicionado na transparência dos parâmetros metodológicos adotados pela comunidade científica, o que permite a verificação dos valores imbricados no conhecimento produzido e, por consequência, a aferição dos limites e dos eventuais equívocos cometidos na elaboração dos saberes⁸.

Nesse particular, já é razoavelmente antiga a crítica de autores como Marcos Nobre (2003) ao “relativo atraso” e à “lógica do parecer” que orientam certas investigações em Direito no Brasil. Para ele, diversas pesquisas na área são realizadas por meio de um recorte de trabalhos exclusivamente favoráveis à hipótese dos pesquisadores, sem que haja clareza quanto aos procedimentos adotados, numa espécie de tentativa de convencer o leitor acerca de determinado ponto de vista, em modelo muito assemelhado ao peticionamento em ações judiciais na defesa de interesses particulares. Esse recorte geralmente ocorre pelo emprego aos modelos equivocados de revisão de literatura indicados por Alda Judith Alves (1992), com ênfase para o *patchwork*, que remenda sem critérios apenas os trabalhos afinados à opinião do autor, e o *off the records*, que alude genericamente ao que “se tem discutido, estudado ou trabalhado” sem efetivamente creditar as inferências citadas aos seus criadores.

O “relativo atraso” anunciado por Marcos Nobre é reinterpretado a partir de um diagnóstico de “baixa institucionalização” das pesquisas jurídicas brasileiras por Alexandre Veronese (2007). Embora não seja possível refazer tal diagnóstico nessa introdução, basta dizer que tais vereditos vêm sendo paulatinamente superados pelo avanço das investigações de caráter empírico no país, as quais têm abordado os problemas colocados pelo direito, com destaque para a complexa interação entre os Poderes da República, a partir de arranjos metodológicos cada vez mais complexos, adaptados de outras áreas, tais como a Ciência Política e a Sociologia.

Esses breves apontamentos justificam as sucessivas recorrências deste trabalho à primeira pessoa. A tese contempla, afinal, aquilo que penso acerca do fenômeno empírico objeto da investigação. O trabalho final é o produto da compreensão extraída da organização e da análise de determinados dados sob supervisão de meu orientador. Todavia, a pesquisa a ser apresentada não contém pretensões de convencimento do leitor por intermédio de mecanismos retóricos. Como consequência desse raciocínio, procuro fornecer a maior quantidade possível de elementos que viabilizem a crítica ao próprio desenho de pesquisa, prezando pela descrição pormenorizada dos procedimentos metodológicos empregados, pela disponibilização integral dos dados coletados e pela exposição do referencial teórico que lastreia a análise dos

⁸ Para uma leitura mais abrangente sobre o conceito de imparcialidade, cf. Severi, 2024.

documentos selecionados para análise. Nesse ponto, Pedro Demo (2002) e Gary King (2015) recomendam que a transparência metodológica dá espaço à aferição de qualidade da pesquisa e à replicação do modelo adotado em novos contextos. Em síntese, a ideia geral é que qualquer pessoa interessada em refazer os passos da investigação, seja para falsear as hipóteses e conclusões expostas, seja para utilizar o modelo analítico com outros recortes, tenha condições de reproduzir ou adaptar o desenho aqui apresentado.

Quanto à sua pertinência institucional, a tese encontra sua base teórica nos marcos do pluralismo jurídico e se desenvolve a partir da construção jurisprudencial relativa à eficácia de tratados no plano interno, dialogando com a área de concentração do Programa de Pós-Graduação e a linha de pesquisa selecionada na chave dos sistemas normativos. No mesmo sentido, a pesquisa adere diretamente ao projeto coordenado pelo orientador ao investigar as relações entre o direito interno e o direito internacional, com destaque para os julgados do Supremo Tribunal Federal.

Do ponto de vista de seus resultados e impactos, a tese pretende suprir uma lacuna na agenda investigativa a partir da realização de uma pesquisa empírica abrangente, fornecendo subsídios para (re)pensarmos em complexidade as interações entre o direito brasileiro e as sentenças proferidas por tribunais internacionais. E na perspectiva da litigância estratégica, o presente trabalho identifica os principais fundamentos jurídicos que balizam a atuação dos agentes públicos nacionais no âmbito dos três Poderes quanto à execução das decisões da CorteIDH e que, portanto, determinam materialmente o grau de *compliance*/conformidade do Estado brasileiro com as sentenças que reconheceram violações de direitos humanos derivadas de ações ou omissões do poder público.

2 DEMOCRACIA, PODER JUDICIÁRIO E QUESTÕES POLÍTICAS: ELEMENTOS DA ARGUMENTAÇÃO CONTRA A ATIVIDADE JUDICIÁRIA NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS

Já se vão mais de dois séculos de discussão acerca do papel do Poder Judiciário no exame de validade constitucional das leis. Embora o objeto desta tese esteja circunscrito à atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos e à eficácia de suas sentenças no que diz respeito ao Estado brasileiro, na base do problema de pesquisa está um elemento compartilhado com as cortes judiciárias no direito interno: a denominada “objeção democrática” à conduta dos tribunais, isto é, a ideia de que certos temas deveriam ser regulados exclusivamente na seara das disputas em torno da formulação das leis e das políticas públicas no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo e, portanto, seriam estranhos à elaboração de soluções judiciais.

Por entender necessário oferecer uma resposta a tal objeção em matéria de direitos humanos e fundamentais, ou pelo menos fornecer elementos para compreendê-la e situá-la dogmaticamente, dedico este capítulo a uma reconstrução doutrinária e jurisprudencial de alguns aspectos centrais da questão, tomando o entrecruzamento entre as histórias jurídico-institucionais dos Estados Unidos da América e do Brasil como ponto de partida. A reconstrução que faço a seguir não contém pretensões de sistematização dos julgados nem de esgotamento da história e do acervo jurisprudencial de ambos os tribunais; pelo contrário, procuro me reportar aos casos em que ambas as cortes expuseram com maior clareza suas visões acerca de sua interação com os demais Poderes e de sua competência para o exame das denominadas questões políticas. A coleta e o exame sistemáticos de demandas judiciais com implicações políticas relevantes escapam aos limites desta tese.

Essas escolhas atraem os riscos metodológicos do direito comparado, em especial os perigos enunciados na clássica obra de Alan Watson (1974) sobre “transplantes normativos”: a superficialidade na análise, a interpretação equivocada do direito estrangeiro, o desejo de encontrar padrões no desenvolvimento legal das normas comparadas e a extração de conclusões precipitadas a partir da experiência de um dos Estados alvo da comparação. Reunindo argumentos dos *Critical Legal Studies* e dos estudos decoloniais, Raphael Carvalho de Vasconcelos e Deo Campos Dutra (2020) afirmam que os riscos indicados por Watson se associam à pretensão de neutralidade do comparatismo, a qual pode ocultar visões normativas hegemônicas e reproduzir vieses de superioridade intelectual e/ou geopolítica no procedimento de comparação de sistemas jurídicos.

Mesmo diante dessas premissas, considero relevante o emprego desse recurso para examinar como a incorporação no Brasil de certos institutos cunhados pela doutrina e pela jurisprudência norte-americanas resultou naquilo que Gunther Teubner (1998) chamou de “irritações normativas”: para o autor, o transplante de institutos jurídicos derivados de outro sistema não acarreta a adaptação da norma implantada a um novo organismo; pelo contrário, esse procedimento implicará uma irritação no sistema interno. Sua incorporação não se desdobrará numa absorção natural, mas dará ensejo a uma série de dinâmicas evolutivas novas e imprevisas no ordenamento jurídico interno, as quais darão origem a um novo significado para o instituto que foi normativamente transplantado.

O objeto da comparação está restrito ao debate sobre as denominadas “questões políticas”. Parto da construção dogmática desse instituto nos Estados Unidos para, então, analisar criticamente a incorporação do axioma no direito brasileiro e as irritações normativas envolvidas nesse transplante normativo. A contextualização se limita a esses dois Estados devido ao marcante efeito das instituições jurídicas norte-americanas nas formulações constitucionais brasileiras desde o surgimento da República, sob forte influência de Rui Barbosa, seja enquanto Ministro da Fazenda no Governo Provisório, seja como advogado e parlamentar (Barbosa, 1914; Bonavides, 2000; Feloniuk, 2019).

2.1 Doutrina das questões políticas nos Estados Unidos da América

Nos Estados Unidos da América, a questão foi abordada, ainda que sinteticamente, por Alexander Hamilton no Artigo 78 dos *Federalist Papers*, em que o autor procura responder à chamada “objeção democrática” ao proceder das cortes em matéria de constitucionalidade legislativa. Para Hamilton, o controle de constitucionalidade não constitui usurpação de competências do Poder Legislativo nem coloca o Judiciário em patamar superior aos demais poderes; pelo contrário, tal mecanismo “pressupõe que o poder do povo é superior a ambos e que, nos momentos em que a vontade da legislatura, declarada em suas leis, coloca-se em oposição à vontade do povo declarada na Constituição, os juízes devem ser governados pela segunda, e não pelas primeiras”⁹ (Hamilton, 1787-1788, p. 404).

Esse axioma foi repetido quinze anos depois pela Suprema Corte dos Estados Unidos, sem grandes inovações, em *Marbury vs. Madison* (1803), talvez o caso judicial mais citado pela

⁹ Do original: “[...] supposes that the power of the people is superior to both; and that where the will of the legislature declared in its statutes, stands in opposition to that of the people declared in the constitution, the judges ought to be governed by the latter, rather than the former.”

literatura constitucional ocidental moderna. Partindo do postulado da supremacia da Constituição, a Corte reproduziu, nas palavras do *Chief Justice* John Marshall, o princípio elaborado por Hamilton: “se as cortes devem respeitar a Constituição; e se a Constituição é superior a qualquer ato legislativo ordinário, a Constituição, e não o referido ato ordinário, deve governar o caso ao qual ambos seriam aplicáveis”¹⁰ (EUA, 1803, p. 178).

A presente tese não reingressa no estudo histórico desse debate. Todavia, há um aspecto específico dessa discussão que interessa ao objeto da pesquisa e merece ser enfrentado nesse primeiro momento: pensar os limites da atuação judicial – o que se espraia para os tribunais internacionais – na interpretação da conduta “política” dos outros ramos do poder público. Ou ainda: entender os contornos teóricos que embasam a invalidação de atos normativos públicos e/ou a censura quanto à omissão dos Poderes Executivo e Legislativo por parte de órgãos investidos de competência jurisdicional quando o ordenamento jurídico não prescreve respostas inequivocamente identificáveis para os problemas sociais.

O tema, também colocado por Marshall em *Marbury vs. Madison*, tem sido tratado sob a rubrica de “doutrina das questões políticas”. Na oportunidade, Marshall afirmou que a competência dos tribunais compreendia a interpretação das normas jurídicas e, no exercício da *judicial review* – por nós chamada de controle de constitucionalidade –, a declaração de nulidade das leis que conflitassem com a Constituição Federal. Entretanto, segundo Marshall:

A província da corte é, tão somente, decidir acerca de direitos dos indivíduos, e não examinar como o Executivo, ou os agentes do Executivo, realizam deveres para os quais gozam de discricção. Questões, por sua natureza políticas, ou que estão, por força da Constituição e das leis, submetidas ao Executivo, nunca podem ser formuladas perante esta corte.¹¹ (EUA, 1803, p. 170)

Na leitura da Corte em *Marbury*, a atuação jurisdicional estaria confinada à tutela de direitos individuais¹² e encontraria limites numa esfera decisória exclusivamente “política”, isto é, num conjunto de prerrogativas inseridas na discricção dos Poderes Executivo e Legislativo e, portanto, não sindicáveis no âmbito judicial. Essa decisão foi explicitada em 1962 no julgamento do caso *Baker vs. Carr*, em que o voto condutor do *Justice* William Brennan ancorou a doutrina das questões políticas no princípio da separação de poderes e estipulou um

¹⁰ Do original: “If then the courts are to regard the constitution; and the constitution is superior to any ordinary act of the legislature; the constitution, and not such ordinary act, must govern the case to which they both apply.”

¹¹ Do original: “The province of the court is, solely, to decide on the rights of individuals, not to enquire how the executive, or executive officers, perform duties in which they have a discretion. Questions, in their nature political, or which are, by the constitution and laws, submitted to the executive, can never be made in this court.”

¹² A tutela de direitos difusos e coletivos somente se populariza nos EUA na metade do século XX na Corte Warren.

teste de seis elementos para definir se determinada controvérsia deveria ser abrangida por tal doutrina: (i) a matéria foi atribuída pela Constituição a qualquer outro Poder; (ii) não há parâmetros objetivos e passíveis de operacionalização num processo judicial para resolver a questão; (iii) não é possível resolver o caso judicialmente sem antes tomar uma decisão de política pública claramente estranha à discricionariedade judicial; (iv) a decisão judicial não pode ser tomada sem que haja afronta aos demais Poderes; (v) há inquestionável necessidade de respeitar uma decisão política já tomada anteriormente; e (vi) há um risco de decisões conflitantes caso Poderes distintos se manifestem sobre a matéria¹³.

Nas décadas que se passaram entre essas duas decisões, a Suprema Corte decidiu o caso *SEC vs. Chenery Corp* em 1946, lançando as bases de uma postura interpretativa que se consolidaria anos mais tarde em matéria de Direito Administrativo. O caso envolvia um pedido de reorganização societária, em que a Comissão de Valores Mobiliários (*Securities and Exchange Commission* – SEC) estabeleceu que ações da empresa em reorganização que tivessem sido adquiridas pelos administradores não poderiam ser convertidas em ações preferenciais da companhia reorganizada, mas deveriam ser vendidas pelo valor de custo acrescido de juros. Ao manter a decisão administrativa, a Corte decidiu:

A aquisição dos valores mobiliários de uma companhia pelos integrantes de sua administração durante uma reorganização pode ser interpretada como imbuída de risco, de modo a autorizar a denegação de benefícios e lucros que adviriam para a administração. A possibilidade de que tal programa de aquisição de ações resulte de prejuízos aos investidores públicos não é fantasiosa. A influência que tal programa poderá ter sobre decisões importantes a serem tomadas pela administração durante a reorganização não é inconsequente. Uma vez que os administradores e diretores ocupam posições fiduciárias durante esse período, suas ações devem ser analisadas segundo um critério mais alto do que aquele imposto ao público investidor em geral. Há, portanto, uma base racional para o julgamento de que benefícios e lucros recebidos pela administração por força de compra de ações devem ser proibidos, independentemente da boa-fé envolvida. E isso é um julgamento que pode ser justificadamente alcançado em termos de justiça e equidade, na medida em que os interesses do público, dos investidores e dos consumidores poderão ser protegidos. Mas esse é um julgamento baseado em política pública, um julgamento que o Congresso indicou ser do tipo que a Comissão deve tomar. A conclusão da Comissão, neste caso, repousa exatamente na área em que os julgamentos administrativos devem receber o maior peso pelas cortes de apelação. Ela é o produto da experiência administrativa, em

¹³ Esses requisitos foram reiterados em 1993 no caso *Nixon vs. United States*, em que a Suprema Corte decidiu que o rito adotado pelo Senado no julgamento de processo de impeachment de um juiz federal não estava sujeito a revisão judicial. Na oportunidade, o tribunal reiterou os dois primeiros pressupostos delineados em *Baker vs. Carr*, mas acentuou que tais conceitos não são completamente separados; pelo contrário, a falta de parâmetros passíveis de operacionalização judicial pode fortalecer a tese de que a Constituição atribuiu a competência a outro Poder.

apreciação das complexidades do problema, aferição das políticas legais e tratamento responsável dos fatos incontroversos. É o tipo de julgamento que as agências administrativas estão melhor habilitadas para produzir e que justifica a utilização do processo administrativo. (EUA, 1946, p. 208-209)¹⁴

A decisão da Corte neste caso abriu um novo flanco em matéria de deferência judicial às deliberações do Poder Executivo, conferindo primazia às decisões adotadas pelas agências governamentais em questões de cariz preponderantemente técnico. Para o tribunal, os campos regulatórios estabelecidos pelo Congresso e gerenciados pelo Executivo deveriam receber uma esfera de liberdade por parte do Judiciário, cuja atuação deveria se resumir à aferição de legalidade *stricto sensu* dos atos administrativos, cuja validade deveria ser reconhecida sempre que a decisão administrativa pudesse ser compreendida como razoável no quadro das deliberações teoricamente possíveis para o caso. Em outras palavras: a alteração judicial da decisão administrativa sem que houvesse clara ilegalidade implicaria a usurpação de competência do órgão político ou técnico pelo tribunal.

Esse entendimento foi aprofundado pela decisão proferida no caso *Chevron vs. Natural Resources Defense Council* em 1984, em que a corte afirmou:

Quando uma impugnação à interpretação de uma agência a um dispositivo legal, conceituado de forma aceitável, está efetivamente centrada na sabedoria da política da agência, ao invés de discutir se ela é uma escolha razoável no contexto de uma abertura deixada pelo Congresso, tal impugnação deve falhar. Em tais casos, os juízes federais – que não possuem mandatos – têm o dever de respeitar escolhas políticas legítimas adotadas por aqueles que possuem. As responsabilidades por examinar a sabedoria de tais escolhas políticas e resolver os conflitos entre visões conflitantes sobre o interesse público não são judiciais. (EUA, 1984, p. 866)¹⁵

¹⁴ Do original: “The purchase by a holding company management of that company's securities during the course of a reorganization may well be thought to be so fraught with danger as to warrant a denial of the benefits and profits accruing to the management. The possibility that such a stock purchase program will result in detriment to the public investors is not a fanciful one. The influence that program may have upon the important decisions to be made by the management during reorganization is not inconsequential. Since the officers and directors occupy fiduciary positions during this period, their actions are to be held to a higher standard than that imposed upon the general investing public. There is thus a reasonable basis for a judgment that the benefits and profits accruing to the management from the stock purchases should be prohibited, regardless of the good faith involved. And it is a judgment that can justifiably be reached in terms of fairness and equitableness, to the end that the interests of the public, the investors and the consumers might be protected. But it is a judgment based upon public policy, a judgment which Congress has indicated is of the type for the Commission to make. The Commission's conclusion here rests squarely in that area where administrative judgments are entitled to the greatest amount of weight by appellate courts. It is the product of administrative experience, appreciation of the complexities of the problem, realization of the statutory policies, and responsible treatment of the uncontested facts. It is the type of judgment which administrative agencies are best equipped to make and which justifies the use of the administrative process.”

¹⁵ Do original: “When a challenge to an agency construction of a statutory provision, fairly conceptualized, really centers on the wisdom of the agency's policy, rather than whether it is a reasonable choice within a gap left open by Congress, the challenge must fail.

Em *Chevron*, a corte avançou para dizer que não apenas as decisões administrativas propriamente ditas, mas também as **interpretações** de órgãos do Poder Executivo acerca de determinado preceito legal que pudessem ser consideradas razoáveis, deveriam ser mantidas pelos tribunais. Nesse litígio, o tribunal declarou válida a interpretação atribuída pela Agência de Proteção Ambiental (*Environmental Protection Agency* – EPA) à expressão “fonte”¹⁶, constante da Lei do Ar Limpo (*Clean Air Act*), por meio da qual a agência impôs restrições a determinadas empresas com base numa ideia de grupo industrial poluidor (*bubble concept*).

No campo das relações internacionais, o tribunal revisitou a doutrina das questões políticas nos casos *Zivotofsky vs. Clinton* (2012) e *Zivotofsky vs. Kerry* (2015). A controvérsia surgiu quando os pais da criança Menachem Binyamin Zivotofsky, nascida em Jerusalém, requereram a retificação do passaporte do filho para dele constar como local de nascimento o Estado de Israel, com base no parágrafo 214(d) da Lei de Autorização de Relações Internacionais (*Foreign Relations Authorization Act*), ano fiscal de 2003. Os servidores da embaixada negaram o pedido sob o argumento de que os Estados Unidos não reconhecem a titularidade de nenhum outro Estado sobre a cidade de Jerusalém. Após o ajuizamento de ação judicial questionando o ato administrativo, a Suprema Corte decidiu em *Zivotofsky I* que a matéria não constituía questão política, pois recai sobre o Judiciário a competência para aferir a constitucionalidade da norma jurídica que embasou o requerimento. Todavia, no julgamento final do caso em *Zivotofsky II*, a corte declarou a inconstitucionalidade do parágrafo 214(d) da Lei de Autorização de Relações Internacionais, entendendo que o Presidente da República goza de competência exclusiva para conceder reconhecimento formal a pessoa estrangeira.

Esse conjunto de decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos está enredado em certas correntes teóricas que buscam interpretar a relação entre o conceito de democracia e a atuação do Poder Judiciário.

Um dos autores mais tradicionais na defesa de uma postura restritiva dos juízes na literatura norte-americana, em especial da Suprema Corte, é Alexander Bickel, cujo argumento pode ser sumarizado em sua defesa das virtudes passivas que deveriam governar a conduta judicial. Para Bickel (1986), os tribunais deveriam se pautar pela autorrestrição e atentar para a maturidade das discussões antes de aceitar debater determinadas controvérsias. Em sua leitura, condições adversas, tais como o potencial sistêmico da decisão em matérias de ampla

In such a case, federal judges – who have no constituency – have a duty to respect legitimate policy choices made by those who do. The responsibilities for assessing the wisdom of such policy choices and resolving the struggle between competing views of the public interest are not judicial ones.”

¹⁶ Do original: “source”.

repercussão política ou a existência de desacordos razoáveis que indicassem a falta de maturidade necessária para um julgamento, recomendariam que a corte se negasse a decidir a demanda.

Em defesa de uma postura judiciária restritiva, Bickel afirma que não constitui “justiça numa democracia a ampliação do poder judicial autoritário ao custo indevido do funcionamento efetivo e responsável das instituições políticas” (Bickel, 1986, p. 173)¹⁷. Nessa linha, Bickel recomenda aos tribunais o exercício da sabedoria na escolha dos casos a serem decididos, reservando-se a corte o direito de não decidir controvérsias que pudessem acarretar invasão da competência de outros Poderes ou a regulação judicial de conflitos cuja solução pudesse ser mais bem acomodada por representantes eleitos.

No mesmo sentido, Cass Sunstein (1996; 1999) defende que os juízes devem prezar pela adoção de uma postura minimalista, evitando a emissão de decisões de amplo alcance e com efeitos sistêmicos, sob o argumento de que tais decisões podem acarretar um cerceamento dos processos democráticos, por ele entendidos como as deliberações realizadas por agentes públicos eleitos. Para o autor, a postura minimalista constitui uma das “virtudes passivas” afirmadas por Alexander Bickel, no sentido de que a prudência judicial recomendaria que as cortes devem deixar de resolver determinadas controvérsias quando a discussão ainda for prematura, quando houver divisões inconciliáveis no interior da própria corte sobre a matéria ou diante do risco de reações sociais adversas ao teor de uma decisão num sentido ou noutro.

O atendimento dessas recomendações passa, necessariamente, pela elaboração legislativa e regulamentar da sistemática processual, especialmente no que se refere aos instrumentos que viabilizam o acesso à Suprema Corte. Isto porque a capacidade institucional de recusar determinadas discussões envolve a criação de obstáculos à própria formulação dos pedidos ou, ainda, barreiras procedimentais à análise do mérito das postulações.

Dito de outro modo: para se desviar de temas sensíveis, o tribunal lança mão de certas ferramentas para negar o processamento dos casos, mantendo decisões de instâncias inferiores sem ingressar no exame de mérito e, por isso mesmo, evitando a criação de um precedente de observância obrigatória em escala nacional. Essa medida, embora assegure uma vitória a alguma das partes envolvidas, evita o deslocamento do litígio para o tribunal de cúpula e, por consequência, confina os efeitos da decisão judicial ao caso concreto, sem implicações sistêmicas na jurisprudência e na relação da Suprema Corte com os demais Poderes.

¹⁷ Do original: “[...] justice in a democracy to enlarge authoritarian judicial power at undue cost in the effective and responsible functioning of the political institutions.”

No caso dos Estados Unidos, o principal filtro dessa natureza consiste na modelagem processual do mandado de certificação, que é o principal mecanismo de revisão de decisões judiciais das instâncias inferiores pela Suprema Corte¹⁸. A partir da aprovação da *Judges' Bill* em 1925, o tribunal decidiu, no conhecido caso *Maryland v. Baltimore Radio Show* (1950), que a decisão de admissibilidade do mandado de certificação é exclusivamente discricionária, não reclamando fundamentação pela corte para conceder ou denegar os pedidos. Tal posição foi posteriormente sedimentada na Regra 10 das Normas da Suprema Corte. Segundo essa regra, a concessão de um mandado de certificação não é matéria de direito, mas de discricção judicial. A análise da corte considera (i) divergência jurisprudencial entre as cortes federais de apelação ou entre os tribunais estaduais de última instância; (ii) conflito entre a decisão impugnada e jurisprudência da Suprema Corte; e (iii) relevância da questão federal.

Interessante destacar, ainda, que o caráter discricionário da atuação da corte não se limita à decisão de admissibilidade; pelo contrário, a decisão em *Olmstead v. United States* (1928) estabelece que a admissão do mandado de certificação para solução de uma questão federal específica não retira a jurisdição da corte para decidir outras questões constantes do processo.

Estudando as razões que levaram à edição da Lei dos Juízes de 1925, J. Warren Madden (1963) relata que a norma decorre de um projeto elaborado por juízes da Suprema Corte dos Estados Unidos, sob a influência do *Chief Justice* William Taft, pela qual as hipóteses de competência obrigatória da Suprema Corte foram drasticamente reduzidas pelo Congresso, notadamente pela preocupação com o alto volume de demandas anualmente endereçadas ao tribunal. A base do poder discricionário do tribunal decorreria, portanto, de uma preocupação com a sobrecarga de trabalho de seus integrantes.

A aplicação dessas regras tem reflexos práticos relevantes: em relatório divulgado em 2023 quanto ao ano antecedente, a Universidade de Harvard apurou um total de 4.186 processos examinados pela Suprema Corte num período de doze meses, dos quais 4.058 foram eliminados por denegação, não conhecimento ou pedido de desistência, todos sem a necessidade de fundamentação por parte do tribunal (Harvard Law Review, 2023).

¹⁸ Do original: *writ of certiorari*. Optei por traduzir a expressão como “mandado de certificação” devido ao caráter mandamental do pedido, como é o caso de todos os *writs* previstos na legislação norte-americana (*writ of certiorari*, *writ of error*, *writ of habeas corpus*, *writ of mandamus* etc.), e pela origem etimológica e histórica de “certiorari” (do latim “certiorare” = buscar). A palavra foi utilizada na acepção que inspirou seu uso atual pela primeira vez no século XIII na expressão “Certiorari volumus”, sendo o *writ* utilizado pelas cortes superiores como mecanismo de avocação de processos para o fim de certificar a correção na aplicação da lei por juízes e cortes locais (De Smith, 1951; Moglen, 2014).

Mas a utilização dessa competência discricionária não é exclusivamente operacional. Pelo contrário, o tribunal tem empregado essa prerrogativa de forma estratégica, ora para impedir, ora para ampliar os limites de sua atuação em questões moralmente carregadas. A decisão do caso *Dobbs vs. Jackson Women's Health Organization* (2022) ilustra esse manejo estratégico do mandado de certificação. Na fase inicial do litígio, a questão admitida se limitava a verificar se todas as proibições ao aborto na fase de pré-viabilidade do feto eram inconstitucionais. Entretanto, ao decidir o mérito, a corte extrapolou a questão inicialmente aceita e avançou para decidir que a Constituição norte-americana não contempla expressamente um direito fundamental ao aborto, que haveria de ser eventualmente regulamentado pelo Poder Legislativo no âmbito dos estados, derrubando o precedente firmado em *Roe vs. Wade* (1973).

O fenômeno inverso também ocorre. Mesmo após a decisão de admissibilidade e a realização de sustentações orais, o tribunal pode rejeitar o mandado de certificação sem justificativa formal¹⁹. Dois exemplos revelam essa prática.

Antes da reversão de *Roe vs. Wade* por *Dobbs*, o Estado do Texas havia editado uma lei que permitia que particulares ajuizassem ações civis contra médicos que realizassem procedimentos de aborto após a detecção de batimentos cardíacos no feto, exceto em casos de risco à vida da mãe. Em 2021, o tribunal concedeu um mandado de certificação para decidir se o Governo Federal poderia requerer, perante a justiça federal, uma tutela inibitória contra juízes e outros servidores públicos estaduais para evitar a aplicação dessa lei (*United States vs. Texas*). Já em 2022, a corte havia aceitado analisar se um plano de reformulação de distritos eleitorais com base em critério racial no Estado de Louisiana afrontava a Lei Federal de Direitos Eleitorais (*Ardoin vs. Press Robinson*).

Mesmo após a completa instrução dos processos, os casos foram rejeitados sem nenhuma fundamentação. Do ponto de vista político-institucional, em *United States vs. Texas*, o tribunal evitou adentrar numa discussão sensível acerca das prerrogativas do Governo Federal e dos limites da jurisdição federal em desfavor dos estados, negando-se a reabrir um debate realizado mais de um século antes no caso *Ex Parte Young* (1908). Já em *Ardoin vs. Press Robinson*, a corte havia concedido uma medida de suspensão²⁰ contra a decisão do juiz de primeira instância, mas posteriormente se recusou a avaliar a matéria, evitando ingressar no debate sobre a utilização do fator racial na elaboração de distritos eleitorais.

Ao colocar esse acervo decisório em perspectiva histórica, é possível verificar que o recurso à doutrina das questões políticas, tanto na doutrina como na jurisprudência norte-

¹⁹ Da expressão original: *to dismiss the writ as improvidently granted (DIG)*.

²⁰ Da expressão original: *stay*.

americanas, decorre de disputas acerca dos limites da atuação dos tribunais, especialmente da Suprema Corte, na resolução de controvérsias de grande repercussão. Mas tais disputas não envolvem exclusivamente atores externos. Na verdade, as decisões acima referenciadas indicam o posicionamento do próprio tribunal acerca de seu papel institucional no jogo político, evidenciando que a corte recorre a essa doutrina para modular sua própria competência no arbitramento de questões sensíveis.

Por isso mesmo, Scott Dodson (2021) afirma que a doutrina das questões políticas não tem fundamento na previsão constitucional de separação de poderes, mas na natureza do direito material controvertido em cada litígio. Numa crítica ainda mais acentuada, Louis Henkin (1976) questiona a própria existência dessa doutrina, afirmando que o recurso a ela se limita a gerar confusões na solução de casos concretos, já que o tribunal não se nega a decidir o mérito das controvérsias. Para Henkin, a ideia de “questões políticas” constitui, em verdade, a conjugação de outras doutrinas já consolidadas no direito público, dentre as quais se destacariam as seguintes: (i) os tribunais devem aceitar decisões dos ramos políticos do Estado que decorram da autoridade que lhes foi confiada pela Constituição; (ii) as cortes não devem reconhecer limitações ou proibições à autoridade dos demais Poderes quando não haja previsão constitucional dessa natureza; (iii) nem todas as limitações e proibições constitucionais geram legitimidade e direitos subjetivos em favor de indivíduos; (iv) os tribunais podem indeferir equitativamente a tutela buscada pelas partes; (v) a aplicação prática de algumas disposições constitucionais pode ser interpretada como insuscetível de revisão judicial.

Em sentido próximo, após examinar a história jurisprudencial da Suprema Corte, Tara Leigh Grove (2015) argumenta que, na origem da doutrina no século XIX, as denominadas questões políticas não constituíam controvérsias constitucionais, mas decisões de órgãos políticos que os tribunais reputavam definitivas para a solução de casos concretos. No ponto, a autora indica a decisão no caso *Williams v. Suffolk Insurance Co* (1839), envolvendo uma disputa sobre um contrato de seguro, na qual uma embarcação foi confiscada pelo governo argentino no território das Ilhas Malvinas. O proprietário do navio requereu o pagamento da indenização securitária, o que foi negado pela empresa a pretexto de que o capitão do navio ignorou a advertência do governo argentino quanto à possibilidade de confisco.

Levado o caso à Suprema Corte dos Estados Unidos, o tribunal entendeu que a solução da matéria exigia definir quem possuía controle político sobre as Ilhas Malvinas. Uma vez que o governo federal dos Estados Unidos não reconhecia o controle argentino sobre as Ilhas, tal decisão foi reputada definitiva pela Corte, que condenou a seguradora ao pagamento de valores.

Já em *Kennett vs. Chambers* (1852), a controvérsia envolveu um contrato celebrado pelo General T. Jefferson Chambers, do exército texano, cujo objeto era a venda de imóveis naquele território para financiar a guerra de independência do Texas contra o México. Entretanto, uma vez que o governo norte-americano ainda não havia reconhecido o status de independência do Texas com relação ao México, o qual mantinha relações diplomáticas com os Estados Unidos, e que tal reconhecimento constituía matéria exclusivamente política, esse contexto foi reputado determinante pela corte, que negou o pedido dos compradores.

O caso *Russian Socialist Federated Soviet Republic v. Cibrario* (1923) teve resultado similar. Na hipótese, o governo bolchevique processou uma empresa cinematográfica no Estado de Nova York, buscando reparação pecuniária por suposta quebra de contrato. Todavia, a Corte de Apelações afirmou que a decisão dos Estados Unidos de não reconhecer tal regime como legítimo governante do Estado russo era definitiva para fins judiciais, acarretando a declaração de ilegitimidade ativa para o ajuizamento da demanda.

Para a autora, a modificação do tratamento jurídico das questões políticas, que deixaram de ser reputadas simples determinações factuais dos demais Poderes, consolidou-se a partir do caso *Baker vs. Carr* (1962), a partir de quando o tribunal se declarou o árbitro definitivo de disputas dessa natureza, atribuindo a si próprio a competência final para definir qual instituição deve dar a última palavra em qualquer conflito constitucional. De acordo com Grove, o emprego da doutrina cumpre uma função relevante não apenas quando o tribunal se nega a revisar decisões, mas principalmente quando a corte se declara titular do poder de decidir questões constitucionais, ainda que para reconhecer, no mérito, que certas medidas tomadas por outros Poderes têm amparo no texto da Constituição.

Tais elementos são suficientes para confirmar a inferência produzida por Lawrence Baum (2003) há alguns anos: os juízes da Suprema Corte dos Estados Unidos intervêm com boa margem de liberdade nas decisões nacionais, lançando mão de recursos argumentativos e procedimentais para justificar sua abstenção ou seu ingresso em discussões de interesse sensível dos pontos de vista econômico, moral, político e social. A doutrina das questões políticas é uma das ferramentas do tribunal nesse contexto, constituindo um dos principais recursos semânticos da corte do ponto de vista político-institucional.

2.2 Doutrina das questões políticas no Brasil

A incorporação dessa doutrina do Brasil ocorre num contexto bastante distinto. A Constituição de 1824 não continha nenhuma previsão, ainda que análoga, ao controle judicial

de constitucionalidade, atribuindo aos juízes a simples função de aplicar a lei e ao Supremo Tribunal de Justiça a função de revisar decisões de instâncias inferiores. As garantias de vitaliciedade e inamovibilidade estavam sujeitas ao arbítrio do Imperador, que poderia suspender o magistrado de suas funções, ainda que garantindo contraditório e prévia oitiva do Conselho de Estado (artigos 152, 154 e 164 da Carta do Império). A competência de velar pela guarda da Constituição estava a cargo do Poder Legislativo, mas também sob tutela do Poder Moderador (artigos 15, incisos VIII e IX, e 98 a 101, CF/1824).

O controle judicial de constitucionalidade surge na Primeira República, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1891. Ainda no Governo Provisório de Deodoro da Fonseca, é editado o Decreto n. 848/1890, que organiza a Justiça Federal. O artigo 9º, parágrafo único, alínea “b”, desse Decreto instituía uma modalidade de controle difuso de constitucionalidade, atribuindo ao Supremo Tribunal Federal competência para julgar recursos interpostos contra decisões que julgassem válidas leis ou atos locais diante da Constituição. Na Exposição de Motivos do Decreto, Campos Salles – então Ministro da Justiça – deixou clara a inspiração norte-americana dessas disposições, afirmando que com “este engenhoso mecanismo consegue-se evitar que o legislador, reservando-se a faculdade da interpretação, venha a collocar-se na absurda situação de juiz em sua propria causa” (Brasil, 1890, p. 1). O instituto foi posteriormente reproduzido pelo artigo 60, §1º, da Constituição de 1891.

De acordo com Lêda Boechat Rodrigues (1991), a incorporação do controle de constitucionalidade à legislação brasileira decorre de recomendação de Dom Pedro II em 1889, que enviou Salvador Mendonça e Lafayette Rodrigues a Washington para estudar a organização da Suprema Corte dos Estados Unidos. Mesmo com a destituição do Imperador, a ideia de agregação do controle judicial de validade de atos do poder público é mantida com o golpe que levou à proclamação da República.

Mas ao contrário da experiência norte-americana, em que a doutrina das questões políticas se desenvolveu paralelamente à ampliação da relevância político-institucional das cortes, o instituto foi incorporado pelo Supremo brasileiro como ferramenta não apenas para insular o Poder Judiciário de discussões socialmente controversas, mas com o propósito de referendar condutas autoritárias do Poder Executivo.

Após a renúncia de Deodoro da Fonseca, Floriano Peixoto assumiu a Presidência da República, derrubou os governadores aliados de Deodoro e se recusou a convocar novas eleições, conforme exigia o artigo 42 da Constituição de 1891, argumentando que sua permanência no cargo estaria assegurada pelo artigo 1º, §2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Tal medida gerou críticas dentro e fora do governo, que reagiu

repressivamente contra os manifestantes. Em 10 de abril de 1892, Floriano ordenou a prisão do Tenente-Coronel Mena Barreto, que discursava para uma multidão nas proximidades do Palácio Itamarati, no Rio de Janeiro. Na noite daquele mesmo dia, Floriano editou o Decreto n. 791, que instituía estado de sítio e suspendia garantias constitucionais por 72 (setenta e duas) horas. Com base em tal decreto, houve a efetivação de diversas prisões, com ordem de desterro dos prisioneiros para Rio Branco, no Acre, e Cucuí e Tabatinga, no estado do Amazonas (Carneiro, 1956).

O desterro ordenado por Floriano deu base à impetração do Habeas Corpus n. 300 por Rui Barbosa perante o Supremo Tribunal Federal, indicando 43 (quarenta e três) pessoas como pacientes. A petição desenvolveu três ordens de ideias: (i) o decreto editado por Floriano não atendia aos requisitos constitucionais; (ii) o Supremo tinha competência para examinar tal inconstitucionalidade; e (iii) o fim da vigência do estado de sítio garantia que os presos políticos tivessem direito a julgamento segundo as regras usuais de processo (Barbosa, 1892).

No acórdão, lavrado pelo ministro Joaquim da Costa Barradas, o tribunal denegou a ordem pelos seguintes fundamentos:

Considerando que, pelo art. 80, § 3º, combinado com o art. 34, § 21, da Constituição, ao Congresso compete privativamente aprovar ou reprovar o estado de sítio declarado pelo Presidente da República, bem assim o exame das medidas excepcionais que ele houver tomado, as quais para esse fim lhe serão relatadas com especificação dos motivos em que se fundam; Considerando, portanto, que, antes do juízo político do Congresso, não pode o Poder Judicial apreciar o uso que fez o Presidente da República daquela atribuição constitucional, e que, também, não é da índole do Supremo Tribunal Federal envolver-se nas funções políticas do Poder Executivo ou Legislativo; Considerando que, ainda quando na situação criada pelo estado de sítio, estejam ou possam estar envolvidos alguns direitos individuais, esta circunstância não habilita o Poder Judicial a intervir para nulificar as medidas de segurança decretadas pelo Presidente da República, visto ser impossível isolar esses direitos da questão política, que os envolve e compreende, salvo se unicamente tratar-se de punir os abusos dos agentes subalternos na execução das mesmas medidas, porque a esses agentes não se estende a necessidade do voto político do Congresso; (Brasil, 1892, p. 2-3)

Ao decidir o caso, o tribunal adotou como premissa central a competência exclusiva do Poder Legislativo para examinar o decreto que instituiu o estado de sítio, de modo que as consequências do ato político, no que se incluem a prisão e o desterro de determinadas pessoas, seriam imunes à apreciação do Judiciário por constituírem “funções políticas” dos demais Poderes do Estado. Votou vencido o ministro Pisa e Almeida, que acolhia o argumento de que o fim da vigência do estado de sítio submeteria os presos às regras gerais de processo.

Essa decisão apresenta um conteúdo político-institucional completamente distinto do entendimento que se formou na Suprema Corte dos Estados Unidos a partir de *Marbury vs. Madison*. Enquanto o tribunal norte-americano construiu sua jurisprudência de modo a assegurar sua capacidade de intervenção nas discussões de grande relevo, o Supremo brasileiro do século XIX se fiou na ideia de “questão política” para retirar de si próprio a prerrogativa de examinar condutas imputadas aos demais Poderes, ainda que violadoras de direitos individuais elencados na Constituição Federal.

Rui Barbosa produziu longa crítica a essa decisão na imprensa, rememorando as razões da impetração e repassando a jurisprudência da Suprema Corte norte-americana desde *Marbury* para afirmar que o caráter político dos atos de governo “só fecha a porta aos tribunaes, quando os interesses dependentes do procedimento do executivo não ferirem direitos individuaes. Tais direitos limitam a acção do poder no uso da sua autoridade discrecionaria, e abrem aos prejudicados o acesso dos tribunaes regulares” (Barbosa, 1892b, p. 123). Em outras palavras, Rui argumenta que haveria uma cisão entre a natureza política do ato (insindicável pelo Judiciário) e suas implicações na esfera de direitos individuais (passíveis de tutela judicial).

Alguns autores procuraram fornecer justificativas extraprocessuais para a denegação do habeas corpus. João Mangabeira (1999) aponta para uma “fraqueza moral” dos ministros da corte em relação a Floriano Peixoto, argumentando que os juízes não tinham coragem suficiente para prolatar decisões contrárias aos interesses do governo federal. Por outro lado, Castro Nunes (1943) e Paulo Brossard (1990) – ministros do STF nomeados por Getúlio Vargas e José Sarney, respectivamente – argumentam que a corte era integrada por ministros aproveitados do antigo Supremo Tribunal de Justiça, ainda da ordem monárquica, os quais possuíam sólida formação nas Ordenações Filipinas e na dogmática jurídica com inspiração francesa. Entretanto, as ideias sustentadas por Rui com base na jurisprudência norte-americana e recentemente incorporadas pela Constituição de 1891 eram desconhecidas dos ministros do tribunal.

O raciocínio de que os direitos individuais não poderiam ser separados da questão política foi repetido pelo STF no julgamento do HC n. 1.063, relator o ministro Bernardino Ferreira, em que o tribunal denegou a ordem de habeas corpus em favor de pessoas desterradas por ordem de Prudente de Moraes após a decretação de estado de sítio. O país enfrentava grave instabilidade institucional à época, com destaque para a guerra de Canudos, encerrada em 1897, sucedida por um atentado à vida de Prudente de Moraes por parte de um soldado. A resposta foi a decretação do estado de sítio, autorizado pelo Congresso. Houve a instauração de inquérito policial, cujas conclusões indicaram a participação de um senador e cinco deputados federais,

além de outros civis e militares. Alguns desses agentes foram desterrados para a ilha de Fernando de Noronha por força de Decreto de 21 de janeiro de 1898 (Costa, 1964).

Para a corte, o Congresso Nacional detinha a competência exclusiva para examinar a legalidade do estado de sítio, de modo que eventual ofensa a direitos individuais não poderia ser analisada pelo Judiciário antes do pronunciamento do Legislativo. Na oportunidade, o relator afirmou que esta “é a única interpretação que se adapta ao nosso direito constitucional, que não permite ao Poder Judiciário dilatar a esfera da sua jurisdição para se imiscuir nas funções políticas do Presidente da República” (Brasil, 1898a, p. 3).

Esse entendimento começou a sofrer mitigações vinte dias após do julgamento desse habeas corpus, quando o STF analisou, também no contexto de estado de sítio, o HC n. 1.073, impetrado por Joaquim da Costa Barradas, ministro aposentado do Supremo e que fora relator do HC 300, agora atuando como advogado. O pedido foi formulado em benefício dos mesmos pacientes do habeas anterior, desterrados em Fernando de Noronha. Nessa oportunidade, estavam presentes os ministros Lúcio de Mendonça, Américo Lôbo e João Barbalho, que não participaram do julgamento do HC n. 1.063.

O acórdão, relatado por Lúcio de Mendonça, adotou seis fundamentos para conceder a ordem impetrada: (i) o estado de sítio deve perdurar por tempo determinado; (ii) a eficácia das medidas repressivas deve cessar após o desaparecimento dos motivos que levaram à decretação do estado de sítio; (iii) as medidas decretadas pelo Executivo devem seguir a limitação temporal das penas impostas pelo Judiciário; (iv) as normas vigentes ao tempo do Império já determinavam que a prerrogativa do Executivo de prender pessoas sem submissão ao devido processo legal estava adstrita ao tempo necessário à suspensão das garantias jurídicas; (v) o Regimento Interno do Supremo afastava a competência do tribunal para conhecer de pedido de habeas corpus somente na vigência do estado de sítio; e (vi) o artigo 80, §2º, da Constituição Federal de 1891 não permitia o desterro de parlamentares em estabelecimento destinado a presos comuns.

Adotando posição inversa àquela do HC 300, o relator argumentou que a competência do Congresso Nacional para examinar o estado de sítio “não exclui a competência do Judiciário senão para esse julgamento político, que não para o diverso efeito de amparar e restabelecer os direitos individuais que tais medidas hajam violado, quando delas venha regularmente a conhecer por via de pedido de habeas corpus” (Brasil, 1898b, p. 4), bem como:

Considerando que, se a garantia do *habeas corpus* houvesse de ficar suspensa enquanto o estado de sítio não passasse pelo julgamento político do

Congresso, e de tal julgamento ficasse dependendo o restabelecimento do direito individual ofendido pelas medidas de repressão empregadas pelo Governo no decurso daquele período de suspensão de garantias, indefesa ficaria por indeterminado tempo a própria liberdade individual e mutilada a mais nobre função tutelar do Poder Judiciário, além de que se abriria abundante fonte de conflitos entre ele e o Congresso Nacional, vindo a ser este, em última análise, quem *julgaria* os indivíduos atingidos pela repressão política do sítio, e os julgaria sem forma de processo e em foro privilegiado não conhecido pela Constituição e pelas leis; (Brasil, 1898b, p. 4, grifo do original)

Essa foi a primeira ocasião em que o tribunal adotou a tese de Rui e se afastou da ideia de imunidade absoluta de decisões políticas ao controle judicial, passando a entender que os direitos individuais dos cidadãos compõem uma esfera jurídica distinta das prerrogativas políticas do Executivo e do Legislativo, assim como que é dever do Judiciário a tutela da liberdade individual pelos meios ordinários de processo elaborados pela legislação em vigor.

Todavia, de acordo com José Elaeres Marques Teixeira (2004), há um processo ambíguo, e não linear, na consolidação da doutrina das questões políticas no Brasil durante a Primeira República. Apesar da contradição entre as decisões do Supremo nos HCs 1.063 e 1.073 e da adoção da tese de Rui quanto à separação entre os atos públicos puramente políticos (ímunos ao exame judicial) e os direitos individuais (tuteláveis pelo Judiciário) no segundo julgado, o tribunal adotou uma postura ambivalente ao longo das décadas seguintes, mas privilegiando sua autocontenção, especialmente diante de medidas adotadas pelo Poder Executivo nos governos Hermes da Fonseca (1910-1914) e Arthur Bernardes (1922-1926).

O autor destaca três decisões proferidas pelo STF durante o estado de sítio decretado em 1914: os HCs n. 3.527, 3.528 e 3.539, nos quais se firmou posição em torno dos conceitos de **conveniência** e **oportunidade**, insistentemente repetidos ao longo das próximas décadas e até os dias atuais em torno do mérito do ato administrativo.

No primeiro habeas corpus, o impetrante, José Eduardo de Macedo Soares, argumentava pela inconstitucionalidade da própria decretação do estado de sítio, que não teria atendido aos requisitos estabelecidos pela Constituição. Em resposta, o tribunal afirmou que a competência de tutelar direitos individuais não poderia se estender “até ao ponto de julgar do mérito de atos que envolvem a própria independência de cada um dos três poderes” (Brasil, 1914a, p. 2), competindo ao Congresso Nacional analisar politicamente os motivos da decretação do sítio.

Já no segundo caso, o impetrante, Leônidas de Rezende, foi detido por publicar matérias que desagradaram ao governo no jornal O Imparcial. Também sob relatoria de Amaro Cavalcanti, o tribunal repetiu que a impetração não se voltava à defesa de direito individual,

mas à impugnação do conteúdo político de ato do Executivo, de modo que a atuação da corte acarretaria lesão à independência do outro Poder (Costa, 1964; Horbach, 2007).

O terceiro caso está diretamente atrelado ao julgamento do HC n. 3.535, relator o ministro Oliveira Ribeiro, em que o tribunal concedeu ordem para autorizar a publicação pela imprensa dos debates parlamentares no Senado Federal em 06 de maio de 1914. Com a realização das publicações, amparadas pela decisão no HC n. 3.535, houve a prisão de todos os membros da redação do jornal O Imparcial. Diante disso, Rui Barbosa impetrou o HC n. 3.539, relatado pelo ministro Pedro Lessa, elencando como pacientes os “diretores, redatores, revisores, compositores, impressores e vendedores d’O Imparcial, do Correio da Manhã, d’A Época, d’A Noite, d’A Careta”, visando a assegurar a livre produção e distribuição dos jornais.

No julgamento do caso, teve voto vencedor o ministro Enéas Galvão, que defendeu a possibilidade de restrição da liberdade de imprensa durante o estado de sítio e reafirmou a inviabilidade de análise judicial de regularidade da própria decretação da medida.

Para além dos casos referentes ao estado de sítio, o tribunal manteve uma visão coerente acerca do tema das questões políticas quando provocado a decidir sobre as consequências da intervenção federal. No contexto da tentativa de revolução ocorrida no Ceará em 1914, o tribunal julgou os HCs n. 3.513 e 3.688, que buscavam a declaração de inconstitucionalidade da intervenção federal decretada por Hermes da Fonseca e a assegurar de exercício de mandatos por parlamentares estaduais, respectivamente. Em ambos os julgamentos, o tribunal entendeu que a matéria era exclusivamente política e negou os pedidos.

Em paralelo, Rui Barbosa compareceu novamente ao Supremo, desta vez em representação do Amazonas na Ação Cível Originária n. 9, em que aquele estado disputava com a União a propriedade da região do Acre Setentrional, obtida pelo Brasil mediante a celebração do Tratado de Petrópolis com a Bolívia em 17 de novembro de 1903. Na qualidade de advogado do Amazonas, Rui promoveu uma reconstrução jurisprudencial do tema das questões políticas, rebatendo a preliminar de incompetência suscitada pelo Procurador-Geral da República em contestação. Embora a ação nunca tenha sido julgada²¹, as petições de Rui fornecem sua visão definitiva sobre a doutrina. Contrapondo a noção de direito individual, Rui argumenta que as questões exclusivamente políticas são aquelas que

²¹ De acordo com Ernesto Leme (1984), o processo permaneceu paralisado durante décadas, tendo os autos físicos sido extraviados. Os andamentos lançados no Livro de Registro de Causas do STF indicam que a controvérsia foi resolvida por arbitramento, conforme determinado pelo artigo 5º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/1934, o qual determinou que a “União indenizará os Estados do Amazonas e Matto Grosso dos prejuízos que lhes tenham advindo da incorporação do Acre ao território nacional. O valor fixado por arbitros, que terão em conta os benefícios oriundos do convenio e as indenizações pagas á Bolívia, será applicado, sob a orientação do Governo Federal, em proveito daquelles Estados”.

[...] têm por objeto a *apreciação de conveniências*, transitórias ou permanentes, mas sempre de natureza geral. São considerações de *interesse* comum, de *utilidade* pública, de *necessidade* ou *vantagem* nacional, requerendo uma autoridade mais ou menos arbitrária, subordinada a competência dos que a exercem aos freios da opinião popular e da moral social, mas autônoma numa vasta órbita de ação, dentro na qual a discricção do legislador e do administrador se move livremente. (Barbosa, 1910a, p. 119, grifo do original)

Esse excerto incorpora explicitamente os conceitos de conveniência e oportunidade do ato administrativo discricionário e os associa à noção de questão puramente política, insistindo em que os direitos individuais e coletivos podem ser judicialmente tutelados desde que não esbarrem no conteúdo exclusivamente político da decisão tomada pela autoridade pública executiva ou legislativa.

A posição de Rui é incorporada por Pedro Lessa, ministro do STF que se mostrou voz isolada em julgamentos subsequentes em matéria de interesses do governo. Para o ministro, questões exclusivamente políticas são aquelas “que se resolvem com faculdades meramente políticas, por meio de poderes exclusivamente políticos, isto é, que não têm como termos correlativos direitos incarnados nas pessoas, singulares ou collectivas, sobre que taes poderes se exercem” (Lessa, 1915, p. 59). Mas embora a leitura de Rui, falecido em 1923, tenha encontrado ressonância formal na construção da doutrina pela voz de certos ministros e em alguns julgados do Supremo, o controle efetivo dos atos do Poder Executivo pelo tribunal foi incipiente entre o fim da República Velha e a redemocratização do Brasil em 1988.

A propósito, Andrei Koerner (2015) argumenta que o modelo jurisdicional vigente na Primeira República é radicalmente distinto de sua inspiração norte-americana, dadas a prevalência das decisões de autoridades públicas em detrimento de direitos individuais e a preocupação dos tribunais, em especial do Supremo, em delimitar seu próprio papel à luz da divisão funcional de Poderes, e não como garantidores de direitos afetados pelos poderes públicos. Para o autor, o contraste entre tal modelo e o contexto dos Estados Unidos explica o isolamento das posições de Rui e Pedro Lessa, bem como as frequentes retroações da jurisprudência a cenários mais restritivos de direitos e deferentes aos demais Poderes.

No ponto, a tensão entre Executivo e Judiciário é bem ilustrada por alguns desdobramentos ao longo do governo de Arthur Bernardes (1922 – 1926). Bernardes governou em regime de normalidade, isto é, sem que houvesse vigência de estado de sítio, por menos de dois meses num mandato de quatro anos (Gomes; Matos, 2017). Em dezembro de 1922, o Supremo analisou o HC n. 8.800, de relatoria do ministro Guimarães Natal. O caso envolvia a chamada duplicata de assembleia legislativa e governador no Rio de Janeiro, em que Feliciano

Sodré e Raul Fernandes foram simultaneamente declarados vencedores do pleito eleitoral. No julgamento do caso, resolvido por seis votos a cinco, o tribunal reafirmou sua competência para analisar questões de direitos individuais, ainda que anexos a questões políticas, e declarou a vitória de Raul Fernandes. A decisão não foi bem recebida por Arthur Bernardes, que determinou intervenção federal no Rio de Janeiro por intermédio do Decreto n. 15.923/1923 após o envio de ofícios pelo Presidente do STF ao juiz federal responsável pela implementação da ordem de habeas corpus e efetiva posse de Raul Fernandes. Uma nota de repúdio ao decreto de intervenção chegou a ser elaborada pelo relator do HC n. 8.800, mas foi rejeitada pela maioria do tribunal (Galvão, 2015).

Do ponto de vista legislativo, Arthur Bernardes investiu contra a amplitude semântica do habeas corpus, especialmente pela grande variedade de temas tratados pelo Supremo pela via da ação mandamental. Em sua redação originária, o artigo 72, §22, da Constituição de 1891 não limitava a admissibilidade do habeas aos casos de restrição imediata da liberdade de ir e vir, prevendo apenas que “[d]ar-se-á o habeas corpus, sempre que o indivíduo sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência ou coação por ilegalidade ou abuso de poder”. Daí a base normativa para o surgimento da doutrina brasileira do habeas corpus, capitaneada por Rui.

Em Mensagens encaminhadas ao Congresso Nacional para justificar a proposta de emenda constitucional que levou à Reforma de 1926, Arthur Bernardes afirmava que a “extensão dada ao instituto do habeas-corpus, desviado do seu conceito clássico, por interpretações que acatamos, é outro motivo de excesso de trabalho no primeiro tribunal da República” (Brasil, 1924, p. 8-9), bem como que a reforma seria benéfica à nação, “suprimindo pontos de controvérsia, definindo com clareza a compreensão de institutos jurídicos debatidos, delimitando mais precisamente certas atribuições dos poderes públicos, reforçando a defesa do país contra estrangeiros indesejáveis” (Brasil, 1926, p. 15). As mensagens veiculam uma justificativa dúplice para a restrição do alcance do habeas corpus. Uma de ordem prática: a necessidade de racionalizar a jurisdição do Supremo diante de um suposto excesso na carga de trabalho. A segunda de ordem político-ideológica: a existência de um remédio jurídico amplo seria prejudicial ao objetivo do governo de lidar com ameaças externas à soberania nacional.

Com a aprovação da reforma, o texto constitucional passou a dispor que “[d]ar-se-ha o habeas-corpus sempre que alguém sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência por meio de prisão ou constrangimento ilegal em sua liberdade de locomoção”²². Incorporou-

²² Em todos os textos constitucionais subsequentes, incorporou-se a noção de que o habeas corpus constitui remédio para tutelar, de forma específica, somente a liberdade de locomoção. Com a criação da figura do mandado

se uma leitura restritiva do instituto, limitando-se o cabimento do habeas corpus aos casos de cerceamento ilegal da liberdade ambulatorial. De acordo com Tatiana Castro e Gabriel dos Santos (2021), a Reforma de 1926 demarcou normativamente a ascensão autoritária do Executivo no cenário nacional e repercutiu negativamente no índice de concessão de habeas corpus pelo STF, ainda que a corte tenha passado a empregar estratégias distintas para indeferir os pedidos ou lhes negar conhecimento, embora não tenha adotado explicitamente o texto constitucional reformado como razão de decidir.

Analisando discursos parlamentares por ocasião da reforma de 1926, Priscila Pivatto argumenta que as alterações promovidas por iniciativa de Arthur Bernardes, com destaque para a restrição do habeas corpus e o impedimento de análise judicial da medida de decretação de estado de sítio²³ “limitaram os ideais liberais presentes no texto da Constituição de 1891, concentraram o poder público no Executivo federal e diminuíram autonomia dos Estados, reestruturando o modelo federalista” (Pivatto, 2006, p. 163).

Esse cenário de restrição da autoridade judicial se mantém com o fim da República Velha e o início da Era Vargas em 1930, com a instituição do Governo Provisório por força do Decreto n. 19.938, de 11 de novembro daquele ano. O artigo 5º do Decreto, que suprimiu garantias e prerrogativas constitucionais por imposição unilateral do Poder Executivo, já era claro ao dispor que ficavam “suspensas as garantias constitucionais e excluída a apreciação judicial dos atos do Governo Provisório ou dos interventores federais, praticados na conformidade da presente lei ou de suas modificações ulteriores”.

Seguiu-se a isto o que a doutrina nomeou de “empacotamento” do Supremo Tribunal Federal, com aposentação de ministros, diminuição do número de cadeiras na corte e nomeação de juízes alinhados ideologicamente com o regime de Vargas. Esse procedimento levou à formação de uma jurisprudência, no mínimo, autocontida relativamente aos atos do Poder Executivo, com a consolidação de entendimentos que imunizaram práticas autoritárias, mesmo

de segurança pela Constituição de 1934 e posterior regulamentação pela Lei n. 191/1936, o habeas corpus passou a constituir ação subsidiária no controle de legalidade de atos do poder público. Nas sucessivas Constituições, vide artigo 72, §22, CF/1891, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 3/1926; artigo 113, item 23, CF/1934; artigo 122, item 16, CF/1937; artigo 141, §23, CF/1946; artigo 150, §20, CF/1967; artigo 153, §20, Emenda Constitucional 1/1969; e artigo 5º, inciso LXVIII, CF/1988.

²³ Trata-se do artigo 60, §5º, da CF/1891, introduzido pela Emenda 1/1926, segundo o qual “[n]enhum recurso judiciário é permitido, para a justiça federal ou local, contra a intervenção nos Estados, a declaração do estado de sítio, e a verificação de poderes, o reconhecimento, a posse, a legitimidade e a perda de mandato dos membros do Poder Legislativo ou Executivo, federal ou estadual; assim como, na vigência do estado de sítio, não poderão os tribunais conhecer dos actos praticados em virtude d'elle pelo Poder Legislativo ou Executivo”. Este parágrafo impõe restrição formal sobre as tentativas de controle judicial de atos do Executivo, especialmente pela via do habeas corpus, como visto a partir do HC 300, impetrado por Rui.

na vigência da Constituição de 1934, de teor garantista (Marques, 2011; Nascimento, 2023; Paixão, 2007).

Durante a Era Vargas, a doutrina das questões políticas foi construída, em geral, tendo como pano de fundo o julgamento de casos associados à restrição da liberdade de expressão e à pretensa defesa da soberania nacional contra a “ameaça comunista”. Com a publicação da Lei de Segurança Nacional (Lei n. 38/1935) em 4 de abril de 1935, elaborada por Vicente Ráo, Ministro da Justiça, diversas garantias previstas na Constituição de 1934 foram suprimidas, instaurando-se um cenário de repressão governamental a condutas “subversivas”, inclusive com a autorização de fechamento de agremiações pelo governo pelo artigo 29 da lei.

Com base nesse dispositivo, em 11 de julho de 1935²⁴, Vargas determinou o fechamento da Aliança Nacional Libertadora (ANL), presidida por Luís Carlos Prestes, após a publicação de um manifesto com críticas ao governo. A ANL impetrou mandado de segurança perante o Supremo, distribuído ao ministro Arthur Ribeiro. Após informações de Vicente Ráo, Carlos Maximiliano, então Procurador-Geral da República, emitiu parecer em defesa do governo, com alegações de “extremismo” e “atividade subversiva” da ANL. O tribunal denegou a ordem por unanimidade, adotando os fundamentos de presunção de veracidade das alegações do governo e de constitucionalidade da Lei de Segurança Nacional (Brasil, 1935).

No ano seguinte, o Supremo julgou o caso mais conhecido e representativo desse contexto: a expulsão de Olga Benário Prestes²⁵. Natural alemã, militante comunista e companheira de Luís Carlos Prestes, Olga foi presa em março de 1936 após a repressão violenta de Vargas à Intentona Comunista. Na prisão, Olga descobriu estar grávida. Diante da submissão de Olga a inquérito para o fim de expulsão à Alemanha nazista, o advogado Heitor Lima impetrou habeas corpus em seu favor perante o STF. Contudo, o pedido não foi conhecido pelo tribunal, viabilizando o ato expulsório, que acarretou o falecimento de Olga em câmara de gás no ano de 1942.

Embora o acórdão não faça remissão expressa à doutrina das questões políticas, o conteúdo dos votos demonstra claramente a posição tomada pelo tribunal. Carlos Maximiliano, já alçado à posição de ministro, afirmou que “o Poder Executivo, desde que não se trata de nacional, pode expulsar, uma vez fique evidenciada a periculosidade do indivíduo á ordem publica. O direito do Governo de expulsar é absoluto, em se tratando de estrangeiro” (Brasil, 1936, p. 3). No mesmo sentido, Costa Manso argumentou que “não cabe o habeas-corpus quando se trate de medida de segurança, determinada pelo Poder Executivo e seus agentes, para

²⁴ Decreto n. 229, de 11 de julho de 1935.

²⁵ Para um relato mais circunstanciado do caso Olga, cf. Godoy, 2008.

a manutenção da ordem publica” (Brasil, 1936, p. 6). Carvalho Mourão seguiu a mesma linha ao dizer que a “expulsão é um acto de exclusiva soberania do Presidente da Republica. Só o Poder Executivo tem elementos para saber dos motivos, si o estrangeiro é ou não perigoso á ordem pública e nocivo aos interesses do paiz” (Brasil, 1936, p. 15). Laudo de Camargo arrematou dizendo que “a matéria referente á soberania nacional escapa á apreciação do Poder Judiciario” (Brasil, 1936, p. 17).

O conjunto desses votos recupera a premissa declarada no HC 300, ignorando a evolução doutrinária e jurisprudencial registrada ao longo da República Velha: determinados atos públicos escapam ao controle de legalidade exercido pelo Poder Judiciário. Nesse caso, nem mesmo a invocação de direitos individuais foi suficiente para levar o tribunal a examinar o mérito da questão, decidindo-se que a matéria relativa à expulsão de estrangeiro, mesmo diante da situação de gravidez, estava inserida na esfera decisória exclusiva do Presidente da República.

Um outro argumento também foi levantado na ocasião. O ministro Octavio Kelly não conheceu do pedido “ante as informações que vêm de ser prestadas pelo Sr. Ministro da Justiça que concluem pela periculosidade ou nocividade da permanencia da expulsanda em territorio nacional” (Brasil, 1936, p. 9). Plinio Casado também não conheceu, alegando que a concessão do habeas poderia “prejudicar a segurança nacional”. Eduardo Espínola conheceu, mas denegou a ordem pois o pedido “affecta diretamente a segurança nacional” (Brasil, 1936, p. 18-19). A invocação da “segurança nacional”, embora desacompanhada de qualquer elemento que comprovasse a periculosidade concreta de Olga Benário e/ou a inviabilidade de sua permanência do território nacional para responder aos supostos crimes de que era investigada, foi suficiente para levar quatro ministros a atribuírem presunção absoluta de veracidade às informações prestadas pelo governo e a decidirem contra o pedido, três deles nem sequer tomando conhecimento das alegações da defesa. De acordo com Daniel Damasio Borges (2014; 2022), a supremacia do Executivo em matéria de expulsão e extradição de estrangeiros vigorou durante as décadas seguintes e encontra certa ressonância mesmo após a promulgação da Constituição de 1988.

Com o início da ditadura Vargas, a Constituição de 1937, outorgada pelo regime, passou a estipular, em seu artigo 94, ser “vedado ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas”. Ao lado dessa disposição, o artigo 96, parágrafo único, da CF/1937 previa que, no caso de ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei que, a juízo do Presidente da República, fosse “necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta”, poderia o Chefe do Executivo submetê-la novamente ao

exame do Parlamento: se este a confirmasse por dois terços de votos em cada uma das Câmaras, ficaria sem efeito a decisão do Tribunal. Os dispositivos operavam em conjunto com o artigo 180 da Carta, segundo o qual, enquanto não se reunisse o Parlamento, o Presidente da República poderia expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União.

Em termos práticos, esses dispositivos conferiam ao Executivo um conjunto de prerrogativas quase imperiais, na medida em que o Congresso somente funcionaria ordinariamente durante quatro meses do ano (artigo 39). Contudo, as atividades do Parlamento foram suspensas até 1946, o que permitiu que Vargas dispusesse sobre todas as matérias de interesse da União durante nove anos, criando normas vinculantes via decreto-lei e sustando decisões judiciais com emprego do recurso genérico à defesa do interesse nacional. A visão do regime acerca do tema foi explicitamente declarada por Francisco Campos, na qualidade de Ministro da Justiça, em 1938:

Ora, a interpretação não dispõe de processos objetivos e infalíveis e, por isto mesmo, está sujeita à influência do coeficiente pessoal do juiz. Não há, portanto, nenhuma razão para aceitar, no plano em que se acham em jogo os maiores interesses da Nação, como decisiva ou definitiva, uma interpretação que não há nenhuma garantia objetiva do seu acêrto. Aos juízes não será, em consequência, permitido, a pretexto de interpretação constitucional, decretar como única legítima a sua filosofia social ou a sua concepção do mundo, desde que essa filosofia ou concepção obstrua os designios econômicos, políticos ou sociais do governo em benefício da Nação. (Campos, 1938, p. 16)

Francisco Campos declarava então um axioma que continua a ser reproduzido até a atualidade: os juízes não detêm competência para tomar decisões afetas aos interesses do país, especialmente nas circunstâncias em que a deliberação judiciária se mostra contrária aos designios econômicos, políticos e sociais definidos pelo Executivo. Karl Loewenstein (1942) aponta que, sob influência de Francisco Campos, a ditadura Vargas fez amplo uso de “decretos-leis interpretativos” para invalidar decisões judiciais contrárias aos interesses do regime.

Essa postura de supremacia do Executivo sobre o Judiciário na Era Vargas é bem demonstrada pelo conflito instaurado entre os Poderes em matéria tributária. Desde 1937, o STF concedeu mandados de segurança para afirmar a inviabilidade de incidência de imposto de renda sobre vencimentos de magistrados estaduais²⁶. Em resposta a tais decisões, Vargas

²⁶ Essa interpretação estava fundada na imunidade tributária recíproca, com base no artigo 17, inciso X, da CF/1934 e no artigo 32, alínea ‘c’, da CF/1937. No STF, são representativos dessa discussão o MS n. 402, relator o ministro Laudo de Camargo, julgado em 4 de junho de 1937; RMS n. 507, relator o ministro José Linhares, julgado em 27 de abril de 1938; e o RMS n. 510, relator o ministro Carvalho Mourão, julgado em 4 de maio de 1938. Antes da edição do DL n. 1.564/1939, Vargas já havia editado o Decreto-Lei n. 1.168/1939, cujo artigo 27 já superava formalmente as decisões do Supremo ao ordenar a cobrança do imposto a servidores estaduais.

editou o Decreto-Lei n. 1.564/1939, o qual tornou sem efeito todas as decisões judiciais, inclusive do Supremo Tribunal Federal, que declararam inconstitucional a cobrança de imposto de renda contra servidores estaduais, constando do preâmbulo do decreto-lei uma crítica explícita ao Supremo, afirmando-se que “essa decisão judiciária não consulta o interesse nacional e o princípio da divisão equitativa do onus do imposto”.

Com o fim do Estado Novo e o início de um regime democrático após a promulgação da Constituição de 1946, as vedações constantes da CF/1937 à atividade jurisdicional são afastadas e o texto constitucional passou a contemplar o princípio da inafastabilidade da jurisdição, prevendo no artigo 141, §4º, que a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual. Mesmo sob esse outro pano de fundo, o Supremo não promoveu nenhuma inovação na doutrina, limitando-se a retomar a correlação feita por Rui entre discricionariedade e questão política, reconhecendo a competência judicial para examinar controvérsias relacionadas ao quórum para derrubada de veto de prefeito²⁷, extrapolação do período da legislatura²⁸ e publicação de documento bancário pela Câmara dos Deputados²⁹.

Entretanto, ainda sob a vigência da CF/1946, o caso do presidente Café Filho demonstra um repasto autoritário na jurisprudência do tribunal. O fato é lembrado por Lêda Boechat Rodrigues (2002): dias após a vitória de Juscelino Kubistchek na eleição presidencial de 1955, o Presidente Café Filho, que assumira após o suicídio de Getúlio Vargas, sofreu um infarto em 3 de novembro daquele ano, transferindo o cargo até sua convalescença. Café Filho manifestou intenção de retomar a Presidência da República em 14 de novembro, mas o então ministro da guerra, general Henrique Teixeira Lott, articulou a decretação de estado de sítio³⁰ e o impedimento do retorno de Café Filho ao cargo³¹ após suspeitas de seu envolvimento em tentativa de golpe para impedir a assunção do governo por Juscelino. A Presidência da República foi assumida por Nereu Ramos, vice-presidente do Senado Federal.

Diante da medida adotada pelo Congresso, Café Filho impetrou o Mandado de Segurança n. 3.557 perante o Supremo³². Colocado o processo em mesa no dia 14 de dezembro de 1955, o tribunal conheceu do pedido, reafirmando que a alegação de que a matéria envolvia

²⁷ STF, MS n. 1.006 e 1.039, de relatoria dos ministros Abner de Vasconcellos e Ribeiro da Costa, ambos julgados em 15 de junho de 1949.

²⁸ STF, MS n. 1.423, relator o ministro Luiz Gallotti, julgado em 22 de fevereiro de 1951.

²⁹ STF, MS n. 1.959, relator o ministro Luiz Gallotti, julgado em 23 de janeiro de 1953.

³⁰ Lei n. 2.654, de 25 de novembro de 1955.

³¹ Resoluções n. 20 e 21 do Congresso Nacional, de 17 e 22 de novembro de 1955.

³² Também houve a impetração simultânea do HC n. 33.908, relator o ministro Afrânio da Costa, o qual foi julgado prejudicado em 21 de dezembro de 1955 sob o fundamento de que não havia restrição direta à liberdade de locomoção de Café Filho. Adotou-se, então, a interpretação restritiva de cabimento do habeas corpus, inaugurada com a Reforma de 1926.

questão política não poderia subtrair do tribunal o exame de direito individual. Entretanto, a maioria da corte, formada a partir do voto do ministro Sampaio Costa, deliberou por suspender o processo até o fim do estado de sítio decretado pelo Congresso, o qual sustou a garantia do mandado de segurança durante a vigência da medida extrema. Adiou-se, portanto, a decisão de mérito do caso. Com a posse de Juscelino, o pedido foi declarado prejudicado em 07 de novembro de 1956, contra o voto do ministro Ribeiro da Costa, que havia inicialmente votado pela concessão da ordem (Brasil, 1956).

Esse acórdão, embora tenha ratificado a doutrina vigente nos votos quanto ao conhecimento do pedido, demonstra a sobrevivência de uma primazia de medidas autoritárias em detrimento da atuação do tribunal. Isso está confessado no voto de Nelson Hungria, que sugeriu nem sequer conhecer do pedido, afirmando que a corte se defrontava com “uma situação de fato criada e mantida pela fôrça das armas, contra a qual seria, obviamente, inexecutável qualquer decisão do Supremo Tribunal” (Brasil, 1956, p. 441). Ainda que a Constituição de 1946 tenha abolido formalmente determinadas constrições do texto anterior à atividade judicial, especialmente com a incorporação do princípio da inafastabilidade da jurisdição no artigo 141, a decretação de estado de sítio foi suficiente para impedir o exame do mandado de segurança. Ainda que a corte não tenha enfrentado o mérito do pedido, a posição de adiar o julgamento do caso acarretou o perecimento do direito alegado com o fim do período de mandato presidencial.

O surgimento do controle concentrado de constitucionalidade no Brasil também é marcado pela prevalência do Executivo sobre o Judiciário. Durante a República Velha e o Estado Novo, o Supremo nunca admitiu examinar os pressupostos da intervenção federal, sempre argumentando que a matéria era exclusivamente política (Teixeira, 2004). Tal cenário se modificou com a CF/1946, cujo artigo 8º previu sete hipóteses autorizativas de intervenção federal, sendo a última delas a assecuração da observância de princípios constitucionais sensíveis. No parágrafo único do artigo 8º, previu-se a denominada representação interventiva, que conferia ao Procurador-Geral da República a competência para requerer ao Supremo a declaração de ofensa a tais princípios³³. Com o advento da Emenda Constitucional n. 16/1965, o PGR obteve a competência exclusiva para ajuizar representação de inconstitucionalidade de atos normativos federais ou estaduais perante o STF³⁴.

³³ Tal inovação foi reconhecida pelo STF como uma modalidade de controle abstrato de normas jurídicas no julgamento da Representação n. 94, relator o ministro Castro Nunes, julgada em 17 de julho de 1946, em que o PGR contestou dispositivos da Constituição do Rio Grande do Sul que contrariavam o modelo presidencial vigente. O pedido foi julgado procedente para declarar inconstitucionais os preceitos que submetiam a escolha de membros do Secretariado de Governo à deliberação da Assembleia Legislativa.

³⁴ Artigo 101, inciso I, alínea ‘k’, CF/1946, introduzido pela EC n. 16/1965.

Ao atribuir competência exclusiva ao PGR para instaurar o controle abstrato de normas, o texto constitucional de 1946 assegurou ao Executivo a prerrogativa de demitir livremente o Procurador-Geral (artigo 126). Embora o crivo prévio do Senado tenha sido instituído na CF/1967 (artigo 138), a submissão do PGR ao Presidente da República foi reinstaurada pela Emenda Constitucional 1/1969 (artigo 95) e perdurou até a redemocratização. Diante desse contexto, a doutrina vem apontando para uma conduta protetiva dos sucessivos PGRs em relação ao Executivo Federal durante o regime autoritário, seja impedindo o acesso ao Supremo como titular exclusivo do direito de representação³⁵, seja se pronunciando contrariamente às impugnações aos interesses do governo (Arantes, 2002; Oliveira; Ribeiro, 2022; Vieira, 2002).

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, José Elaires Teixeira (2004) aponta que a doutrina das questões políticas aparece na jurisprudência do Supremo com maior intensidade em três assuntos: (i) regimentos internos de casas legislativas; (ii) pressupostos de relevância e urgência para edição de medidas provisórias; e (iii) impeachment. Nos dois primeiros pontos, os julgados da corte se limitam a repetir a alegação de que a matéria é estritamente política e escapa ao controle jurisdicional³⁶, o que não recomenda uma análise exaustiva do acervo do tribunal para os fins desta tese.

Por outro lado, é interessante apontar alguns aspectos do entendimento da corte sobre o papel do Judiciário em matéria de impeachment a partir dos casos José Sarney, Fernando Collor e Dilma Rousseff. O pano de fundo do primeiro caso é a denúncia ofertada contra o então presidente José Sarney, rejeitada liminarmente pelo presidente da Câmara dos Deputados, Inocêncio de Oliveira (PFL-PE). Os denunciantes impetraram o Mandado de Segurança n. 20.941, distribuído ao ministro Aldir Passarinho. Por maioria, a corte tomou conhecimento do pedido, mas denegou a ordem, afirmando que o Judiciário não pode adentrar o mérito da acusação, estando restrita sua competência à análise de validade de aspectos formais do impeachment, especialmente a obediência ao devido processo legal, não violado no caso.

Comportamento semelhante foi demonstrado no caso Collor. O ex-presidente impetrou uma série de mandados de segurança, no julgamento dos quais a corte reiterou seu papel de

³⁵ O exemplo mais conhecido dessa postura defensiva (*gatekeeping*) é o caso do Decreto-Lei n. 1.077/70, que instituiu a censura prévia. O então PGR (e futuro ministro do STF), Xavier de Albuquerque, recusou-se a propor representação de inconstitucionalidade contra o decreto-lei por entender que a norma era constitucional. Diante disso, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) ajuizou a Reclamação n. 849 perante o Supremo, mas o tribunal não conheceu do pedido, argumentando que a iniciativa para encaminhamento da representação era exclusiva do PGR e que a recusa em o fazer não acarretava usurpação de competência do Poder Judiciário. Gilmar Ferreira Mendes (2005) relata que o ministro Adaucto Lucio Cardoso requereu aposentadoria em protesto a essa decisão da corte.

³⁶ Por todos, dentre inúmeros outros: ADI n. 7.064/DF, relator o ministro Luiz Fux, julgado em 01 de dezembro de 2023, e ADI n. 5.389/DF, relator o ministro Dias Toffoli, julgado em 21 de outubro de 2024.

fiscal das formalidades processuais. No MS n. 21.564, com voto vencedor do ministro Carlos Velloso, o tribunal deferiu parcialmente a segurança para garantir dez sessões para apresentação de defesa na Câmara dos Deputados. Entretanto, nos MS n. 21.623 e 21.689, as alegações de impedimento e suspeição de senadores e de necessidade de extinção do processo pela renúncia de mandato no dia da sessão foram rejeitadas pelo tribunal, que reafirmou o caráter político do julgamento do Senado e o caráter acessório da pena de inabilitação.

O caso Dilma seguiu destino similar. Desde o recebimento parcial da denúncia pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), houve questionamentos a aspectos distintos do procedimento perante o Supremo. Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 378, com voto vencedor do ministro Luís Roberto Barroso, a corte se limitou a delinear o rito do impeachment, realizando uma filtragem constitucional da Lei n. 1.079/50. Outros questionamentos de natureza formal contra a ordem de votação e a ausência de prazo para defesa prévia foram rejeitados na ADI n. 5.698 e no MS n. 34.127, com votos vencedores do ministro Teori Zavascki, e no MS n. 34.130, relatado pelo ministro Luiz Edson Fachin. Do ponto de vista material, a alegação de desvio de finalidade no recebimento da denúncia foi rejeitada pelo ministro Teori no MS n. 34.193.

Mas há uma peculiaridade específica nesse último caso: a postura do Supremo após a finalização do julgamento no Senado. Com a condenação de Dilma, houve a impetração de dois novos mandados de segurança: (i) um pela própria ex-presidente (MS n. 34.371, relator o ministro Teori Zavascki), questionando a existência de base constitucional para a imputação de crime de responsabilidade e a inclusão de fatos inéditos no relatório final do senador Antonio Anastasia; e (ii) outro pelo Partido Social Liberal (MS n. 34.378, relatora a ministra Rosa Weber), contestando a decisão do Senado de dividir a votação das sanções, o que acarretou a não aplicação da pena acessória de inabilitação à ex-mandatária. Os relatores indeferiram os pedidos liminares em 08/09/2016 e 09/09/2016.

Em março de 2020, o MS impetrado por Dilma foi declarado prejudicado, pois o mandato presidencial objeto da discussão se encerrou em 31 de dezembro de 2018. E em setembro de 2023, a corte não conheceu do MS impetrado pelo PSL sob o argumento de que o partido político não possuía legitimidade para questionar a suposta ofensa a direito difuso, não protegido pelo artigo 21 da Lei n. 12.016/2009, que trata do mandato de segurança coletivo. Contudo, o voto condutor reiterou que a anulação da segunda votação significaria inverter o mérito da decisão tomada pelo Senado, o que seria vedado ao Judiciário.

No primeiro julgamento, o Supremo adotou estratégia similar àquela do caso Café Filho, postergando o exame de mérito até o início de outro mandato presidencial e se esquivando de

uma decisão politicamente carregada. O segundo processo também revela uma estratégia processual para evitar o debate quanto ao mérito, embora a corte tenha salientado – mesmo que em *obiter dictum* – a incompetência judicial para realizar tal discussão.

É possível acrescentar às categorias elaboradas por José Elaeres Marques Teixeira um quarto agrupamento de julgados, os quais se relacionam à análise judicial de políticas públicas com base técnica. Nesse outro conjunto de decisões, o tribunal parece incorporar a teoria das capacidades institucionais, amplamente difundida nos Estados Unidos por Cass Sunstein e Adrian Vermeule, segundo a qual o postulado da separação de poderes exige que os tribunais adotem uma postura autocontida e deferente em relação às decisões públicas fundadas em preceitos técnicos, geralmente estranhos à atividade jurisdicional (Alves; Ribeiro, 2025; Sunstein; Vermeule, 2003). Trata-se, em boa medida, de uma reprodução dos fundamentos acolhidos na doutrina *Chevron*³⁷. Dois acórdãos ilustram essa linha de julgados.

Na ADPF n. 336, relator o ministro Luiz Fux, o tribunal declarou a compatibilidade do artigo 29 da Lei de Execução Penal (Lei n. 7.210/1984), que estabelece um piso de ¼ (um quarto) do salário-mínimo para a remuneração do preso que exerça atividade laborativa, com o artigo 7º, inciso IV, da Constituição Federal. O voto do relator, após fazer extensa remissão à obra de Adrian Vermeule e à jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos, afirma que, em havendo base racional para a decisão legislativa, “esvazia-se a possibilidade de atuação do Judiciário no sentido de impedir a implementação de política pública com esse objetivo, considerada a ausência de capacidade institucional e expertise dos Tribunais para realizarem semelhante tarefa técnico-política” (Brasil, 2021, p. 17). Aqui, a corte adota uma posição de deferência quase absoluta ao entendimento dos demais Poderes, exigindo-lhes apenas uma fundamentação racional para a elaboração da política pública.

Já na ADI n. 6.148, que debatia os parâmetros de controle de qualidade do ar estabelecidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), o tribunal seguiu o voto

³⁷ Aos julgados do próprio STF, é possível agregar uma linha paralela de decisões em que os tribunais superiores vêm “corrigindo” a postura de juízes e tribunais de segundo grau que interferem em decisões de natureza técnica e/ou com impacto econômico-financeiro relevante contra o poder público por intermédio do instituto da suspensão de segurança, incidente processual previsto na Lei n. 7.437/1985 e reproduzido pelas Leis n. 8.437/1992, 9.494/1997 e 12.016/2009. O instituto da suspensão dá legitimidade aos entes públicos para solicitar ao presidente do tribunal competente para examinar o respectivo recurso a suspensão de decisões judiciais desfavoráveis em casos de “manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”. Trata-se de uma via paralela ao regime recursal, em que o presidente do tribunal não examina o mérito da discussão jurídica, mas apenas a questão da interferência política da decisão judicial em matéria de ordem, saúde e/ou economia públicas. Ilustrativamente: no STF, a suspensão da decisão judicial que ordenou a paralisação da importação de camarões da Argentina (SL n. 1.425-AgR/DF, relator o ministro Luiz Fux); no STJ, a suspensão da decisão judicial que sobrestou o aumento de tarifas no metrô de São Paulo (AgInt no AgInt na SLS n. 2.240/SP, relatora a ministra Laurita Vaz).

do ministro André Mendonça, que manteve a validade da Resolução n. 491/2018 daquele órgão até a edição de nova norma regulamentar no prazo de 24 (vinte e quatro) meses. Na oportunidade, o ministro pontuou que “havendo decisão administrativa fundamentada e sem aparente ilegalidade ou manifesta desproporcionalidade, deve ser reconhecido o legítimo espaço institucional de atuação do órgão técnico” (Brasil, 2022, p. 97).

Em sentido diverso, recorro brevemente a alguns episódios da história institucional recente para ilustrar um possível contraponto à tendência de primazia do Executivo em relação ao Supremo: a extradição de Cesare Battisti, o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas, a questão do indulto nos governos Temer e Bolsonaro e a discussão do “orçamento secreto” e das emendas parlamentares impositivas.

No caso Battisti (Extradição n. 1.085), com voto vencedor do ministro Cezar Peluso, o tribunal entendeu cabível reexaminar os pressupostos para concessão de refúgio, declarando ilegal o ato do ministro da justiça que deferiu o refúgio e autorizando a extradição de Battisti para a Itália. Contudo, no último dia de seu segundo mandato, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva informou sua decisão de não entregar Battisti ao Estado italiano. Tal medida foi questionada pela Itália no STF por intermédio de reclamação, a qual não foi conhecida sob o fundamento de que a entrega do extraditando constitui ato discricionário do Presidente da República e, portanto, impassível de análise judicial. O caso demonstra que a iniciativa da corte de ingressar num terreno politicamente carregado, com a declaração de ilegalidade do ato de refúgio de Battisti, foi sucedida por uma postura deferente ao Presidente da República, a quem se atribuiu competência exclusiva e imune a controle judicial para o ato de entrega.

Por sua vez, no caso da Lei n. 9.096/95 (ADI n. 4.650), o tribunal declarou inconstitucionais todas as modalidades de financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas³⁸, recusando a tese de que a matéria seria exclusivamente política. Na visão do relator, ministro Luiz Fux, o “deslinde de controvérsias de natureza política não pode abster-se da análise de qual *agente* investido do maior grau de *imparcialidade* e *neutralidade* está apto para apreciar a matéria” (Brasil, 2015, p. 41, grifo do original). Embora não conste dos votos uma discussão específica acerca da natureza política da matéria, esse excerto do voto do relator propõe uma aparente superação da doutrina das questões políticas, argumentando que a legitimidade decisória está diretamente ligada à imparcialidade para decidir a controvérsia. Aqui, o tribunal atuou expansivamente, elegendo um modelo de financiamento de campanhas

³⁸ A Suprema Corte dos Estados Unidos chegou a uma resposta diametralmente oposta em *Citizens United vs. Federal Election Commission – FEC* (2010), declarando inconstitucional a restrição de financiamento de campanhas por pessoas jurídicas constante de lei federal.

que se amolda à sua visão de democracia e pluralismo político, mesmo reconhecendo que a Constituição de 1988 não prevê um regime específico de financiamento eleitoral.

Já durante o governo Michel Temer, o Supremo ingressou na discussão referente ao indulto presidencial, prerrogativa do Chefe do Executivo de perdoar crimes ou reduzir sanções penais. Em 21 de dezembro de 2017, Temer editou o Decreto n. 9.246, que concedia indulto natalino a pessoas sentenciadas por diversos crimes. A então PGR, Raquel Dodge, questionou o decreto perante o Supremo (ADI n. 5.874), alegando que o indulto beneficiava pessoas que haviam cumprido fração muito baixa da pena, não se encontravam presas, foram condenadas a simples pagamento de multa e/ou não se encontravam definitivamente julgadas. A ministra Cármen Lúcia, então presidente do tribunal, concedeu medida liminar durante o recesso forense para suspender alguns trechos do decreto.

Com o retorno dos trabalhos, o relator, ministro Luís Roberto Barroso, proferiu nova decisão, desta vez excluindo da incidência do indulto os crimes de peculato, concussão, corrupção passiva, corrupção ativa, tráfico de influência, contra o sistema financeiro nacional, os previstos na Lei de Licitações, os crimes de lavagem de dinheiro e ocultação de bens, os previstos na Lei de Organizações Criminosas e a associação criminosa. Estabeleceu, ainda, tempo mínimo de cumprimento de pena para recebimento do benefício, além de suspender a aplicação do indulto às pessoas que não se encontravam presas e foram condenados a pena não privativa de liberdade.

Entretanto, no exame de mérito da ação, prevaleceu o voto divergente do ministro Alexandre de Moraes, que revogou as medidas cautelares e julgou improcedente o pedido, afirmando que o indulto constitui modalidade de clemência constitucional, que não se sujeita a critérios de política criminal e de jurisprudência penal. Contudo, o voto vencedor ressaltou a competência judicial para controlar exclusivamente a constitucionalidade da deliberação do Executivo, e não os predicados de conveniência e oportunidade do ato discricionário, o que não se justificava naquele caso. Tal julgamento retoma, em boa medida, a velha jurisprudência da corte sobre questões políticas.

Por outro lado, ao julgar a graça concedida por Jair Bolsonaro ao então Deputado Federal Daniel Silveira, condenado pelo STF por crimes contra Estado Democrático de Direito, o voto vencedor da ministra Rosa Weber acentuou que seria possível o controle judicial da finalidade do ato administrativo, o que não acarretaria interferência no seu mérito (ADPF n. 964). Ao declarar inconstitucional a concessão de graça, a ministra pontuou que “a existência de vício em quaisquer dos elementos constitutivos do ato administrativo permite a sua legítima invalidação pelo Poder Judiciário” (Brasil, 2023, p. 71). Apesar da exposição dogmática do

voto da relatora quanto aos elementos do ato administrativo, boa parte da argumentação desenvolvida pelos votos vencedores está centrada na autodefesa do Judiciário contra interferências externas – no caso, a tentativa de nulificação de uma condenação criminal emanada do próprio STF pelo Presidente da República – e no papel do tribunal de manter a estabilidade e a harmonia entre os Poderes.

Mesmo alcançando resultado inverso à ADI n. 5.874, a maioria do tribunal se pautou, em ambos os processos, pela tentativa de moderar conflitos no exercício das funções de cada Poder: no primeiro caso, restringindo a própria atuação para delimitar os contornos do poder de clemência do Executivo a serem observados e respeitados pelo Judiciário. Na segunda hipótese, protegendo a própria autoridade contra a ingerência do Executivo, notabilizado durante o governo Bolsonaro por ataques sucessivos a distintas instituições, com destaque especial para os ministros da corte.

Essa iniciativa de moderação de conflitos vem sendo reprisada pelo tribunal em suas decisões sobre as emendas parlamentares impositivas ao orçamento público federal. No julgamento da ADPF n. 850, relatora a ministra Rosa Weber, o tribunal se debruçou sobre especificidades infralegais da formatação do orçamento para declarar a inconstitucionalidade da distribuição secreta de receita pública por intermédio das denominadas emendas de relator (RP-9), pelas quais o relator do projeto de lei orçamentária anual (PLOA) tinha o poder de alocar recursos no orçamento federal, em nome próprio, por solicitação de terceiros desconhecidos sem que houvesse registro de identidade do solicitante.

Uma segunda rodada de discussão sobre o tema está em andamento na corte, estando sob análise uma demanda que discute a própria constitucionalidade das emendas parlamentares impositivas (ADI n. 7.697). Em sede cautelar, o tribunal seguiu o voto do relator, ministro Flávio Dino, para estipular critérios técnicos mínimos de rastreabilidade das emendas e de aceitabilidade de sua inclusão no orçamento de modo compatível com o planejamento orçamentário e a responsabilidade na gestão fiscal.

Nessas decisões, a despeito do conflito criado entre si e o Congresso Nacional, o Supremo tem buscado reequilibrar, em alguma medida, a relação entre Executivo e Legislativo em matéria orçamentária, tendo em vista a progressiva assunção de funções alocativas de receita pública pelos parlamentares ao longo da última década. Ao fazê-lo, o tribunal afirmou que, embora a corte não deva interferir em escolhas discricionárias legítimas dos demais Poderes, “não se exclui do Poder Judiciário o controle do processo legislativo orçamentário em face das regras de envergadura constitucional que o conformam” (Brasil, 2022, p. 33). Decidiu-se, portanto, que as normas constitucionais referentes ao orçamento público retiram do debate o

seu caráter exclusivamente político, legitimando a intervenção judicial para invalidar os vícios apontados nas ações.

2.3 Análise crítica do tema

Essa breve reconstrução indica que houve, de fato, uma irritação normativa na incorporação da doutrina norte-americana das questões políticas pelo direito brasileiro. A postura do STF ao longo das décadas é ambivalente, não se confundindo com a progressiva e estável assunção de relevância institucional pela Suprema Corte dos Estados Unidos. Em vez disso, os julgados analisados refletem um claro protagonismo do Poder Executivo no Brasil ao longo dos séculos XIX e XX, com a implementação de mecanismos legais endereçados a uma tentativa de domesticação da corte, bem como o registro de condutas tendentes a superar pela força eventuais decisões judiciais desfavoráveis, tais como o empacotamento do tribunal, a aposentação compulsória de ministros e a superação de posições jurisprudenciais pela via do decreto-lei e da intervenção federal³⁹.

Apenas com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição de 1988 é que o Supremo Tribunal Federal efetivamente assumiu posição de igualdade e independência plenas com relação aos demais Poderes. Diante da natureza analítica e dirigente do texto constitucional em vigor e da elaboração de um arcabouço legal que lhe confere ampla liberdade para examinar ações e omissões do poder público⁴⁰, a corte vem sendo chamada a decidir sobre assuntos politicamente sensíveis, que perpassam temas de grande repercussão social, tais como estabilidade institucional, condução da política externa, formatação do sistema eleitoral, política criminal e elaboração do orçamento público federal.

³⁹ Nesse ponto, é conhecido o caso de Mauro Borges, governador de Goiás durante a ditadura militar. Acossado por um inquérito policial-militar para investigação de suposto envolvimento com o governo de João Goulart e pelas sucessivas tentativas de afastá-lo do cargo por parte de aliados do presidente Castelo Branco, o advogado Heráclito Sobral Pinto impetrou o HC n. 41.296 em favor de Mauro Borges no Supremo. Este foi o primeiro caso de concessão de medida liminar por decisão monocrática na história do STF. A ordem foi concedida por unanimidade em 23 de novembro de 1964, seguindo-se o voto do relator, ministro Gonçalves de Oliveira, para determinar que Mauro Borges somente pudesse ser processado perante a Justiça Comum e após autorização da Assembleia Legislativa. Em 26 de novembro de 1964, Castelo Branco decretou intervenção federal em Goiás. Mauro Borges foi afastado e substituído pelo interventor Coronel Carlos de Meira Mattos. Para um relato mais amplo e circunstanciado do caso, cf. Recondo, 2018.

⁴⁰ Além do controle de constitucionalidade propriamente dito, deve-se conferir especial destaque para a ADPF, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) e o mandado de injunção (MI), regulados pelas Leis n. 9.882/99 e 13.300/2016, pelos quais o STF pode elaborar normas abstratas e com caráter geral para suprir vácuos normativos, regulamentares e administrativos decorrentes da inércia dos demais Poderes. Tudo isso sem prejuízo da atuação dos demais juízes e tribunais no controle difuso e nas diversas modalidades de ações para exame de validade de atos do poder público, tais como a ação civil pública, a ação popular e o mandado de segurança.

E as respostas não têm sido uniformes. Como visto, o tribunal vem adotando posições divergentes no enfrentamento de questões consideradas “políticas”, sem que haja uma explicitação dogmática desse instituto ou a adoção de uma jurisprudência estável sobre o tema. Apesar da existência de decisões mais proativas, como nos episódios do financiamento de campanhas e do indulto presidencial, os julgados mais recentes da corte, quando situados historicamente, apresentam uma certa tendência a declarar válidas as ações dos demais Poderes, bem como a repetir fundamentos derivados da doutrina e da jurisprudência norte-americanas sem grande aprofundamento teórico.

As aproximações que alguns julgados buscaram realizar com a Suprema Corte dos Estados Unidos também passam ao largo das distinções relevantes entre as legislações processuais de ambos os países e da evolução da própria doutrina estrangeira. Ao contrário do tribunal americano, o Supremo não possui competência discricionária para aceitar ou rejeitar processos. O sistema nacional de controle de constitucionalidade é misto, de modo que o tribunal funciona como instância originária no controle concentrado e, em regra, recursal no controle difuso⁴¹. O artigo 103 da Constituição de 1988 ampliou a legitimidade ativa para ajuizamento das ações de controle abstrato, com destaque para o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional e as confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional, alargando a porta de entrada à jurisdição constitucional para acesso de grupos distintos das majorias políticas.

Do ponto de vista do controle difuso, o artigo 102, §3º, dispõe que o tribunal somente poderá recusar os recursos extraordinários por maioria qualificada de dois terços de seus membros. Já o artigo 93, inciso IX, impõe que todas as decisões judiciais sejam fundamentadas, o que impede recusas peremptórias e por lista, nos moldes realizados pela corte estrangeira. Embora os artigos 1.029 e seguintes do Código de Processo Civil tenham estipulado diversos requisitos formais de admissibilidade dos recursos para os tribunais superiores, as cortes nacionais não podem rejeitar sumariamente as demandas ajuizadas. A tudo isto acresce o artigo 5º, inciso XXXV, que acolhe o princípio da inafastabilidade da jurisdição, prevendo que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Tal dispositivo, reproduzido nos sucessivos textos constitucionais brasileiros desde 1946 e sem correspondente na Constituição dos Estados Unidos, constitui uma garantia de que direitos alegadamente violados, qualquer que seja a sua natureza, serão objeto de tutela judicial. Essa conjuntura normativa acarretou que o STF tenha recebido 81.844 novos processos somente no ano de 2024

⁴¹ Artigos 102, incisos I, alínea ‘a’, e III, alíneas ‘a’ a ‘c’, e §1º, CF/1988.

(Brasil, 2025), número muito superior às 128 demandas que a Suprema Corte dos EUA aceitou julgar no ano de 2023 (Harvard Law Review, 2023).

No seu aspecto material, a incorporação da tese de capacidades institucionais no Brasil enfrenta o problema de que a base jurisprudencial dessa teoria vem se desfazendo nos próprios Estados Unidos. A necessidade de deferência a decisões e interpretações de órgãos administrativos, exigida pela doutrina *Chevron*, foi superada pela Suprema Corte dos EUA no julgamento do caso *Loper Bright Enterprises vs. Raimondo* (2024). De acordo com nova jurisprudência daquele tribunal, o exercício independente da jurisdição inclui o respeito devido à interpretação do Poder Executivo acerca do texto legal, especialmente quanto tal interpretação é contemporânea à criação da norma. No entanto, o tribunal se afastou da base argumentativa desenvolvida em *Chevron*, afirmando:

A visão de que a interpretação de dispositivos legais ambíguos constitui formulação política, mais adequada a agentes políticos do que às cortes, está especialmente incorreta, pois se ampara num profundo equívoco acerca da função judicial. É razoável pressupor que o Congresso pretenda deixar decisões políticas para agentes políticos. Mas a solução de ambiguidades legais envolve interpretação jurídica. Essa tarefa não se transforma em formulação política apenas porque o tribunal tem uma agência na qual se apoiar.⁴² (EUA, 2024, p. 26)

Segundo a leitura atual da Suprema Corte dos Estados Unidos, os tribunais são o espaço adequado para a solução de controvérsias interpretativas quanto aos textos normativos. Essa nova visão decompõe um dos fundamentos centrais do conceito de “questão política” que foi incorporado por certos julgamentos no STF com lastro na doutrina *Chevron* e recomenda cautela na agregação irrefletida de noções em disputa, mas até então entendidas como cânones da jurisprudência estrangeira.

A legislação e os entendimentos dos tribunais sobre o alcance da competência do Judiciário para analisar ações e omissões dos demais Poderes também demonstra um contraste relevante entre Brasil e EUA. No recente julgamento do caso *Trump vs. CASA* (2025), envolvendo a Ordem Executiva do presidente Donald Trump que retirou status de cidadania americana de diversas pessoas nascidas no território do Estado, a Suprema Corte afirmou que os tribunais não detêm autoridade para proferir decisões que suspendam atos do poder público

⁴² Do original: “The view that interpretation of ambiguous statutory provisions amounts to policymaking suited for political actors rather than courts is especially mistaken, for it rests on a profound misconception of the judicial role. It is reasonable to assume that Congress intends to leave policymaking to political actors. But resolution of statutory ambiguities involves legal interpretation. That task does not suddenly become policymaking just because a court has an ‘agency to fall back on’.”

com alcance nacional (*universal injunctions*), devendo o provimento jurisdicional se limitar à tutela do interesse individualmente debatido em cada processo. Na oportunidade, a corte entendeu que a autoridade judicial equitativa para prover remédios nos casos concretos, decorrente da Lei Judiciária de 1789, não compreende soluções judiciais universais.

Essa posição é incompatível com o microsistema de tutela de direitos coletivos no Brasil, especialmente com o artigo 16 da Lei n. 7.347/1985, que regula a ação civil pública, segundo o qual a sentença fará coisa julgada *erga omnes*, exceto se o pedido for julgado improcedente por falta de provas. Normas similares constam do artigo 103 do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90) e do artigo 18 da Lei da Ação Popular (Lei n. 4.717/65). Por outro lado, a Lei n. 9.494/97, que alterou o artigo 16 da LACP, foi declarada inconstitucional pelo STF, sob o fundamento de que a restrição da eficácia da coisa julgada aos limites territoriais do juízo prolator da sentença na ação civil pública acarretaria ofensa ao acesso à justiça, à isonomia e à efetividade da prestação jurisdicional (Brasil, 2021).

E do ponto de vista da legitimação democrática, a atuação das cortes na tutela de direitos individuais, coletivos e difusos, ainda que no âmbito de disputas moral, política e socialmente sensíveis, está imbricada com a própria ideia de representação política. A origem da crítica radical à possibilidade de atuação judicial em questões controversas – os chamados “casos difíceis” referidos por Dworkin (2002) – pode ser rastreada na visão tripartida e estanque da separação de poderes que deriva das Revoluções francesa e norte-americana no século XVIII, pela qual caberia aos juízes a mera concretização das regras escritas elaboradas pelo Poder Legislativo. Trata-se, ainda, de uma visão puramente adversativa da atividade judiciária, em que a função dos magistrados estaria limitada à solução de dilemas particulares entre os cidadãos a partir da subsunção do caso concreto à norma geral criada pelo legislador.

Mas essa abordagem tem sofrido importantes questionamentos na Ciência Política⁴³. Em sua conhecida obra sobre representação política, Hanna Pitkin (1967) argumenta que a própria ideia de representação está ligada a um conteúdo substantivo: a controlabilidade dos governos por seus representados. Para a autora, o caráter representativo do governo não está associado exclusivamente à promoção do interesse público por intermédio dos mandatos políticos, mas também à responsividade dos mandatários eleitos às demandas sociais que lhes são endereçadas.

Em sentido similar, Charles Tilly (2007) argumenta que os contornos tradicionais da noção de democracia representativa, fundada na primazia das instâncias políticas de autoridade,

⁴³ Para uma organização da bibliografia norte-americana acerca do tema na Ciência Política, cf. Inatomi, 2020.

deve ser objeto de reanálise devido à expansão das demandas por direitos de grupos histórica e socialmente marginalizados. Nesse contexto, o autor elenca quatro fatores para aferição do grau de democratização no interior dos Estados. Primeiro, deve-se apurar a **amplitude**, ou seja, a extensão em que essas demandas se manifestam na sociedade e perante o poder público. Em segundo lugar, observa-se a **igualdade**, procurando-se mensurar o quão equitativamente as demandas sociais de distintos grupos se traduzem na formulação de políticas, isto é, na elaboração de ações positivas por parte das autoridades públicas. Ainda, o autor indica a necessidade de examinar a **proteção** que os distintos grupos sociais experimentam ao veicular suas demandas perante o Estado, apurando-se a existência de garantias legais e institucionais à livre manifestação dos pleitos. Por fim, um maior nível de democratização do Estado é diretamente proporcional à formação de **consensos mutuamente vinculantes**, os quais se tornam possíveis quando a tradução de demandas em ações positivas ocorre dialogicamente entre grupos sociais e Estado, com concorrência mútua de argumentos na tomada de decisão.

Tais argumentos auxiliam na compreensão da realidade institucional brasileira. O avanço de demandas sociais por direitos, reavivado pelo caráter analítico e dirigente da Constituição de 1988, é confrontado por uma crise de representatividade dos agentes políticos, que têm se mostrado pouco responsivos a tais reivindicações. O desinteresse pela elaboração de políticas públicas impopulares do ponto de vista eleitoral e a incapacidade de traduzir os interesses de grupos marginalizados em direito positivo têm acarretado um deslocamento da disputa normativa para o Judiciário. Em outras palavras, a baixa responsividade dos agentes políticos e a desigualdade estrutural no acesso às instâncias de tomada pública de decisão são fatores centrais na denominada “judicialização da política”.

Nesse quadro, perde fôlego a crítica à revisão judicial. De acordo com o próprio Jeremy Waldron (2006), a preponderância das instâncias políticas na solução de questões controversas pressupõe o regular funcionamento das “instituições democráticas” e um compromisso com direitos por parte dos agentes públicos. Sem que haja condições de debate público com asseguração ampla de participação efetiva e poder decisório pelos grupos sociais afetados, bem como uma disposição concreta de mandatários eleitos a deliberar sobre as reivindicações por direitos de grupos subalternizados, a simples remissão à autoridade decorrente da vitória eleitoral é insuficiente para afirmar que conflitos morais sensíveis apenas podem ser resolvidos pela via do direito legislado ou para justificar a competência exclusiva de agentes políticos para enfrentar dilemas relativos a direitos fundamentais⁴⁴.

⁴⁴ Na literatura jurídica brasileira, a falta de “compromisso com direitos” referida por Waldron pode ser ilustrada pelo conceito de “zona de autarquia”, elaborado por José Rodrigo Rodríguez ao tratar das formas de perversão do

Para Owen Fiss (2004), a crítica radical à atuação do Poder Judiciário também veicula uma visão meramente procedimental da Constituição, que deixa de ser lida como agregadora de um projeto de moralidade pública para ser entendida como mera ferramenta de organização política e distribuição de poder. De acordo com o autor, caso fosse acolhida a negação absoluta da justiciabilidade de normas fundamentais, o “Judiciário restaria sem os meios necessários à proteção contra as ameaças impostas pelas burocracias do Estado moderno e a Constituição degradada” (Fiss, 2004, p. 120). Nessa linha, a atuação jurisdicional em matéria de direitos fundamentais não atenta contra o regime democrático, mas constitui mecanismo essencial no regime de separação funcional de Poderes.

Em sua multicitada obra sobre o tema, Luiz Werneck Vianna (1999) repassa a clivagem doutrinária entre o procedimentalismo e o substancialismo para trabalhar as distintas visões acerca do papel do Judiciário no quadro das democracias representativas. A noção procedimentalista – representada por autores como Antonio Garapon e Jürgen Habermas – credita aos juízes a função exclusiva de assegurar a efetividade dos mecanismos de tomada de decisão na via majoritária, sem ingressar na imposição de valores substanciais por intermédio da ação jurídica. Isto porque a atribuição da atividade decisória a uma elite política dissociada do critério majoritário e a confiança excessiva no direito como regulador das práticas sociais poderiam induzir a passividade dos indivíduos, que desenvolveriam uma postura clientelista diante do Estado providencial, em consequente degradação da busca por cidadania ativa.

Por outro lado, a visão substancialista – tributada a Mauro Cappelletti e Ronald Dworkin – parte da premissa de que as autoridades eleitas tendem a atuar em consonância com a vontade das bases eleitorais que culminaram na formação dos governos. Daí a possível formação de tiranias majoritárias no bojo das instâncias representativas. Nessa linha, o direito passa a ser visto como um catalisador da democracia participativa, ainda que por intermédio do procedimento judicial, operando de forma simultânea às instâncias representativas. Em desdobramento, no esquadro da expansão das lutas por igualdade e ampliação de direitos, o Judiciário se apresenta como um terceiro âmbito de circulação de demandas sociais e passa a funcionar de modo mais intenso no sistema de freios e contrapesos à ação dos demais Poderes.

direito. Para o autor, a zona de autarquia é o “espaço institucional em que as decisões não estão fundadas em um padrão de racionalidade qualquer, ou seja, em que as decisões são tomadas sem fundamentação” (Rodriguez, 2013, p. 58). A omissão dos Poderes Executivo e Legislativo na criação de normas e políticas públicas para o enfrentamento de desigualdades estruturais pode ser entendida como constitutiva de uma zona de autarquia, pois a decisão política de não agir, embora seja tomada de forma procedimentalmente democrática, não possui nenhuma fundamentação pública e acarreta uma deformação substancial da democracia representativa.

Segundo o estudo de Vianna (1999), a formulação institucional concebida pela Constituição de 1988 dá vazão a uma ótica mais substancialista do direito, mas não pela conduta “ativista” do Judiciário; pelo contrário, a expansão da legitimidade para deflagrar o controle abstrato de constitucionalidade a uma “comunidade de intérpretes” – que abrange não só órgãos investidos de autoridade pública, como a PGR e os partidos políticos, mas coletividades da sociedade civil – e o progressivo acionamento do Supremo para a solução de conflitos entre União e Estados em defesa do modelo federal é que vêm induzindo a referida “judicialização”, isto é, o deslocamento do Judiciário para o epicentro de disputas tradicionalmente relegadas aos espaços de deliberação representativa.

No plano dos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, a amplitude do conceito de acesso à justiça também demonstra que a tutela de direitos básicos não se esgota na seara legislativa. A propósito, no marco da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres⁴⁵, o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (ONU/CEDAW, 2015) explicitou que tal garantia abrange não apenas o direito de buscar resposta judicial a determinado conflito (justiciabilidade), mas também contempla a disponibilidade (criação de tribunais em todo o território), acessibilidade (existência de órgãos seguros e econômica e fisicamente acessíveis), boa qualidade (adequação dos órgãos internos a diretrizes internacionais de competência, eficiência, independência e imparcialidade), provisão de remédios (oferecimento de proteção viável e reparação significativa aos danos sofridos pela vítima) e prestação de contas dos sistemas de justiça (monitoramento das ações dos servidores e garantia de responsabilidade jurídica). É inviável pensar o atendimento desses deveres sem a indispensável atuação do Judiciário.

Ainda, há um componente estratégico na defesa da atuação judicial em casos sensíveis: um potencial relevante na mobilização política. Para Stuart A. Scheingold (1974), os tribunais, em conjunto com outras autoridades públicas, detêm signos de legitimidade perante a população, de modo que a decisão judicial, mesmo que não conceda a tutela material pretendida por determinado grupo, constitui por si só um elemento de ativação política, ao deslocar o problema da esfera exclusivamente privada. Nesse sentido, o autor argumenta que a agregação de interesses em torno de uma decisão judicial pode gerar organização política direcionada a uma resposta judicial favorável, bem como um realinhamento político de determinados agentes públicos a partir das reivindicações sociais emergidas da expectativa de atuação jurisdicional sobre certos temas.

⁴⁵ Incorporada no Brasil pelo Decreto n. 4.377/2002.

No Brasil, Celso Fernandes Campilongo (2012) se reporta à obra de Scheingold e afirma que a aposta dos movimentos sociais no direito pode se dar de três formas: “contra o direito”, isto é, na luta pela revogação da norma jurídica ou por sua superação por outro modelo mais afinado a determinadas pretensões; “pelo direito”, decorrente da luta por reconhecimento de certos direitos pelas instituições; e “após o direito”, consistente nas demandas por eficácia da norma jurídica, seja por intermédio da formulação de políticas públicas, seja pela mudança de comportamento dos agentes públicos, em especial os integrantes do sistema de justiça, diante da alteração legislativa alcançada pela mobilização social.

Todos esses elementos fazem dos tribunais uma arena decisória estratégica em matéria de direitos fundamentais. Diante da baixa responsividade das autoridades públicas eleitas, distintos grupos sociais recorrem ao Judiciário à procura de justiça ou, melhor dizendo, de respostas aos dilemas dos quais as instâncias políticas se desvencilham. Nesse processo, tais grupos buscam moldar os sentidos da norma jurídica, especialmente da Constituição, e obter modificações no mundo da vida⁴⁶. Por sua vez, há restrições fundadas à qualidade e ao déficit democrático dos processos de tomada de decisão, dentre as quais é possível apontar a pouca influência de agentes externos no resultado das deliberações e a ausência de mecanismos de prestação de contas (*accountability*), especialmente no STF⁴⁷.

O exame aprofundado de tais críticas vai além dos limites objetivos desta tese, mas é possível extrair delas um denominador comum: a necessidade de refinamento procedimental e de incremento da responsividade dos tribunais às demandas sociais, esbarrando esse segundo aspecto no desafio de assegurar a imparcialidade e a independência judicial. Contudo, tais apontamentos não impõem (e seus autores não sugerem) que as imperfeições do sistema judiciário devam reconduzir a solução de questões sensíveis ao crivo exclusivo dos Poderes Executivo e Legislativo; em vez disso, tais críticas devem implicar a otimização do sistema de controle judicial, mas não levam à alternativa extrema de relegar aos demais Poderes a capacidade decisória exclusiva sobre as diversas demandas sociais, notadamente numa quadra histórica de erosão democrática angariada por populismos iliberais.

A propósito, Roberto Gargarella (2022) aponta que a perda de eficácia de instrumentos de freios e contrapesos e a expansão de um presidencialismo autoritário na América Latina acarretaram uma crise da representação democrática e uma descrença generalizada da

⁴⁶ Sobre as disputas de movimentos sociais em torno dos sentidos da Constituição, cf. Balkin, 2005; Cover, 1983; Gomes, 2015; Gomes, 2022; Lauris, 2015; Nejaime, 2013; e Siegel, 2006.

⁴⁷ Para uma reconstituição de tais críticas no Brasil nas últimas duas décadas, cf. Miguel; Bogéa, 2020; Silva, 2013; Vieira, 2008.

população nas instituições públicas, fenômeno que é alimentado e cooptado por governos populistas autocráticos para dismantelar regimes democráticos sem a realização de golpes de estado. Dentre as principais ferramentas de tais governos populistas está a adoção de uma retórica virulenta contra os tribunais, especialmente as cortes constitucionais, vocacionada a desautorizar medidas judiciais contrárias aos interesses desses grupos políticos⁴⁸.

No mesmo sentido, as críticas ao “ativismo judicial” e/ou à “judicialização da política” partem de denominadores comuns do ponto de vista da filosofia política e se reportam a formatos institucionais específicos em sua leitura do Poder Judiciário. Contudo, a ideia de separação de Poderes não se esgota numa fórmula universal derivada das revoluções americana e francesa do século XVIII nem na reprodução irrefletida de cânones da experiência estrangeira; pelo contrário, o parâmetro a ser adotado não se encontra em concepções abstratas ou experiências concretas de outros países, mas “é o confronto analítico dos preceitos relativos à organização e ao funcionamento de cada uma dessas funções públicas que permite extrair o conteúdo e a extensão de que se reveste a teoria da separação em nosso sistema jurídico-constitucional” (Brasil, 2005, p. 221). Dito de outro modo, os contornos institucionais que inspiraram as formulações constitucionais brasileiras não fossilizam nosso código do direito nem engessam as experimentações jurídicas e políticas em torno do aperfeiçoamento de nosso regime democrático.

Penso que os argumentos até então alinhavados são suficientes para explicitar os contornos da função judiciária no quadro brasileiro do postulado da divisão funcional de Poderes e, como consequência, para situar a “objeção democrática” em nossa experiência jurídico-institucional desde a Primeira República. Feita essa reconstrução, dedico o próximo capítulo a analisar dogmaticamente as interações entre o direito internacional e o direito interno, com destaque para a figura do controle de convencionalidade, a partir das quais a objeção do “caso político” tem ressurgido, ainda que sob outras denominações.

⁴⁸ Para uma análise do esgarçamento de limites constitucionais por agentes políticos e das interações entre Judiciário e governos populistas, cf. Tushnet (2004) e Galligan (2021).

3 PLURALISMO JURÍDICO E DIREITO INTERNACIONAL: CONTRADIÇÕES ARGUMENTATIVAS NO DIREITO BRASILEIRO

A coexistência de fontes independentes de produção normativa, representada pela concorrência entre distintos atores pela legitimidade de elaborar normas jurídicas igualmente válidas e eficazes para a regulação dos comportamentos humanos, tem sido analisada – sob perspectivas diversas – a partir do conceito de pluralismo jurídico. Segundo a definição tradicional de John Griffiths, o pluralismo jurídico é a situação em que o “direito e as instituições jurídicas não se subsomem a um mesmo ‘sistema’, mas encontram suas fontes nas atividades autorregulatórias de todos os campos sociais” (Griffiths, 1986, p. 39)⁴⁹. No Brasil, tal conceito se popularizou a partir da conhecida obra de Antonio Carlos Wolkmer (2001), que se dedicou a estudar como os movimentos sociais promovem a resolução de conflitos e elaboram normas de forma não institucionalizada e paralela ao direito estatal.

Para o autor, a aceitação de existência de fontes autônomas de produção normativa pode desencadear a ampliação das formas de emancipação e inclusão sociais, consequentemente arejando o direito e viabilizando o surgimento de novas ferramentas no âmbito da democracia participativa. Em outras palavras, o pluralismo não se apresenta como forma de degradação ou negação do direito estatal, mas como ferramenta de complementaridade e contraposição ao centralismo/monismo jurídico, que institui o Estado como via única de regramento dos conflitos sociais. Segundo Wolkmer, tal contraponto pode ocorrer tanto pela utilização de ferramentas típicas do direito institucionalizado (manejo de ações judiciais de caráter coletivo, formulação de convenções coletivas de trabalho, ampliação das assessorias jurídicas populares e incremento de práticas alternativas do direito por magistrados progressistas, com superação pontual de regras formais a bem da equidade, da justiça social e da socialização do direito), como pela aplicação de um direito “não oficial”, seja pelo recurso à via da autocomposição, seja pelo surgimento de arranjos comunitários paralelos aos canais estatais de escoamento de demandas individuais e coletivas.

As críticas ao centralismo/monismo jurídico também circulam no campo da sociologia do direito. Ainda na década de 80, Robert Cover (2016) apontava para a inexistência de titularidade exclusiva do Estado na formulação do direito; pelo contrário, os indivíduos e grupos sociais reivindicam os significados da norma jurídica e disputam entre si e contra o próprio Estado os sentidos a serem atribuídos a determinados preceitos que regulam a vida em

⁴⁹ Do original: “[...] law and legal institutions are not all subsumable within one ‘system’ but have their sources in the self-regulatory activities of all the multifarious social fields.”

sociedade. Contudo, nesse jogo semântico, as controvérsias recorrentemente desaguardam no Judiciário, que lança mão de sua autoridade como “intérprete autêntico” da norma jurídica para legitimar certas significações e descartar tantas outras. Daí o exercício de uma função “jurispática” pelos magistrados, que concedem ou negam vida a determinadas concepções normativas por intermédio de suas decisões.

Luis Alberto Warat (1982) desenvolve raciocínio semelhante ao cogitar daquilo que nomeou como “senso comum teórico dos juristas”. Para Warat, a formulação das categorias jurídicas envolve a naturalização de determinadas interpretações da realidade como verdades absolutas e inquestionáveis, as quais se transmudam nas categorias acolhidas pela dogmática jurídica. Tais categorias passam a compor a “episteme” que governa o direito e instituem um senso comum teórico, a partir do qual as normas jurídicas são aplicadas de forma irrefletida, ancorando-se os seus operadores em conceitos que se tornam autorreferenciais. Por outro lado, os sentidos estranhos à episteme são aglutinados na “doxa”, que agrega o conjunto de visões não aceitas pela dogmática jurídica e são, portanto, consideradas ilegítimas para a exegese dos preceitos normativos e a regulação oficial das condutas.

Esse repertório de argumentos certamente não esgota o conceito de pluralismo jurídico. Em obra recente, Brian Z. Tamanaha (2022) elenca três grandes agrupamentos normativos relacionados a esse fenômeno: (i) **normas comunitárias**, isto é, o conjunto de preceitos que regulam, de forma coesa e/ou contraditória, a vida cotidiana nas distintas sociedades: propriedade, responsabilidade civil, regime de bens, restrições à atividade sexual, casamento, divórcio, herança, entre outros; (ii) **normas de regime**, as quais constituem e dão eficácia ao governo estatal: regras de tributação, controle de fronteiras, organização militar etc.; e (iii) **normas de interação entre sistemas políticos**: regras de direito nacional, internacional e transnacional que definem a vigência e a hierarquia entre campos regulatórios distintos.

O último desses agrupamentos interessa à presente tese. Uma vez que não há normas jurídicas universalmente vinculantes para regular as interações entre preceitos derivados de fontes normativas distintas, o presente capítulo aborda como o direito brasileiro vem se relacionando com normas jurídicas internacionais. No ponto, António Manuel Hespanha (2013) afirma que a eficácia do direito internacional está condicionada à atividade jurisdicional interna, que detém a prerrogativa de definir os critérios de reconhecimento de normas jurídicas. Esse processo também estaria atrelado à sensibilidade do direito interno a valores fundamentais de convivência política, respeito pela dignidade humana e dos povos e conservação ambiental, o que pode gerar resultados divergentes, como o reconhecimento de normas internacionais não convencionais ou o rechaço de tratados que contrariem esses mesmos valores.

Na mesma linha, Mireille Delmas-Marty (2009) argumenta que o pluralismo jurídico não necessariamente pressupõe a integração de distintas fontes normativas a um sistema jurídico único e coeso, podendo se manifestar por intermédio de distintos recursos, tais como os diálogos institucionais entre cortes por intermédio de remissões recíprocas aos julgados de tribunais nacionais e estrangeiros, sem que haja real aglutinação entre os sistemas⁵⁰. A autora também defende que regras rígidas de harmonização e hibridização de fontes normativas podem inviabilizar essas aproximações. Daí por que a própria ideia de um pluralismo ordenado exige, além da criação de uma gramática comum, a asseguuração de uma margem de harmonização aos agentes internos em termos de organização institucional⁵¹.

Abordando essa margem de harmonização no Brasil, Ana Paula de Barcellos (2019) argumenta que o Judiciário brasileiro adota uma postura tendente à primazia do Estado na formulação de normas jurídicas, frequentemente desconsiderando outras perspectivas, tais como tratados internacionais e “normatividades privadas” (normas de origem indígena, convenções condominiais, acordos e convenções coletivas de trabalho etc.), como fontes normativas determinantes no processo decisório. A autora também aponta para a prevalência de normas jurídicas de caráter federal em detrimento de leis locais.

Nos intertítulos a seguir, testo a hipótese da autora ao analisar a jurisprudência do STF acerca de nove temas distintos em matéria de direito internacional. A discussão está novamente focalizada no órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro devido ao fato de que as decisões judiciais têm se mostrado a fonte quase exclusiva de acesso aos fundamentos jurídicos adotados por agentes públicos nacionais nos processos de tomada de decisão⁵². Do mesmo modo, não examinarei obras doutrinárias nem decisões de outros tribunais brasileiros, tendo em vista que a grande parte da construção dogmática do tema no Brasil decorre dos entendimentos do Supremo. A análise desses julgados poderá oferecer um diagnóstico mais preciso sobre os contornos normativos do pluralismo jurídico no Brasil, permitindo verificar em que medida se dá a interação entre tratados internacionais e o direito nacional oficial.

⁵⁰ Anne-Marie Slaughter (2003) aborda essa questão ao tratar das remissões recíprocas de julgados de cortes constitucionais e das medidas judiciais de cooperação internacional para o atendimento de certos interesses, apontando a carta rogatória como um dos principais mecanismos para tal finalidade.

⁵¹ A esse propósito, Ghislain Otis, Jean Leclair e Sophie Thériault (2023) afirmam que os Estados utilizam uma variedade de instrumentos formais e informais para lidar com normas provenientes de fontes não estatais, as quais compreendem ferramentas de articulação (recepção de normas externas ou revogação de preceitos internos) e adaptação (alteração de normas internas para obter coerência com outros preceitos).

⁵² É elucidativo o caso do mandado de prisão expedido pelo Tribunal Penal Internacional (TPI) contra o presidente da Federação Russa, Vladimir Putin. Indagado por jornalistas se haveria o cumprimento do mandado caso Putin viesse ao Brasil, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva afirmou que desconhecia a existência do tribunal e que estudaria eventual retirada do Brasil do Estatuto de Roma. Não houve fornecimento de fundamentos jurídicos que pudessem justificar o inadimplemento das obrigações assumidas pelo Estado brasileiro (Gonçalves, 2023).

3.1 Interações entre o direito interno e o direito internacional na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Os tópicos a seguir abordam a jurisprudência do STF em matéria de direito internacional a partir de nove casos em distintas áreas do direito interno. Não há pretensão de esgotamento do acervo jurisprudencial do Supremo, mas de ilustrar a maneira pela qual o Judiciário vem interagindo com tratados internacionais na solução das controvérsias que lhe vêm sendo endereçadas ao longo das últimas décadas. Os casos escolhidos tratam de dilemas em matéria de direito administrativo, ambiental, civil, comercial, constitucional, consumidor, internacional público, processual penal, trabalhista e tributário. O critério para seleção dos casos estudados foi o emprego de normas internacionais como fundamento determinante para solução do processo, ou ao menos de um aspecto da controvérsia debatida. Como consequência, acórdãos em que tratados foram referenciados nos votos a título de simples reforço argumentativo ou *obiter dictum* não interessaram à análise⁵³.

3.1.1 Conflitos em matéria cambial

Em matéria de direito comercial, o Supremo foi chamado a resolver a questão da aplicabilidade da denominada Lei Uniforme sobre o Cheque, adotada na Convenção de Genebra de 1931 e incorporada pelo Decreto n. 57.595/1966, em matéria de prescrição cambial. O artigo 52 do tratado dispõe que a pretensão executiva do cheque prescreve em seis meses, contados do fim do prazo para apresentação. Por sua vez, o artigo 52 do Decreto n. 2.044/1908 estabelecia prazo prescricional de cinco anos. Em execução de título extrajudicial, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná deu provimento a agravo interposto pelo credor para afastar a tese de prescrição alegada pelo executado, adotando o entendimento de que a celebração de um tratado não altera a lei nacional e de que incorporação de tratados depende de sua aprovação por lei.

Seguindo o voto do relator, ministro Oswaldo Trigueiro, o Supremo deu provimento ao recurso extraordinário interposto pelo devedor para declarar prescrita a pretensão. Em seu voto, o relator argumentou que não haveria sentido em exigir a submissão do tratado a prévio crivo legislativo quando sua ratificação já fora precedida de manifestação do Congresso Nacional. Reportando-se às sucessivas Constituições brasileiras e a dispositivos das Constituições da

⁵³ De acordo com José Rogério Cruz e Tucci, o *obiter dictum* se diferencia da *ratio decidendi* (a razão indispensável à solução do caso) por constituir mera “passagem da motivação do julgamento que contém argumentação marginal ou simples opinião, prescindível para o deslinde da controvérsia” (Tucci, 2004, p. 177).

Alemanha, da Áustria, dos EUA e da França, o tribunal concluiu que “a definitiva aprovação do tratado, pelo Congresso Nacional, revoga as disposições em contrário da legislação ordinária” (Brasil, 1971, p. 288).

Alguns anos depois, o Supremo decidiu a questão relativa ao conflito entre a Lei Uniforme de Genebra (LUG), tratado referente a letras de câmbio e notas promissórias incorporado pelo Decreto n. 57.663/1966, e o Decreto-Lei n. 427/1969, cujo artigo 2º estabeleceu a obrigatoriedade de registro de notas promissórias perante o Ministério da Fazenda, sob pena de nulidade do título. A LUG não contém disposição similar. No julgamento de recurso extraordinário interposto por um avalista de nota promissória, o tribunal decidiu que, embora a convenção “tenha aplicabilidade no direito interno brasileiro, não se sobrepõe ela às leis do País” (Brasil, 1977, p. 916). Como o credor não havia registrado a nota promissória perante o Ministério da Fazenda, exigência imposta por norma jurídica posterior, a corte reconheceu a nulidade do título de crédito e, por arrastamento, do aval prestado pelo recorrente.

Os votos que compuseram a maioria adotam uma pluralidade de fundamentos para declarar a prevalência do Decreto-Lei sobre a LUG, mas deles é possível deduzir que o tribunal reiterou a paridade entre lei ordinária e tratado internacional, ordenando a aplicação de cada qual segundo as regras básicas de solução de antinomias (hierarquia, especialidade e temporalidade). Esse entendimento se consolidou e continua orientando os julgados dos demais tribunais brasileiros. A propósito, a Lei Uniforme de Genebra (Decreto n. 57.663/1966) continua a ser aplicada para regular a prescrição em matéria cambial, prevalecendo sobre as disposições do Código Civil⁵⁴.

3.1.2 Prisão civil do depositário infiel

A segunda controvérsia é bastante conhecida. O artigo 5º, inciso LXVII, da Constituição de 1988 dispõe que não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel. Similar previsão já constava do artigo 153, §17, da Emenda Constitucional n. 1/1969. Depositário é a pessoa contratada para guardar determinado bem móvel até ordem de devolução pelo depositante ou designada pelo juiz para exercer a guarda e a conservação de bens penhorados, arrestados, sequestrados ou arrecadados no curso de procedimento judicial⁵⁵.

⁵⁴ Por todos, cf. STJ, AgInt no AREsp n. 2.668.460/RO, relator o ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 21 de outubro de 2024.

⁵⁵ Artigo 627 do Código Civil de 2002 e artigo 159 do Código de Processo Civil de 2015.

Na vigência da EC n. 1/1969, o governo ditatorial editou o Decreto-Lei n. 911, que trata da alienação fiduciária em garantia de coisa móvel. Essa modalidade de garantia creditícia, popularizada na atualidade, envolve o seguinte procedimento: o devedor toma um empréstimo da instituição financeira com o objetivo de adquirir um determinado bem (em regra, veículos ou maquinários). Para tanto, o mutuário transfere a propriedade resolúvel da coisa para o banco como garantia da dívida. Se o empréstimo for pago, a propriedade se resolve em benefício do devedor fiduciante. Caso contrário, ocorre a consolidação do domínio em nome do credor fiduciário, que venderá o bem a terceiros e imputará o saldo da alienação no pagamento da dívida, devolvendo eventual sobra ao cliente ou prosseguindo na cobrança do remanescente. Em resumo: o bem gravado pertence ao banco até a quitação total do débito.

Como ferramenta de satisfação dessa garantia, o Decreto-Lei n. 911/1969 instituiu a ação de busca e apreensão em favor das instituições financeiras, que podem solicitar ao Judiciário que apreenda liminarmente o bem gravado e o entregue ao credor antes mesmo da abertura de prazo para defesa do devedor fiduciante, o que somente ocorre com a efetivação da medida (artigo 3º, §3º)⁵⁶. Por sua vez, o artigo 4º do Decreto-Lei previa que, caso o bem não fosse encontrado ou não se achasse em posse do devedor, o banco poderia propor ação de depósito ou requerer a conversão da ação de busca e apreensão em procedimento de depósito⁵⁷.

À época, estava em vigor o Código de Processo Civil de 1939, cujos artigos 367 e 369 previam que o depositário seria citado para entregar o bem ou seu equivalente em dinheiro no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, sob pena de prisão. Rito similar foi estipulado pelos artigos 901 e seguintes do CPC/1973, que se limitaram a ampliar para 5 (cinco) dias o prazo para entrega do bem. Em termos práticos, o devedor fiduciante que não efetuasse o pagamento do empréstimo era considerado depositário infiel, com a consequente decretação de prisão civil. Como visto, tal expediente é admitido pelo texto constitucional.

Ocorre que, diversamente da CF/1988, o artigo 7º, item 7, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) prevê que “[n]inguém deve ser detido por dívida. Este princípio não limita os mandados de autoridade judiciária competente expedidos em virtude de inadimplemento de obrigação alimentar”. Nada consta do tratado acerca da viabilidade de prisão civil do depositário infiel. Diante dessa divergência, devedores de empréstimos bancários garantidos por alienação fiduciária passaram a questionar a validade do

⁵⁶ O STF entendeu que tais disposições foram recebidas pela Constituição de 1988 no julgamento do RE n. 382.928/MG, ocorrido em 22 de setembro de 2020, com voto vencedor do ministro Alexandre de Moraes.

⁵⁷ A possibilidade de conversão da ação de busca e apreensão em ação de depósito foi introduzida pela Lei n. 6.071/1974, que alterou a redação do artigo 4º do Decreto-Lei n. 911/1969.

manejo da ação de depósito como medida coercitiva de pagamento dos débitos, alegando que tal expediente afrontava a Convenção Americana.

A questão foi examinada verticalmente pelo Supremo no julgamento do HC n. 72.131/RJ, distribuído ao ministro Marco Aurélio, em 1995. A deliberação do caso teve início na Segunda Turma, que afetou o julgamento ao tribunal pleno. Com a retomada das discussões, o relator votou vencido, argumentando que o Pacto de San José, por ser norma posterior com eficácia de lei ordinária, “implicou a derrogação do Decreto-Lei nº 911/69, no que se tinha como abrangente da prisão civil na hipótese de alienação fiduciária” (Brasil, 1995, p. 8664). Marco Aurélio foi acompanhado por Francisco Rezek, segundo quem a Convenção “não derroga o instituto do depósito, em absoluto, mas tudo aquilo que, na legislação ordinária, facultava a prisão civil do depositário infiel” (Brasil, 1995, p. 8696).

O ministro Carlos Velloso foi além e argumentou que os direitos previstos na Convenção Americana têm natureza fundamental, em paridade de eficácia com a própria Constituição, de modo que revogaram as disposições do Decreto-Lei n. 911/69. O ministro Sepúlveda Pertence acompanhou o relator sob o exclusivo fundamento de inconstitucionalidade da prisão civil decorrente de alienação fiduciária.

Entretanto, prevaleceu na ocasião o voto do ministro Moreira Alves, que denegou a ordem de habeas corpus. Após desenvolver explicação sobre o funcionamento da alienação fiduciária em garantia e a evolução da matéria de prisão civil nas sucessivas Constituições brasileiras, o ministro afirmou que “não se admite emenda constitucional realizada por meio de ratificação de tratado. Sendo, pois, mero dispositivo legal ordinário esse § 7º do artigo 7º da referida Convenção não pode restringir o alcance das exceções previstas no artigo 5º, LVII, da nossa atual Constituição” (Brasil, 1995, p. 8686). O voto vencedor reiterou a jurisprudência que equiparou os tratados internacionais à lei ordinária e colocou a questão em termos de um conflito entre o tratado e a Constituição, fazendo prevalecer o preceito constitucional.

O voto de Moreira Alves também argumentou que o implemento da prisão civil seria “verdadeiro direito fundamental dos credores de dívida alimentar e de depósito convencional ou necessário” (Brasil, 1995, p. 8686) e que o item 7 do artigo 7º da Convenção deveria ser interpretado em conformidade com o item 2 do mesmo artigo, segundo o qual “[n]inguém pode ser privado de sua liberdade física, salvo pelas causas e nas condições previamente fixadas pelas constituições políticas dos Estados-Partes ou pelas leis de acordo com elas promulgadas”.

Em seu voto vogal, o ministro Maurício Corrêa acompanhou a maioria e afirmou que a Convenção Americana de Direitos Humanos estava sujeita a compatibilização com o texto da Constituição de 1988, bem como que a interpretação do tratado para impedir a prisão civil do

depositário infiel contrariava a posição política daqueles que aderiram à convenção, chegando a afirmar que os Estados “não subscreveriam o instrumento se outro sentido fosse dado ao que geneticamente se traduz e se compreende como sendo prisão civil por dívida” (Brasil, 1995, p. 8690). O voto-vista do ministro Ilmar Galvão segue linha semelhante, dedicando-se a alegar que a aplicação do tratado acarretaria o esvaziamento da garantia contratual, em descompasso com a intenção dos Estados signatários. O ministro Celso de Mello também seguiu a linha de que a aplicação do tratado para afastar a possibilidade de prisão civil do depositário infiel afrontaria a Constituição.

A matéria foi revisitada pelo STF em 2008 no julgamento do RE n. 466.343/SP, relator o ministro Cezar Peluso. Em seu voto original, o relator não abordou a Convenção Americana de Direitos Humanos, limitando-se a argumentar que o mecanismo de conversão da busca em apreensão em ação de depósito não poderia ser equiparado ao contrato de depósito em sentido estrito. Contudo, a fundamentação que conduziu o julgamento constou do voto do ministro Gilmar Mendes. Após longa digressão histórica e estudo de direito comparado, o ministro afirmou que a posição de destaque conferida aos tratados de direitos humanos pela Constituição de 1988, especialmente após a promulgação da Emenda Constitucional n. 45/2004, acarreta a superação da paridade entre os tratados dessa natureza e a lei ordinária e o reconhecimento da eficácia supralegal das normas internacionais de direitos humanos.

Como consequência disso, o tratado internacional de direitos humanos, em razão de sua supralegalidade, “tem o condão de paralisar a eficácia jurídica de toda e qualquer disciplina normativa infraconstitucional com ela conflitante” (Brasil, 2008, p. 1160). Daí por que toda a legislação que regulava o depósito para fins de prisão civil, em especial o Decreto-Lei n. 911/69 e as disposições correlatas no Código Civil, deixaram de surtir efeitos a partir da incorporação da Convenção Americana de Direitos Humanos pelo Estado brasileiro. O ministro Menezes Direito aderiu a essa tese em seu voto-vista.

Também acompanhando o voto condutor, o ministro Ricardo Lewandowski apontou que a aprovação de sucessivos tratados de direitos humanos na esfera internacional acarretou o estabelecimento de um novo paradigma mundial, o qual “tem que influir na interpretação dos direitos fundamentais no plano interno de cada um dos Estados” (Brasil, 2008, p. 1197). O ministro Joaquim Barbosa acrescentou que, “na hipótese de eventual conflito entre regras domésticas e normas emergentes de tratados internacionais, a prevalência, sem sombra de dúvidas, há de ser outorgada à norma mais favorável ao indivíduo” (Brasil, 2008, p. 1201).

O ministro Marco Aurélio, que fora voto vencido no HC n. 72.131/RJ, não subscreveu expressamente a tese da supralegalidade, mas reafirmou que, após a incorporação do Pacto de

San José, “a legislação regulamentadora do texto constitucional quanto ao depositário infiel ficou suplantada” (Brasil, 2008, p. 1208). Por sua vez, o ministro Celso de Mello alterou sua posição original e aderiu à tese proposta pelo ministro Carlos Velloso no HC n. 72.131/RJ, reconhecendo que os tratados internacionais de direitos humanos, qualquer que fosse o rito de sua aprovação pelo Congresso Nacional no plano interno, teriam eficácia constitucional.

Com essa mudança de orientação, o tribunal superou a tese de que os credores possuiriam um direito fundamental à prisão do depositário infiel e passou a conferir primazia aos tratados internacionais de direitos humanos em relação às demais normas de caráter infraconstitucional, ainda que não aprovados segundo o rito previsto no artigo 5º, §3º, da Constituição. O voto do ministro Celso de Mello, embora sem adesão dos demais ministros quanto à formação de um bloco de constitucionalidade entre o texto interno e os tratados de direitos humanos, corrobora a posição do tribunal quanto à superioridade hierárquica dessas normas internacionais em relação ao ordenamento nacional infraconstitucional.

3.1.3 Transporte aéreo internacional

Em 2017, o Supremo resolveu conflito existente entre leis internas (Código Civil e Código de Defesa do Consumidor) e as Convenções de Varsóvia e Montreal, incorporadas pelos Decretos n. 20.704/1931 e 5.910/2006, que regulam o transporte aéreo internacional. De um lado, os clientes de empresas aéreas defendiam a aplicação das leis nacionais, as quais não estipulam teto indenizatório que limite as reparações buscadas em ações judiciais⁵⁸. De outro, as companhias aéreas buscavam a aplicação das convenções, eis que o artigo 22 de ambos os tratados limitam a responsabilidade das empresas transportadoras a valores fixos.

No julgamento do RE n. 636.331/RJ, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, o tribunal deu prevalência aos tratados em razão do artigo 178 da Constituição de 1988, segundo o qual a lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade. Para o voto vencedor, o dispositivo constitucional “é claro ao impor a compatibilização entre a competência legislativa interna, em matéria de transporte internacional, e o cumprimento das normas internacionais, adotados pelo Brasil, na matéria” (Brasil, 2017, p. 13).

⁵⁸ O tabelamento de valor indenizatório é, em regra, proibido pela jurisprudência do STF. Por todos, cf. ADPF n. 130/DF, relator o ministro Carlos Ayres Britto, julgada em 30 de abril de 2009.

Daí a aplicação do critério de especialidade para solução da antinomia, tendo em vista que as normas jurídicas em debate estão no mesmo plano hierárquico (lei ordinária), devendo-se prestigiar aquelas que regulam especificamente o transporte aéreo internacional em vez das regras gerais de proteção do consumidor. Em voto-vista, a ministra Rosa Weber sugeriu a atribuição de eficácia supralegal às convenções em razão da prevalência que o artigo 178 da Constituição lhes conferiu. Contudo, essa tese não foi acompanhada pela maioria.

Em 2020, a corte revisitou o tema para definir se a aplicação das Convenções de Montreal e Varsóvia se estendia aos danos morais suportados por clientes de empresas de transporte aéreo internacional. Nesse caso, a relatora, ministra Cármen Lúcia, recuperou o voto do ministro Gilmar Mendes no julgado anterior, o qual afastou a incidência das convenções nessas hipóteses, afirmando que o artigo 22 do tratado “não faz qualquer referência à reparação por dano moral, e também porque a imposição de limites quantitativos preestabelecidos não parece condizente com a própria natureza do bem jurídico tutelado, nos casos de reparação por dano moral” (Brasil, 2017, p. 16). Essa orientação foi reafirmada no ano de 2022 em regime de repercussão geral⁵⁹. Não houve apresentação de novas teses nesses casos.

Mesmo afastando a aplicação dos tratados quanto à indenização por dano moral, a corte não alterou os fundamentos relacionados à hierarquia normativa das convenções no plano interno; pelo contrário, o tribunal se limitou a interpretar o texto dos tratados e a argumentar que a matéria especificamente debatida estava fora do alcance da norma internacional. Essa leitura preserva a jurisprudência dominante, que atribui paridade aos tratados relativamente à lei ordinária.

3.1.4 Importação de pneus usados

Seguindo as diretrizes lançadas pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, criado após a Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), o Brasil editou a Lei n. 6.938/1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente. O artigo 4º, inciso VII, dessa lei contempla o denominado princípio do poluidor-pagador, estipulando que poluidor e predador têm a obrigação legal de recuperar e/ou indenizar os danos causados ao meio ambiente.

⁵⁹ STF, Agravo Regimental nos Embargos de Divergência nos Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 1.221.934 Rio de Janeiro, relatora a ministra Cármen Lúcia, julgado em 18 de agosto de 2020; e Repercussão Geral no Recurso Extraordinário n. 1.394.401 São Paulo, relatora a ministra Rosa Weber, julgado em 15 de dezembro de 2022.

Em 1987, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento publicou o Relatório “Nosso Futuro Comum”, popularmente conhecido como Relatório Brundtland⁶⁰, que lançou bases do conceito de desenvolvimento sustentável, definido como o “processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas” (CMMAD, 1991, p. 49). Tal noção foi acolhida pelo artigo 225 da Constituição de 1988, que elencou o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental e impôs ao poder público e à coletividade o dever jurídico de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Os comandos de preservação e defesa do meio ambiente se traduzem numa série de prescrições preventivas e repressivas na legislação correlata.

Após os debates no âmbito da Convenção de Basiléia, em 1989, o Departamento de Comércio Exterior, vinculado ao Ministério da Fazenda, editou a Portaria DECEX n. 08/1991, cujo artigo 27 proibiu a importação de bens de consumo usados, com exceções bastante restritas. Ato contínuo, com a conclusão da Cúpula da Terra em junho de 1992, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) editou a Portaria Normativa n. 138-N, de 22 de dezembro daquele ano, cujo artigo 2º, §3º, inciso III, vedou expressamente a importação de pneumáticos usados. O texto da Convenção de Basiléia foi incorporado pelo Estado brasileiro com a publicação do Decreto n. 875/1993, constando do preâmbulo do tratado que “qualquer Estado tem o direito soberano de proibir a entrada ou eliminação de Resíduos perigosos estrangeiros e outros Resíduos no seu território”.

A proibição de importação de pneus usados foi reiterada por diversos outros atos normativos infralegais nos anos seguintes, editados pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), pela Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) e pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro). O Estado brasileiro também subscreveu a Convenção de Roterdã (Convenção PIC) sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado para o Comércio Internacional de Certas Substâncias Químicas, adotada em 1998 e incorporada ao direito interno pelo Decreto n. 5.360/2005, a qual confere aos Estados a prerrogativa de impedir a importação de produtos químicos perigosos e que representem risco ao meio ambiente e/ou à saúde humana.

Em março de 2001, o Uruguai solicitou o início de tratativas com o Estado brasileiro no âmbito do Mercosul em razão da proibição de importação de pneus remoldados. Diante da

⁶⁰ Em homenagem à então Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, que coordenou os trabalhos da CMMAD durante a elaboração do relatório.

ausência de acordo, houve a instituição de Tribunal Arbitral *ad hoc* para solucionar a controvérsia. Em 09 de janeiro de 2002, o tribunal arbitral emitiu laudo declarando que a proibição violava as normas vigentes no âmbito do Mercosul, especialmente o artigo 1º do Tratado de Assunção, que estipulou a livre circulação de mercadorias entre os Estados integrantes do bloco, e a Decisão n. 22/2000, do Conselho do Mercado Comum (CMC), que proibiu a adoção de medidas restritivas ao comércio recíproco, qualquer que seja sua natureza.

Para o tribunal arbitral, o Estado brasileiro estava obrigado a receber pneus remoldados do Uruguai em razão do fluxo comercial intenso desses produtos para o Brasil na década de 90 e da vedação de restrições decorrente do Tratado de Assunção e da Decisão CMC n. 22/2000, a qual “possui um caráter absoluto, ou seja, não pode ser empregada por um Estado membro ainda que a ‘medida’ não se destine à discriminação do produto estrangeiro”⁶¹ (Mercosul, 2002, p. 30). Para cumprir o laudo arbitral, a SECEX editou a Portaria n. 02/2002, autorizando o licenciamento de importação de pneus remoldados advindos de Estados membros do Mercosul.

Em paralelo, no marco do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), a Comunidade Europeia de Estados requereu a instalação de Painel pelo Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2006, formulando consulta sobre a licitude da proibição de importação de pneumáticos da União Europeia pelo Brasil, seja do ponto de vista da existência de fundamento ambiental suficiente para tal restrição, seja diante da exceção conferida aos Estados-membros do Mercosul. Em fase preliminar, o Painel deu razão à Comunidade Europeia. Contudo, na etapa de apelação, o Painel entendeu que a proibição de importações era justificável do ponto de vista ambiental. Por outro lado, o órgão concluiu que a exceção benéfica ao Mercosul e as importações realizadas por empresas específicas com base em decisões judiciais afrontavam os termos do GATT (OMC, 2007).

Nesse contexto, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva ajuizou a ADPF n. 101 no ano de 2006, distribuída à relatoria da ministra Cármen Lúcia. A petição inicial alegou que as inúmeras decisões judiciais que afirmavam a inconstitucionalidade/ilegalidade dos atos normativos impeditivos da importação de pneus usados acarretavam lesão aos preceitos fundamentais relativos à preservação e à defesa do meio ambiente. Requereu, então, a declaração de validade dessas normas, inclusive da própria Convenção de Basiléia, e o reconhecimento da inconstitucionalidade das decisões judiciais em sentido contrário.

Após a realização de audiência pública em junho de 2008, o tribunal julgou parcialmente procedente o pedido formulado para declarar válidas as normas proibitivas e inconstitucionais

⁶¹ Do original: “[...] posee un carácter absoluto, o sea, no puede ser empleada por un Estado miembro aunque la ‘medida’ no se destine a la discriminación del producto extranjero.”

as interpretações, inclusive judiciais, em sentido contrário, ressalvadas as decisões judiciais transitadas em julgado e que não foram objeto de ação rescisória no prazo legal. Em seu voto, além da abordagem constitucional da proteção ambiental, a ministra Cármen Lúcia pontuou que a necessidade de discussão da matéria no âmbito do Supremo em controle concentrado “decorreu da circunstância de ela ter sido objeto de contencioso perante a Organização Mundial do Comércio – OMC, a partir de 20.6.2005, quando houve Solicitação de Consulta da União Européia ao Brasil” (Brasil, 2009, p. 54). Em outras palavras: a existência de um procedimento jurídico contencioso em âmbito internacional foi o estopim para a análise vertical do tema no STF. A relatora também apontou que “o Órgão de Apelação da OMC confirmou a determinação central do painel e reconheceu que a proibição de importação de pneus reformados adotada pelo Brasil pode se justificar para proteger a saúde humana e o meio ambiente, constitucionalmente assegurados” (Brasil, 2009, p. 69). Nesse contexto, a relatora utilizou a decisão proferida pela OMC para fortalecer o argumento de que a importação de pneus usados viola o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Numa outra vertente, extraído do voto da ministra Ellen Gracie:

Não obstante as restritas concessões feitas pelo Governo brasileiro no âmbito do MERCOSUL, a confirmação definitiva, nesta Suprema Corte, da plena compatibilidade dos atos normativos ora impugnados com a Carta Magna ainda teria o condão de evitar que importantes compromissos internacionais firmados pelo Brasil perante a Organização Mundial do Comércio venham a ser seriamente comprometidos pela temerária proliferação de decisões judiciais liminares, prolatadas por diversos órgãos judiciários do País, que autorizaram a importação de toneladas de pneus usados, principalmente advindos da Comunidade Européia, para a utilização na indústria local de remoldagem. (Brasil, 2009, p. 228)

A ministra desenvolve o seu voto a partir de uma leitura distinta dos efeitos da decisão da OMC sobre o processo decisório nacional. Enquanto a ministra Cármen Lúcia utilizou o Relatório Final do Painel como elemento de corroboração, a ministra Ellen Gracie deu ênfase ao risco de responsabilidade internacional do Estado brasileiro caso o Supremo permitisse a proliferação de novas decisões judiciais favoráveis à importação de pneus usados. De todo modo, ambos os votos interpretam a decisão da OMC como fundamento jurídico relevante, senão determinante, para a proibição de importação.

Por sua vez, o ministro Gilmar Mendes desenvolve dois raciocínios acerca do tema. Num primeiro momento, o ministro argumenta que a liberdade contratual das empresas de reforma de pneus não pode prevalecer contra os interesses do Estado brasileiro na geopolítica internacional. Para ele, a restrição não “inviabiliza a atividade comercial das empresas de

reforma de pneus usados, mas restringe-se sua liberdade de livre iniciativa de importação ilimitada daqueles bens, em razão da proteção e da defesa da saúde, do meio ambiente e, em última instância, da soberania nacional junto à OMC” (Brasil, 2010, p. 263). Nesse ponto, o voto privilegia a supremacia do interesse público do ponto de vista das relações internacionais. E num segundo momento, o ministro afirma que o “filtro interpretativo central de assimilação das diretrizes do Mercosul é a Constituição Federal” (Brasil, 2010, p. 273), o que tornaria sem efeito interno a decisão do Tribunal Arbitral *ad hoc*, que privilegiou os interesses comerciais do bloco econômico.

Com a decisão do STF, a importação de pneus usados – ainda que oriundos de Estados membros do Mercosul – foi proibida pelo Governo Federal a partir de 26 de agosto de 2009, com a publicação da Portaria SECEX n. 24. Os atos normativos subsequentes mantiveram a vedação geral de importação de pneus usados, o que permanece desde a edição da Portaria SECEX n. 23/2011, ainda em vigor. Em agosto de 2024, o Supremo reiterou a orientação firmada na ADPF n. 101 e declarou a inconstitucionalidade da Lei n. 12.182/2004, do Estado do Rio Grande do Sul, que permitia a comercialização de pneus usados importados no território estadual em algumas situações⁶².

Essa ação ainda constitui um dos raros episódios em que o tribunal analisou de forma explícita a compatibilidade das decisões de órgãos jurídicos internacionais com a Constituição Federal e outros atos do direito interno. Na decisão tomada, preponderaram os tratados celebrados pelo Brasil em matéria ambiental e o resultado do contencioso na OMC em detrimento da defesa de interesses comerciais, encampada pelo Tribunal Arbitral *ad hoc* constituído no âmbito do Mercosul. Esse contexto revela que o Estado brasileiro, por distintos órgãos, atribuiu eficácia vinculante às decisões proferidas no âmbito internacional, seja pela alteração inicial do regramento de importações pela SECEX para atender ao laudo arbitral oriundo do Mercosul, seja pela incorporação da decisão da OMC na ADPF n. 101, finalmente refletida na normativa atual do Poder Executivo.

3.1.5 Amianto crisotila

Durante quase uma década, o Supremo analisou a constitucionalidade de diversas leis relativas à utilização do amianto crisotila, também conhecido como amianto branco, mineral que era bastante aplicado na indústria nacional (geralmente para produção de cimento-amianto

⁶² STF, ADI n. 3.801/RS, relator o ministro Nunes Marques, julgada em 19 de agosto de 2024.

ou fibrocimento) em razão da durabilidade de sua fibra. O emprego desse material foi inicialmente autorizado pelo artigo 2º da Lei Federal n. 9.055/1995. Todavia, em razão da natureza cancerígena das fibras de amianto ao serem inaladas, os estados federados passaram a aprovar leis que proibiam a utilização do amianto crisotila, dentre elas o Estado de São Paulo (Lei Estadual n. 12.684/2007)⁶³. Essa norma, dentre outras, foi objeto de questionamento judicial pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI), que ajuizou a ADI n. 3.937, distribuída à relatoria do ministro Marco Aurélio.

Após o início do julgamento do pedido de medida cautelar, houve pedido de vista pelo ministro Joaquim Barbosa. Diante disso, o relator concedeu monocraticamente a tutela provisória para suspender a eficácia da lei estadual em 20 de dezembro de 2007. Todavia, apresentado o processo em mesa, o tribunal pleno não referendou essa decisão e indeferiu o pedido de medida cautelar em 04 de junho de 2008.

Durante a instrução do processo, o ministro relator convocou audiência pública em maio de 2012, o que ensejou o aporte de diversos subsídios técnicos nos autos, em grande parte relacionados ao alto risco de câncer provocado pela inalação do amianto crisotila. Parte desses argumentos se relaciona à Convenção n. 162, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que dispõe sobre a utilização do asbesto com segurança. A norma foi incorporada pelo Brasil no Decreto n. 126/1991 e seus artigos 3º e 10 exigem revisão periódica da legislação interna para adaptá-la ao desenvolvimento científico e técnico, bem como o fornecimento de proteção aos trabalhadores e a substituição do amianto por tecnologias alternativas.

O voto do relator foi vencido. O ministro Marco Aurélio votou pela procedência do pedido, argumentando que a utilização do amianto crisotila era permitida pela lei federal e que a Convenção 162 se limitava a exigir a substituição desse material caso a autoridade administrativa aponte alternativa viável. Para ele, a “conclusão de que a Convenção direciona ao banimento total do amianto passa por uma interpretação heterodoxa, particular, forçada, sendo resultante de passo largo em demasia” (Brasil, 2017, p. 4339).

Entretanto, foi vencedor o voto do ministro Dias Toffoli. Após realizar uma contextualização histórica da discussão em fóruns internacionais, o ministro argumenta que a Convenção 162 está relacionada com a proteção dos trabalhadores, e não com a utilização publicamente controlada do material cancerígeno. Daí por que a norma internacional “não pode ser utilizada como argumento em favor da continuidade da utilização do amianto” (Brasil, 2017, p. 4461). Essa interpretação teleológica da Convenção 162, associada ao surgimento de novos

⁶³ Um primeiro grupo de leis estaduais foi declarado inconstitucional pelo Supremo, sob o aspecto exclusivamente formal, nas ADIs n. 2.396 e 2.656, relatores os ministros Ellen Gracie e Maurício Corrêa, julgadas em 2003.

materiais considerados alternativos ao amianto, conduziu à improcedência do pedido formulado contra as leis estaduais e à declaração incidental de inconstitucionalidade da Lei Federal n. 9.055/95.

A ministra Rosa Weber aderiu a essa posição, afirmando que a Lei n. 9.055/95 não “se alinha aos compromissos internacionais de caráter supralegal assumidos pelo Brasil e que moldaram o conteúdo desses direitos, especialmente as Convenções nºs 139 e 162 da OIT e a Convenção de Basileia” (Brasil, 2017, p. 4512). Para a ministra, esses tratados estabelecem proteções ao trabalhador contra os efeitos lesivos do amianto crisotila, as quais são violadas pela autorização de uso dessa substância na indústria nacional.

Por sua vez, a ministra Cármen Lúcia recuperou os fundamentos do voto-vista do ministro Joaquim Barbosa na análise da medida cautelar. Segundo o ministro, “se o Brasil, no plano internacional, assumiu o compromisso de substituir progressivamente a utilização do amianto crisotila, esse compromisso deve ser executado também no plano interno, por todos e cada um dos membros da federação” (Brasil, 2017, p. 4554). Com base nesse argumento, a ministra Cármen concluiu que “a permissão do uso do amianto (tipo crisotila) pela Lei n. 9.055/95 (ainda que posterior à Convenção) esvaziaria o compromisso internacional na defesa do direito fundamental à saúde” (Brasil, 2017, p. 4566). Na linha do ministro Dias Toffoli, o voto adota uma leitura bastante distinta daquela sugerida pelo ministro Marco Aurélio, entendendo que a Convenção 162 veicula normas protetivas que recomendam a abolição do uso do amianto crisotila diante da existência de alternativas viáveis.

Nesse julgado, o tribunal elegeu o tratado internacional como um parâmetro normativo para análise de validade de decisões técnicas tomadas pelos demais Poderes, valendo-se de informações de órgãos técnicos e de impressões colhidas na audiência pública para reconhecer a existência de materiais substitutivos do amianto crisotila e, portanto, que a abolição desse mineral era impositiva por força dos termos da Convenção 162 da OIT. Em posição ainda mais ampla, o voto do ministro Joaquim Barbosa aderiu a institutos já consolidados dogmaticamente em matéria de responsabilidade internacional ao apontar que as ações e omissões de agentes públicos ao permitirem o emprego do amianto se traduziriam em conduta ilícita do próprio Estado brasileiro.

3.1.6 Federalismo e tratados internacionais em matéria tributária

Em matéria tributária, alguns julgados ilustram a colocação em segundo plano de normas internas, especialmente decorrentes dos estados federados, quando o assunto é o

exercício conflitante de competências tributárias. Em 1951, a Segunda Turma do STF julgou a Apelação Civil n. 9.587 Distrito Federal. O caso tem o seguinte pano de fundo: a Companhia Rádio Internacional do Brasil importou válvulas para aparelhos radio-receptores e radiotransmissores dos Estados Unidos e da Inglaterra. No momento do desembaraço aduaneiro, a autoridade alfandegária exigiu o pagamento de imposto de consumo, instituído pelo Decreto-Lei n. 7.404/1945. A empresa solicitou ao Diretor da Alfândega que deixasse de exigir o pagamento do tributo, alegando que as mercadorias importadas dos EUA e da Inglaterra não estavam sujeitas à incidência tributária por força do Tratado de Comércio firmado entre o Brasil e os Estados Unidos em fevereiro de 1935 (incorporado pelo Decreto n. 542/1935) e por Acordo Comercial Provisório firmado entre Brasil e Inglaterra no ano de 1936. O pedido foi negado e a empresa pagou o imposto, mas ajuizou ação de repetição de indébito contra a União.

O juiz de primeiro grau julgou parcialmente procedente o pedido para determinar a restituição do imposto, assegurada a prévia verificação de cálculo pela Fazenda Pública. A União recorreu ao STF. O relator, ministro Lafayette de Andrada, negou provimento à apelação, afirmando que “o tratado revoga as leis que lhe são anteriores, mas não pode ser revogado pelas leis posteriores, se estas não se referirem expressamente a essa revogação ou se não denunciarem o tratado” (Brasil, 1951, p. 38). Similar raciocínio constou do voto vogal do ministro Hahnemann Guimarães, que deu razão à empresa devido à ausência de revogação expressa do conteúdo dos tratados pelo Decreto-Lei n. 7.404/1945. Esse é um dos primeiros casos em que o Supremo afirmou a equivalência hierárquica entre tratados e lei ordinária.

A regra de primazia de tratados em matéria tributária é bem elucidada pelo caso da incidência do antigo imposto de circulação de mercadorias (ICM) sobre produtos importados. O artigo 98 do Código Tributário Nacional (Lei n. 5.172/1966) dispõe que os tratados e as convenções internacionais revogam ou modificam a legislação tributária interna, e serão observados pela que lhes sobrevenha. O artigo 21 do Tratado de Montevideu (Decreto n. 50.656/1961), celebrado entre Argentina, Brasil, Chile, México, Peru e Uruguai, dispõe que, em matéria de impostos, taxas, e outros gravames internos, os produtos originários do território de uma Parte Contratante gozarão, no território de outra Parte Contratante, de tratamento não menos favorável que o aplicado a produtos similares nacionais.

No primeiro julgado referente ao problema, a empresa Fosfanil S/A – Superfosfatos, Anilinas e Produtos Químicos adquiriu 30 (trinta) toneladas de ácido-orto fosfórico de uma empresa mexicana. Todavia, a Fazenda Estadual exigiu o pagamento do ICM para desembaraço da mercadoria. A empresa impetrou mandado de segurança na Justiça Estadual, alegando a incidência da norma de isenção prevista no Tratado de Montevideu, tendo em vista que a mesma

mercadoria era isenta do imposto caso adquirida no território nacional. O juízo de origem denegou a ordem, alegando que a eficácia da regra isentiva estava condicionada a expedientes administrativos para garantia de reciprocidade entre os Estados. O Supremo discordou. Ao julgar o RE n. 76.099/SP, o tribunal entendeu que a isenção não estava condicionada à reciprocidade e que a negativa da Fazenda Estadual havia ofendido o artigo 21 do tratado.

Idêntica fundamentação foi adotada quanto às mercadorias importadas por empresas brasileiras e oriundas de Estados signatários do GATT, que também contém regra *antidumping*. Para o tribunal, em diversos julgados entre 1975 e 1976 (REs n. 82.509/SP, 83.531/SP, 83.806/SP, 83.428/SP, 84.400/SP, 84.492/SP e 84.040/SP), não poderia haver cobrança de ICM quanto a produtos importados caso houvesse isenção tributária em favor de produtos nacionais, sob pena de afronta aos termos do GATT. Tal entendimento acarretou a edição da Súmula 575 do STF, reafirmada em julgados posteriores (RE n. 105.606/RJ, 1985; e RE n. 111.711/RJ, 1986). Com a criação do Superior Tribunal de Justiça pela Constituição de 1988, o que retirou do Supremo a prerrogativa de analisar matéria infraconstitucional, a preponderância dos tratados internacionais sobre a competência tributária dos estados federados foi ratificada na jurisprudência do novo tribunal e consolidada pelas Súmulas 20 e 71 do STJ.

Essa primazia também se apresenta em situação inversa. O artigo 151, inciso III, da Constituição de 1988 prevê que é vedado à União instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios. O STF adotou uma leitura restritiva dessa regra pela primeira vez no julgamento da ADI n. 1.600, relator o ministro Sydney Sanches, que discutia trechos da Lei Complementar n. 87/1996 (Lei Kandir), que institui normas gerais relativas ao imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS).

Nessa ação, o Procurador-Geral da República questionava certas distorções na incidência do imposto. Em seu voto vencedor, o ministro Nelson Jobim confirmou tais distorções ao afirmar que as empresas nacionais de transporte aéreo de cargas pagavam o imposto, ao contrário das empresas internacionais, que não o faziam por força de tratados. Para explicar tal fenômeno, o ministro Nelson Jobim argumentou que o “âmbito de aplicação do art. 151, da CF, em todos os seus incisos, é o das relações das entidades federadas, entre si. Não tem por objeto a União Federal quando esta se apresenta como a República Federativa do Brasil, na ordem externa” (Brasil, 2000, p. 1854). O ministro se valeu da divisão conceitual civilista entre as pessoas jurídicas de direito público interno (União – sujeita à restrição constitucional) e de direito público externo (Estado brasileiro – não submetido à mesma regra) para declarar a supremacia das normas elaboradas no contexto das relações internacionais em desfavor das regras internas criadas pelos distintos entes da federação.

Anos depois, essa tese foi desenvolvida como base principal do julgamento do RE n. 229.096/RS, relator o ministro Ilmar Galvão, em que uma empresa questionava acórdão estadual que declarou a não recepção da norma de isenção prevista no GATT em razão do artigo 151, inciso III, da Constituição de 1988. Ao analisar o caso, a corte deu provimento ao recurso da empresa e reafirmou o caráter geral e nacional dos tratados em matéria tributária, apontando que “não expressam eles ato normativo emanado da União, como mera ordem central, mas da União, ordem total e, como tal, endereçado a todos os brasileiros” (Brasil, 2007, p. 995).

Os tratados também ganham relevo quando confrontados à competência tributária federal, como demonstra o caso do imposto de renda. Em 1975, o Brasil celebrou a Convenção para evitar a Dupla Tributação em Matéria de Impostos sobre a Renda Brasil-Suécia, incorporada pelo Decreto n. 77.053/1976, cujo artigo 24 prevê que os nacionais de um estado contratante não ficarão sujeitos no outro estado contratante a nenhuma tributação ou obrigação correspondente, diferente ou mais onerosa do que aquelas a que estiverem sujeitos os nacionais desse outro estado que se encontrem na mesma situação. Regra similar àquela que consta do GATT e do Tratado de Montevidéu.

Por sua vez, o artigo 75 da Lei n. 8.383/1991 outorga isenção de imposto de renda retido na fonte ao lucro líquido distribuído a pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no País. Diante dessa restrição da isenção por critério de residência e domicílio, a empresa Volvo do Brasil Veículos LTDA e alguns de seus sócios residentes da Suécia ajuizaram ação declaratória de ausência de relação jurídica, pretendendo a declaração de inexistência de imposto de renda a ser pago pelos sócios estrangeiros quanto ao lucro líquido distribuído pela empresa situada no Brasil. Derrotada em primeiro e segundo graus, a empresa interpôs recurso especial para o Superior Tribunal de Justiça, o qual foi provido, por maioria, naquele tribunal. Segundo o voto vencedor do ministro José Delgado, o princípio da não discriminação previsto no tratado se sobrepõe à regra legal restritiva.

A União recorreu ao STF. Em razão do impedimento do ministro Luiz Fux, que participou do julgamento no STJ, houve empate na votação, o que acarretou a negativa de provimento ao recurso extraordinário da Fazenda Nacional. A maioria formada a partir do voto do ministro Dias Toffoli concluiu que o acolhimento do pedido da União exigiria a análise de normas infraconstitucionais, o que seria incabível no recurso extraordinário. Contudo, os votos vencidos retomam a discussão sobre a eficácia interna dos tratados em matéria tributária.

O voto vencido do relator, ministro Gilmar Mendes, deu provimento ao recurso da União por entender que o STJ interpretou equivocadamente os conceitos de nacionalidade e residência. Mesmo assim, o ministro repassa a jurisprudência do Supremo em matéria de

tratados e sobre os contornos geopolíticos nas negociações que precedem a formalização de acordos em matéria de isenção tributária recíproca. Para o relator, “a aplicação de normas internacionais tributárias por meio de legislação ordinária (*treaty override*), inclusive no âmbito estadual e municipal, está defasada com relação às exigências de cooperação, boa-fé e estabilidade do atual cenário internacional” (Brasil, 2020, p. 35). É possível extrair do voto do ministro Gilmar Mendes uma afirmação de supralegalidade de tratados internacionais em matéria tributária, segundo a qual a legislação infraconstitucional não poderia contrariar o resultado de tratativas complexas levadas a efeito pelo Presidente da República com outros Estados soberanos.

Já os votos vencidos dos ministros Alexandre de Moraes e Celso de Mello não aderiram à tese de supralegalidade, limitando-se a reafirmar a equivalência normativa entre tratados e lei ordinária e acompanhando o relator quanto ao equívoco interpretativo cometido no STJ. Para ambos, eventual antinomia entre preceitos de idêntica estatura normativa deve ser resolvida pelos critérios da especialidade e da temporalidade.

3.1.7 Participação de povos indígenas em processos decisórios

O STF também examinou a influência de tratado internacional na tutela de direitos indígenas, ainda que de forma colateral. Em maio de 2005, os senadores Augusto Affonso Botelho Neto (PDT/RR) e Francisco Mozarildo de Melo Cavalcanti (PPS/RR) ajuizaram ação popular perante o Supremo, a qual questionava a validade da Portaria n. 534/2005, do Ministério da Justiça, e do Decreto Presidencial de 15 de abril de 2005, que homologava a demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol, no Estado de Roraima. Os autores alegavam diversos vícios formais no procedimento demarcatório e afirmavam a existência de graves riscos econômicos, sociais e políticos para o Estado de Roraima em decorrência da demarcação, bem como à segurança nacional e ao patrimônio de terceiros não índios de boa-fé.

A ação foi distribuída ao ministro Carlos Ayres Britto (Pet n. 3.388/RR). O caso ganhou ampla repercussão nacional, especialmente em razão do voto-vista do ministro Menezes Direito, que formulou dezoito condicionantes para o exercício de direitos por parte de comunidades indígenas sobre as terras por si ocupadas, dentre elas o denominado “marco temporal”, o qual fixou a data da promulgação da Constituição (05/10/1988) como termo cabal de aferição da posse indígena sobre determinado território⁶⁴. Os fundamentos desse voto foram

⁶⁴ O tribunal também decidiu que a regra do marco temporal poderia ser afastada caso a comunidade indígena comprovasse que não exercia posse direta sobre a área em 05/10/1988 em razão de “renitente esbulho” praticado

incorporados pelo relator e orientaram a maioria do tribunal, que julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação popular para declarar a constitucionalidade da demarcação contínua da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, desde que observadas as condicionantes propostas por Menezes Direito e incorporadas ao voto do relator.

Interessa à tese uma dessas condicionantes. Em 2003, o Brasil expressou consentimento em se obrigar com os termos da Convenção n. 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, incorporada ao plano interno pelo Decreto n. 5.051/2004⁶⁵. Dentre suas várias disposições, o artigo 6º da Convenção 169 estabelece o direito subjetivo das comunidades indígenas a serem previamente consultadas acerca de medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-las diretamente, impondo aos Estados-membros o dever de criar mecanismos eficazes para assegurar a participação efetiva dessas comunidades na discussão de tais medidas, inclusive com a provisão dos recursos necessários. Tal direito não se esgota na consulta prévia, visto que o item 2 do artigo 6º da Convenção exige a realização do procedimento “com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas”. Nessa linha, a formulação e a execução de políticas públicas tendentes a interferir na realidade de povos indígenas estaria condicionada, por força da convenção, ao assentimento prévio da comunidade afetada pela medida.

Entretanto, o voto do ministro Menezes Direito aponta a inserção de Raposa Serra do Sol em região de faixa de fronteira⁶⁶, o que exigiria a sobreposição da defesa do território nacional aos interesses dos povos indígenas. Daí que a instalação de bases militares, a intervenção de tropas militares, a expansão da malha viária e das alternativas energéticas e a proteção de riquezas estratégicas nesses locais, ainda que habitados por comunidade indígena, não estariam atreladas à consulta e ao assentimento prévios exigidos pela Convenção 169. Para o ministro, por força do princípio da unidade da Constituição, o interesse público pela defesa territorial exige a relativização dos direitos dos povos originários, de modo que a “salvaguarda dos direitos indígenas não pode ser tomada de forma absoluta, a ponto de prevalecer em qualquer caso” (Brasil, 2009, p. 407).

O dispositivo do voto de Menezes Direito também faz diversos apontamentos sobre a prevalência do interesse público, o qual superaria o usufruto indígena em diversas hipóteses de

por terceiros não índios. Essa tese paralela foi reafirmada pela Segunda Turma do STF no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 803.462 Mato Grosso do Sul, relator o ministro Teori Zavascki, julgado em 09 de dezembro de 2014. Esse processo ainda não transitou em julgado em razão de embargos de divergência, mas a tese foi superada no RE n. 1.017.365 Santa Catarina, tratado a seguir.

⁶⁵ Esse decreto foi revogado para simples fim de consolidação normativa pelo Decreto n. 10.088/2019, passando o texto da Convenção a constar do Anexo LXXII desse ato presidencial.

⁶⁶ Faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres (artigo 20, §2º, CF).

atuação da União, como a instalação de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além da construção de prédios para prestação de serviços de educação e saúde. Além disso, caso a terra indígena esteja situada em unidade de conservação ambiental, a administração da área pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) terá participação da comunidade originária “em caráter apenas opinativo, levando em conta as tradições e costumes dos indígenas” (Brasil, 2009, p. 417).

O ministro Gilmar Mendes propôs outra linha, a qual não foi acolhida pela maioria. Em seu voto, o ministro reconheceu como fundamental o procedimento de consulta e comunicação, mas ressaltou que isso “não significa que as decisões dependam formalmente da aceitação das comunidades indígenas como requisito de validade, mas que a sua participação na construção de uma decisão potencializa a eficácia da conservação ambiental” (Brasil, 2009, p. 799-800). Ao contrário do ministro Menezes Direito, que dispensou a necessidade de consulta prévia em determinadas situações, o voto do ministro Gilmar Mendes se limitou a afastar o requisito do assentimento prévio.

Por sua vez, em voto vencido, o ministro Marco Aurélio elencou diversos fundamentos para declarar a nulidade do procedimento demarcatório, dentre eles a não observância do direito de consulta previsto na Convenção 169. Para o ministro, não “cumprir o dever de consulta pode vir a provocar maior lesão aos direitos humanos, pois parte-se da premissa errônea de que todas as comunidades desejam o isolamento” (Brasil, 2009, p. 633-634). Esse raciocínio se aproxima do voto do ministro Gilmar Mendes, embora sustente a consulta como pressuposto de validade da demarcação de terra indígena, o que não transparece nos votos vencedores.

No julgamento de embargos de declaração, o ministro Luís Roberto Barroso, novo relator do processo, rebateu críticas à decisão tomada na Pet n. 3.388/RR, argumentando que “o acórdão não infirma os termos da Convenção nº 169/OIT, mas apenas destaca que, em linha de princípio, o direito de prévia consulta deve ceder diante de questões estratégicas relacionadas à defesa nacional” (Brasil, 2013, p. 48). Ao adotar esse fundamento, o relator tenta responder à alegação de que houve negativa de vigência ao texto do tratado, argumentando que houve mera ponderação de interesses no julgamento do caso.

A questão indígena voltou à pauta do STF no julgamento do RE n. 1.017.365/SC, de relatoria do ministro Luiz Edson Fachin. Na origem, o caso trata de ação de reintegração de posse, cujo objeto é parte da Reserva Biológica do Sassafrás, localizada em Santa Catarina. A autora da demanda, Fundação de Amparo Tecnológico ao Meio Ambiente (FATMA), alegava a ocorrência de invasão da área pelo povo indígena Xokleng. O pedido foi julgado procedente em primeiro grau sob o fundamento de que a comunidade indígena não comprovou a tradicional

ocupação da área, seguindo o entendimento firmado pelo STF em Raposa Serra do Sol. Os recursos interpostos pela União e pela FUNAI foram desprovidos no TRF e no STJ. Houve, então, a interposição de recursos extraordinários para o STF, em que as partes solicitaram a rediscussão do marco constitucional da posse em áreas de tradicional ocupação indígena, especialmente no que se refere as teses do “marco temporal” e do “renitente esbulho”.

Apesar da intensa discussão sobre essas teses e de sua superação pela maioria da corte⁶⁷, o que gerou o provimento do recurso para julgar improcedente o pedido de reintegração de posse, o acórdão não trouxe inovações na jurisprudência do tribunal no que diz respeito à Convenção 169 e/ou a outros tratados internacionais. No voto do relator, há menções genéricas ao conceito de terra indígena constante do tratado e ao “direito das comunidades de participarem das decisões acerca da administração das unidades” (Brasil, 2023, p. 162), sem discussão específica acerca do alcance desse direito, restringido no caso Raposa Serra do Sol. Outros ministros que compuseram a maioria fizeram citações diretas de dispositivos de tratados, mas tampouco aprofundaram a análise do tema.

Em voto parcialmente divergente, após repassar diversos tratados internacionais (dentre eles a Convenção 169 da OIT), o ministro Dias Toffoli sugeriu que “a gestão nas áreas com dupla afetação deve ser compartilhada entre as unidades ambiental e indígena, com participação direta dos povos afetados” (Brasil, 2023, p. 729). Esse modelo de gestão compartilhada das áreas entre o poder público e a comunidade indígena estaria mais próximo do sistema de assentimento prévio exigido pela Convenção 169, pois a participação dos povos originários não estaria limitada a simples oitiva por parte da administração pública, ampliando-se para um regime de cogestão do território. Ocorre que esse arranjo gerencial não foi acolhido pela maioria da corte, que se restringiu a determinar que as comunidades indígenas sejam previamente ouvidas nos procedimentos demarcatórios (tese VIII do acórdão).

⁶⁷ Superando parcialmente os julgados anteriores, o tribunal definiu que a proteção constitucional aos direitos de povos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição. Essa decisão gerou imediata reação no Congresso Nacional, que aprovou a Lei n. 14.701/2023, cujo artigo 4º reinstituiu a tese do marco temporal. O dispositivo foi vetado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, mas o veto foi derrubado pelo Legislativo. A constitucionalidade da nova lei está sob exame do STF em diversas ações sob relatoria do ministro Gilmar Mendes, que determinou a suspensão nacional dos processos envolvendo o tema até o julgamento de mérito das ações em controle concentrado. O ministro relator instaurou um procedimento interno de conciliação, com a criação de uma Comissão Especial integrada por membros dos Poderes Executivo e Legislativo federal, representantes dos estados e municípios, membros indicados pelos autores das ações e participantes indicados pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB, além de observadores ou consultores técnicos de conciliação/mediação indicados pela Presidência da República e pelo Ministério da Defesa (ADCs n. 86 e 87 e ADIs n. 7.582, 7.583 e 7.586).

3.1.8 Duplo grau de jurisdição

Em matéria processual penal, o caso Jorgina de Freitas levou o Supremo a resolver uma aparente incompatibilidade entre a Convenção Americana de Direitos Humanos e o sistema recursal previsto na Constituição de 1988. Em 1991, a imprensa repercutiu denúncias de fraudes generalizadas na Previdência Social, as quais envolveram advogados, juízes e procuradores públicos em conluio para obtenção ilícita de quantias devidas aos segurados do Regime Geral e beneficiários do sistema assistencial. Nesse contexto, a advogada e procuradora pública Jorgina Maria de Freitas Fernandes passou a figurar nas manchetes jornalísticas como a líder do esquema criminoso. Houve a instalação de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito no mesmo ano, cujo relatório final concluiu pela prática de irregularidades por parte do juiz Nestor José do Nascimento, titular da 3ª Vara Cível da Comarca de Duque de Caxias/RJ, além da apropriação indébita de quantias por diversos advogados (Brasil, 1991).

Paralelamente, o Ministério Público ofereceu denúncia contra dezenove pessoas, entre elas Jorgina de Freitas e Nestor José do Nascimento, perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ). A denúncia foi encaminhada ao tribunal em caráter originário, e não à primeira instância, devido às regras de competência por conexão e por prerrogativa de função do referido juiz, estabelecidas nos artigos 78, inciso III, e 87 do Código de Processo Penal⁶⁸. Ao fim da instrução criminal, Jorgina de Freitas foi condenada ao cumprimento de pena de 14 (quatorze) anos de reclusão.

A controvérsia debatida pelo STF envolvia a questão recursal. Nos processos penais analisados por juízes de direito em primeiro grau, as sentenças condenatórias são recorríveis por apelação⁶⁹. Esse recurso devolve cognição ampla ao tribunal sobre todos os fatos e provas, permitindo que os elementos produzidos ao longo da instrução e as teses defensivas, de fato e de direito, sejam reexaminados por um órgão judicial colegiado. Por outro lado, as causas penais processadas originariamente no tribunal não contam com um recurso dessa natureza. Nesses casos, a Constituição fornece hipóteses restritas de cabimento de recurso ordinário para o STF e o STJ: (i) ações mandamentais em caso de denegação da ordem pela instância inferior;

⁶⁸ De acordo com essas regras, compete originariamente aos Tribunais de Apelação o julgamento dos governadores ou interventores nos Estados ou Territórios, e prefeito do Distrito Federal, seus respectivos secretários e chefes de Polícia, juízes de instância inferior e órgãos do Ministério Público, devendo prevalecer a jurisdição mais graduada no concurso de jurisdições de diversas categorias. Em outras palavras: todos os réus são arrastados para o tribunal de apelação caso um deles detenha foro por prerrogativa de função. A Súmula 704 do STF prevê que a atração por continência ou conexão do processo do corréu ao foro por prerrogativa de função de um dos denunciados não viola as garantias do juiz natural, da ampla defesa e do devido processo legal.

⁶⁹ Artigo 593, CPP.

(ii) condenação por crime político; e (iii) as causas em que forem partes Estado estrangeiro ou organismo internacional, de um lado, e, do outro, Município ou pessoa residente ou domiciliada no País⁷⁰. Portanto, a condenação por crime comum, proferida originariamente por tribunais de apelação, não permite a interposição de recurso de cognição ampla. Como consequência, a pessoa condenada somente poderá questionar aspectos jurídicos da decisão perante os tribunais superiores, que não reanalisam fatos e provas em sede de recurso especial e extraordinário⁷¹.

Diante da condenação criminal pelo Órgão Especial do TJRJ e apesar da inexistência de recurso ordinário formalmente cabível contra o acórdão, Jorgina de Freitas interpôs “recurso inominado” para o STJ, o qual pretendia o reexame amplo dos fatos e provas. Tal pedido estava amparado no artigo 8º, item 2, subitem ‘h’, do Pacto de San José da Costa Rica, segundo o qual toda pessoa acusada tem o “direito de recorrer da sentença para juiz ou tribunal superior”. Segundo a defesa, a norma internacional exigiria que o Estado brasileiro assegurasse a Jorgina o exercício do direito convencional ao duplo grau de jurisdição, ainda que não houvesse previsão de recurso dessa natureza no ordenamento jurídico interno.

O Órgão Especial do TJRJ não conheceu do recurso inominado, o que impediu seu processamento. Essa decisão foi inicialmente questionada no STJ mediante habeas corpus. Contudo, no julgamento do HC n. 8.691/RJ, relator o ministro Fernando Gonçalves, o tribunal superior referendou a decisão do TJRJ, afirmando que o tratado internacional não poderia superar as regras de competência estrita previstas na Constituição.

No julgamento de recurso interposto por Jorgina contra o acórdão do STJ, o Supremo manteve essa posição. O relator, ministro Sepúlveda Pertence, iniciou seu voto com uma revisão da doutrina brasileira sobre direitos humanos, a partir da qual sugeriu a superação parcial da tese de equivalência entre tratados internacionais e leis ordinárias. Na sua leitura, a cláusula de abertura elencada no artigo 5º, §2º, da Constituição confirmaria o argumento da suprallegalidade dos tratados de direitos humanos (tese acolhida oito anos depois no julgamento do RE n. 466.343/SP). Essa sugestão foi contestada pelo ministro Moreira Alves, que acompanhou o relator para rejeitar o recurso, mas afirmou que não há “hierarquização entre normas infraconstitucionais em face do sistema de nossa Carta Magna” (Brasil, 2000, p. 316).

Apesar dessa discussão inicial, o relator alegou que a redefinição do status normativo de tratados de direitos humanos não era essencial para a solução do processo. Isto porque, historicamente, o princípio do duplo grau de jurisdição apenas teve status constitucional na

⁷⁰ Artigos 102, inciso II, e 105, inciso II, da CF/1988, que estipulam as hipóteses de cabimento de recurso ordinário para o STF e o STJ, respectivamente.

⁷¹ Esse entendimento está consolidado nas Súmulas 279 do STF e 7 do STJ.

Carta do Império de 1824, pelo que o direito à interposição de recurso sem limitações cognitivas deveria ser estudado em conformidade com as regras de competência previstas na CF/1988. Para o ministro Pertence, dada a natureza restritiva dessas regras de competência, nem mesmo a lei poderia criar recursos para os tribunais superiores além daqueles que a Constituição previu. Desse modo, considerando a inexistência de órgão jurisdicional competente para conhecer do recurso com caráter ordinário interposto por Jorgina, “segue-se a incompatibilidade com a Constituição da aplicação no caso da norma internacional de outorga da garantia invocada” (Brasil, 2000, p. 303). Dito de outro modo: a aplicação do tratado no caso concreto para admitir o recurso da acusada geraria um resultado inconstitucional.

Os ministros Carlos Velloso e Marco Aurélio ficaram vencidos, argumentando que a Constituição não proibia categoricamente a interposição do recurso e sugerindo que o tribunal deveria recorrer à analogia com o Código de Processo Civil para admitir o apelo para o STJ e resguardar o direito previsto no tratado internacional. O Ministro Marco Aurélio não seguiu a tese de suprallegalidade, mas apontou para a paridade entre o tratado e o Código de Processo Penal e para a necessidade de “emprestar alguma eficácia ao que se contém no Pacto” (Brasil, 2000, p. 311). Já o ministro Carlos Velloso afirmou que a cláusula de abertura do artigo 5º, §2º, da CF/1988 transformava em direito fundamental a garantia prevista no Pacto de San José, o que deveria ensejar a concessão da ordem de habeas corpus.

3.1.9 Imunidade de jurisdição

As decisões do Supremo em matéria de imunidade de jurisdição podem ser separadas em dois grandes agrupamentos de julgados: no primeiro deles, o tribunal decidiu os processos com base numa imunidade convencional, fundada nas Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas e Consulares, incorporadas ao ordenamento jurídico interno pelos Decretos n. 56.435/1965 e 61.078/1967, respectivamente. No segundo, a corte articula com uma imunidade não escrita, ou pressuposta, decorrente dos princípios da igualdade e da soberania dos Estados, orientadores do direito internacional desde a Paz de Vestefália. Apesar disso, os julgados em seu conjunto apresentam a visão do tribunal acerca da relação de normas internacionais com o direito interno em matéria de competência jurisdicional e da solução a ser adotada quando tais normas entram em conflito.

No RE n. 67.544, relator o ministro Luiz Gallotti, o tribunal examinou uma ação trabalhista ajuizada contra o Comitê Intergovernamental para Migrações Europeias (CIME), organismo internacional atuante no Brasil por força do Decreto n. 42.122/1957, que incorporou

o tratado constitutivo do CIME. As instâncias ordinárias e o Tribunal Superior do Trabalho (TST) entenderam que o tratado conferia imunidade jurisdicional ao organismo internacional e extinguiram a demanda sem resolução de mérito. Contudo, o STF interpretou restritivamente o artigo 26 do tratado, segundo o qual tais imunidades apenas surtiriam efeito “de acôrdo com a aprovação dos Governos interessados”. Uma vez que não havia provas quanto à existência desse acordo entre o CIME e o Estado brasileiro, a corte entendeu incabível reconhecer a imunidade e deu provimento ao recurso da empregada. Além disso, em *obiter dictum*, o ministro relator afirmou não estar demonstrado “que, por ter de responder a reclamação trabalhista, como a de que se trata, fique o Comitê impossibilitado de exercer suas funções e desempenhar sua missão” (Brasil, 1969, p. 238). Por esse fundamento, a imunidade não seria automática, mas dependeria de prova – a ser produzida pelo beneficiário da garantia – de que a tramitação do processo poderia gerar dano incompatível com a finalidade do tratado.

Resultado distinto foi anunciado na Ação Cível Originária (ACO) n. 160, relator o ministro Aliomar Baleeiro, com voto vencedor do ministro Luiz Gallotti. Na origem, a autora foi contratada pelo Consulado Geral da Argentina no Rio de Janeiro, sendo dispensada sem justa causa em 1968. Em razão disso, a empregada ajuizou reclamação trabalhista, requerendo indenizações previstas na lei brasileira. A Junta de Conciliação e Julgamento da Guanabara declarou a incompetência da Justiça brasileira para examinar o pedido. A maioria do Supremo concordou. Em seu voto, o ministro Luiz Gallotti argumentou que a imunidade prevista no artigo 43 da Convenção de Viena sobre Relações Consulares abrangia todos os atos oficiais praticados pelo cônsul, no que se incluem a contratação e a demissão da funcionária.

Situação similar ocorreu no julgamento da Apelação Cível n. 9.684, relator o ministro Rafael Mayer. A autora promoveu reclamação trabalhista contra a República do Iraque, alegando ter sido contratada para trabalhar como cozinheira na embaixada do reclamado em Brasília no ano de 1976, tendo sido despedida sem justa causa em 1981. O reclamado foi citado, mas não apresentou contestação e o processo correu à revelia. Mesmo assim, o juiz de primeiro grau extinguiu a ação sem resolução de mérito, entendendo que não houve renúncia à imunidade de jurisdição por parte do Estado estrangeiro. No voto seguido por unanimidade, o ministro relator afirmou que a imunidade jurisdicional prevista na Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas abrange as ações trabalhistas, que o processamento da ação exigia renúncia formal pelo Iraque e que “a renúncia à jurisdição não se há de presumir da circunstância de que a autoridade estrangeira não tenha atendido à citação para defender-se” (Brasil, 1983, p. 32). Mais uma vez, o tribunal adotou uma leitura abrangente da imunidade convencional, impondo sua aplicação mesmo na hipótese de inércia do Estado beneficiário.

Esse entendimento foi reafirmado em diversos casos análogos durante a década de 80 (AC n. 9.686/DF – França, relator o ministro Néri da Silveira; AC n. 9.695/DF – Hungria, relator o ministro Oscar Corrêa; AC n. 9.704 – Líbano, relator o ministro Carlos Madeira; AC n. 9.705 – Espanha, relator o ministro Moreira Alves; e AC n. 9.707 – EUA, relator o ministro Aldir Passarinho). Já em 1987, no julgamento da AC n. 9.701, relator o ministro Néri da Silveira, o tribunal restringiu a imunidade convencional dos consulados à repartição, permitindo o prosseguimento de uma ação indenizatória por acidente de trânsito contra o cônsul da Polônia, que dirigia veículo oficial. Na ocasião, o tribunal aplicou o artigo 43, §2º, alínea ‘b’, da Convenção de Viena sobre Relações Consulares, segundo o qual a imunidade jurisdicional dos funcionários e empregados do consulado não abrange a ação civil proposta como consequência de danos causados por acidente de veículo, navio ou aeronave ocorrido no Estado receptor.

O tribunal também examinou a imunidade convencional atribuída a organizações internacionais no julgamento do RE n. 597.368/MT, relatora a ministra Ellen Gracie. O caso tratava de ação rescisória ajuizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (ONU/PNUD) contra acórdão do TST que afastou a imunidade jurisdicional da organização. Após o início da fase de execução, o organismo internacional ajuizou a ação rescisória, afirmando que o acórdão violou a garantia prevista na Seção 2 da Convenção sobre Imunidades e Privilégios da ONU, incorporada ao direito brasileiro pelo Decreto n. 27.784/1950. O TRT argumentou que a convenção deveria ser afastada por força do artigo 114 da CF/1988, enquanto o TST aplicou a tese firmada na AC n. 9.696 (tratado adiante), afirmando que o contrato de trabalho implicava ato de gestão não protegido pela imunidade.

Em seu voto, a relatora afirmou que, ao contrário dos Estados, as organizações internacionais não gozam de imunidade jurisdicional pressuposta, exigindo-se a presença de norma convencional expressa que estabeleça tal garantia. E diante da existência de tal norma na convenção, a relatora expressou preocupação com as consequências negativas que poderiam decorrer do afastamento da imunidade da organização internacional pelo Judiciário brasileiro. A relatora também fez distinção contextual entre os outros casos trabalhistas analisados pela corte e essa demanda, apontando que os cidadãos contratados pelo PNUD possuíam garantias contratuais e acesso a sistema arbitral, o que evitaria a situação de desamparo que se constatou nos outros processos que chegaram ao STF. Nesse contexto, a relatora chegou a alegar que a decisão da Justiça “presta enorme desserviço ao País, pondo em risco a continuidade da cooperação técnica recebida desse ente de direito público internacional” (Brasil, 2013, p. 150).

Em seu voto-vista, o ministro Teori Zavascki afirmou que o Judiciário somente poderia deixar de observar as regras previstas na convenção caso houvesse o reconhecimento de sua

inconstitucionalidade e/ou a denúncia do tratado. Como nenhum desses fatos ocorreu, o ministro argumentou que a convenção estava em pleno vigor, de modo que “o puro e simples não cumprimento de qualquer de suas cláusulas, é fácil perceber, comprometerá severamente as relações do Brasil com a comunidade das Nações” (Brasil, 2013, p. 197). Esse voto também dá relevância aos riscos diplomáticos, geopolíticos e jurídicos que seriam impostos ao Estado brasileiro caso o tribunal decidisse ignorar o texto do tratado. Assim, o tribunal deu provimento ao recurso extraordinário da organização internacional para reconhecer a imunidade e desconstituir a condenação trabalhista. A ministra Cármen Lúcia votou vencida, afirmando que a imunidade convencional não poderia ensejar a criação de um limbo jurídico em que a organização internacional não pudesse ser acionada judicialmente no plano interno por atos de gestão ofensivos a direitos fundamentais de trabalhadores.

Por sua vez, as decisões que tratam da imunidade não escrita são bastante influenciadas pelos argumentos de Francisco Rezek, que atuava como procurador da república à época dos primeiros julgados sobre o tema. No Agravo de Petição n. 56.466, relator o ministro Bilac Pinto, o tribunal discutiu uma ação indenizatória por acidente de trânsito, movida contra o governo do Japão. O processo foi extinto em primeiro grau, conclusão mantida pelo STF. O voto do relator se limita a concordar com o parecer de Rezek no caso, do qual constou:

Tem-se, pois, que a imunidade daquele Estado soberano à jurisdição doméstica não resulta da Convenção de Viena, mas de uma das mais sólidas regras costumeiras do Direito das Gentes. Nenhum Estado ignora a impossibilidade de submeter outra Nação, contra sua vontade, à condição de parte perante o Judiciário local. Nem poderia fazê-lo a menos que disposto – e apto – a garantir pela força bélica a execução de eventual e esdrúxula sentença condenatória, o que repugna substancialmente ao moderno Direito Internacional, que nossa República ajudou a construir e consolidar. (Brasil, 1973, p. 152-153)

O parecer de Rezek informa que a imunidade de jurisdição dos Estados é um costume internacional, que deveria ser observado em respeito às contribuições dadas pelo Brasil na formação do direito internacional moderno. Não há nenhuma remissão às Convenções de Viena nem a outros tratados que estipulassem regras dessa natureza. Raciocínio similar consta do RE n. 94.084/DF, envolvendo reclamação trabalhista ajuizada contra os EUA, no qual o tribunal afirmou que a imunidade é um “princípio de direito internacional, segundo o qual um Estado estrangeiro não pode subordinar-se à jurisdição de outro, é postulado que diz com o respeito aos outros Estados e a sua soberania é tema sobre o qual se tornaria ocioso dissertar” (Brasil, 1986, p. 286).

Mas assim como nos casos relativos à imunidade convencional, o Supremo reconheceu que a garantia não escrita poderia ser relativizada em caso de renúncia. No final dos anos 70, os EUA foram processados na Justiça do Trabalho, que rejeitou a exceção de incompetência por imunidade de jurisdição. Diante disso, o Estado estrangeiro impetrou mandado de segurança perante o Tribunal Regional do Trabalho, que denegou a ordem. O TST manteve essa conclusão. Após a interposição de recurso extraordinário, o qual não foi admitido pelo presidente do TST, houve manejo de agravo de instrumento, mas sem o recolhimento do preparo devido⁷².

Com a chegada do RE n. 88.876/SP ao Supremo, o ministro Cordeiro Guerra suscitou questão preliminar sobre a necessidade de recolhimento do preparo por Estados estrangeiros. O ministro votou no sentido de afastar a necessidade de preparo e de prover o recurso extraordinário, alegando que a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas isentava os Estados de recolhimento de custas e que “um Estado, de acordo com o direito das gentes, não pode ser trazido à Justiça de outro Estado, porque isso violaria a imunidade essencial do poder soberano” (Brasil, 1980, p. 766).

No entanto, prevaleceu o voto do relator, ministro Rafael Mayer, pelo não conhecimento do recurso. Segundo o voto vencedor, os Estados estrangeiros gozam, em regra, de imunidade de jurisdição. Apesar disso, “quando o Estado estrangeiro requer, perante a instância judicial brasileira, a jurisdição nacional, ele está se submetendo a essa jurisdição, despidendo-se de sua imunidade, e passa a atuar como qualquer particular” (Brasil, 1980, p. 769). Daí que, embora os EUA fossem teoricamente imunes à ação trabalhista, a impetração de mandado de segurança acarretou – ainda que de forma tácita – a submissão do Estado estrangeiro à jurisdição nacional, o que permitiria a exigência de pagamento do preparo.

Os limites dessa renúncia decorrente do ajuizamento de demandas foram reavaliados dois anos depois, quando o tribunal examinou a competência da justiça brasileira para processar um litígio envolvendo dois Estados estrangeiros. Na Ação Cível Originária (ACO) n. 298, relator o ministro Soares Muñoz, a República Árabe da Síria processou a República Árabe do Egito, requerendo a retomada de imóvel situado em Botafogo, no Rio de Janeiro. A inicial alegou que as partes constituíram a República Árabe Unida (RAU) em 1951, que utilizava o imóvel em questão como sede de sua embaixada. Todavia, com a extinção da RAU em setembro

⁷² Considera-se preparo o valor devido pela parte a título de custas judiciais necessárias à interposição de um recurso, incluindo o chamado “porte de remessa e retorno”, importância cobrada para fins de guarda e transporte dos autos físicos do processo entre a vara de origem e o tribunal. Artigo 511 do Código de Processo Civil de 1973, vigente à época do julgamento, e artigo 1.007 do Código de Processo Civil de 2015, em vigor atualmente.

de 1961, o embaixador responsável pela repartição, de nacionalidade egípcia, instalou a embaixada do Egito nesse mesmo imóvel, impedindo o exercício de direitos no local pela Síria, que se viu obrigada a alugar outro imóvel na Gávea para instalar sua própria embaixada.

O relator sugeriu afastar a imunidade de jurisdição, mas a maioria da corte seguiu o voto do ministro Clóvis Ramalhete, para quem a extinção da RAU envolveu atos de soberania do Egito e da Síria. Sendo assim, a questão deveria ser resolvida pelos meios de solução pacífica ou contenciosa de controvérsias no âmbito internacional, visto que as partes estavam “imunes à jurisdição interna de um terceiro Estado, – em decorrência da igualdade jurídica dos Estados” (Brasil, 1982, p. 56). Compondo a maioria, o ministro Décio Miranda afirmou que o dilema somente poderia ser resolvido pela via diplomática. O ministro Cordeiro Guerra aderiu à corrente vencedora e argumentou que a Constituição não atribuía competência ao STF para processar litígios entre estados estrangeiros.

Na mesma linha, o ministro Moreira Alves acompanhou a maioria, mas negou a existência de imunidade absoluta dos Estados à jurisdição nacional. Em seu voto, o ministro se reportou à defesa doutrinária da cisão conceitual entre atos de império (*acta jure imperii*) e atos de gestão (*acta jure gestionis*), mas afirmou que nenhum Estado soberano possui competência jurisdicional para resolver dilemas jurídicos entre outros Estados. Desse modo, se a própria doutrina assegura a imunidade absoluta quanto aos atos de império, “com maior razão de ser ela se impõe quando o ato soberano ou público de um Estado em face de outro se pretende fundado no direito internacional público” (Brasil, 1982, p. 85).

A divisão conceitual entre atos de império e gestão, sugerida por Moreira Alves na ACO n. 298, foi acatada pela maioria do STF no julgamento do caso “Genny de Oliveira”. Nesse processo, a autora buscava a condenação da Alemanha a realizar anotações na carteira de trabalho de seu falecido marido, o qual fora contratado para prestar serviços na Representação Comercial da Embaixada da Alemanha em São Paulo. Após um conflito de jurisdição entre a Justiça do Trabalho e a Justiça Federal – resolvido pelo STF para declarar competente o juízo federal –, o juiz da causa acolheu preliminar de imunidade de jurisdição e extinguiu o processo sem resolução de mérito, na linha da jurisprudência vigente no Supremo.

Mas na Apelação Cível n. 9.696, relator o ministro Sydney Sanches, o tribunal alterou seu entendimento. Inicialmente, o relator votou pelo provimento do recurso com base no artigo 114 da CF/1988, cuja redação originária atribuía competência à Justiça do Trabalho para processar dissídios individuais, “abrangidos os entes de direito público externo”. Contudo, prevaleceram os fundamentos do voto-vista do ministro Francisco Rezek. Para ele, houve uma progressiva relativização da imunidade de jurisdição no plano internacional, representada pela

aprovação da Convenção Europeia sobre Imunidade do Estado à Jurisdição Doméstica dos Demais Estados (Basiléia, 1972), pela Lei das Imunidades de Soberanos Estrangeiros nos EUA em 1976 e pela Lei das Imunidades do Estado pela Grã-Bretanha em 1978. Dessa forma, não seria mais possível dizer “que há uma sólida regra e direito internacional costumeiro, a partir do momento em que desertam dessa regra os Estados Unidos da América, a Grã-Bretanha e tantos outros países do hemisfério norte” (Brasil, 1989, p. 29). Embora adotando o norte global como referência cabal para análise do tema, o ministro argumentou que a imunidade de jurisdição decorrente do costume internacional não poderia mais ser interpretada para abranger atos de gestão de Estados estrangeiros. Com esse raciocínio, o tribunal deu provimento à apelação para cassar a sentença e determinar o julgamento da ação trabalhista na origem⁷³.

Na questão relativa à imunidade de execução, não há clareza nas decisões do tribunal quanto ao fundamento preponderante para afastar a possibilidade de penhora de bens de estados estrangeiros. Os primeiros julgados no tema apresentam fundamentação concisa, sem análise aprofundada da natureza dessa garantia. Nas ACO n. 522, relator o ministro Ilmar Galvão, o voto do relator se limitou a fazer distinção entre o caso (execução fiscal movida pela União contra o Consulado Geral da Polônia) e a decisão no precedente “Genny”. Já nas ACOs n. 524 e 633, relatores os ministros Carlos Velloso e Ellen Gracie, respectivamente, a corte entendeu que a impossibilidade de penhora derivaria das Convenções de Viena sobre Relações Consulares e Diplomáticas, mas sem explicar as razões dessa conclusão. Já na ACO n. 543, relator o ministro Sepúlveda Pertence, o tribunal recusou proposta do ministro Celso de Mello para afastar a imunidade de execução quanto aos “bens pertencentes ao Estado estrangeiro que não se achem vinculados, institucionalmente, aos respectivos serviços diplomáticos e/ou consulares” (Brasil, 2006, p. 70-71). Mas o voto condutor se limitou a reiterar os julgados anteriores, sem explanação dogmática. O ministro Marco Aurélio, que integrou a maioria, foi o único a declarar que a imunidade de execução não decorre das Convenções de Viena, mas da soberania dos Estados.

Por fim, o caso Changri-lá representou nova mudança da jurisprudência do STF em matéria de imunidade. Como visto, a relativização à imunidade decorrente da soberania dos Estados apenas ocorria nas hipóteses de atos de gestão, preservando-se as garantias contra medidas executivas e processos embasados em atos de império. Em 2006, os sucessores de Deocleciano Pereira da Costa ajuizaram ação indenizatória contra a República Federal da Alemanha, requerendo indenização pelo óbito de Deocleciano a bordo do navio Changri-lá, no

⁷³ A ausência de imunidade para atos de gestão foi reiterada pela Segunda Turma do STF no AI n. 139.671-AgR/DF, relator o ministro Celso de Mello, julgado em 20 de junho de 1995.

litoral brasileiro em Cabo Frio/RJ, bombardeado por um submarino alemão em 1943, durante a Segunda Guerra Mundial. O juiz federal da 14ª Vara da Subseção Judiciária do Rio de Janeiro extinguiu o processo sem resolução de mérito com base na imunidade jurisdicional da Alemanha por atos de império. O STJ manteve essa conclusão. Em recurso extraordinário, os autores alegavam que tal imunidade não poderia prevalecer diante da violação de direitos humanos praticada pelos agentes alemães no território brasileiro.

Essa discussão se notabilizou no âmbito internacional em razão do caso *Ferrini*, em que a Alemanha sofreu condenação pelo Poder Judiciário da Itália em razão de atos ilícitos praticados pelo regime nazista no território italiano. Esse dilema foi levado à Corte Internacional de Justiça no caso das Imunidades de Jurisdição dos Estados – Alemanha vs. Itália (Grécia interveniente), tendo o tribunal internacional decidido favoravelmente à Alemanha, afirmando que a condenação de um Estado pelo Poder Judiciário de outro ofendia a imunidade absoluta de jurisdição por ato de império. Na oportunidade, a corte acentuou que tal garantia tem natureza procedimental, que não se confunde com o caráter substancial da alegada violação de direitos humanos. Logo, diante da distinção conceitual entre os direitos envolvidos, não havia conflito que justificasse a relativização da imunidade.

A maioria formada no Supremo discordou desse entendimento. Seguindo o voto do relator, ministro Luiz Edson Fachin, o STF resgatou o voto vencido de Antônio Augusto Cançado Trindade, juiz brasileiro na CIJ, que argumentou pela preponderância dos direitos humanos em relação à garantia procedimental. Seguindo o estilo argumentativo de Francisco Rezek no caso *Genny*, o ministro Fachin fez remissão à Convenção de Basiléia de 1972, a leis aprovadas na Argentina, nos EUA e na Grã-Bretanha e a decisões judiciais na Coreia do Sul, nos EUA e na Grécia, todas as quais indicariam um enfraquecimento do caráter absoluto da imunidade por ato de império na comunidade internacional. Além disso, com base numa interpretação do Estatuto de Roma, o relator afirmou que crimes de guerra não poderiam ser enquadrados no conceito de ato de império, o que também afastaria a imunidade.

O voto vencedor também deu destaque ao artigo 4º, incisos II e V, da Constituição, pelo qual a prevalência dos direitos humanos e a igualdade entre os Estados são princípios reitores da atuação do Estado brasileiro em matéria de relações internacionais. Nesse contexto, o relator concluiu que, “ou não há ato de império, ou a imunidade dele decorrente deve ceder diante da preponderância dos direitos humanos, tal como visto, determina a Constituição brasileira” (Brasil, 2021, p. 25). Seguindo esses fundamentos, o tribunal deu provimento ao recurso extraordinário para determinar o prosseguimento da ação indenizatória.

3.2 O controle de convencionalidade no plano interno

A pretensão de supremacia do direito internacional sobre as normas jurídicas do direito interno não é recente. Abordo a formação desse entendimento a partir de tratados, da doutrina e da jurisprudência internacionais no capítulo seguinte. Nesse intertítulo, examino a questão específica do instituto do controle de convencionalidade, que constitui uma das principais bases argumentativas das sentenças proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos nas últimas duas décadas.

Embora seja possível rastrear no direito europeu alguns casos que possam ser considerados antecedentes históricos desse instituto, o controle de convencionalidade é uma ferramenta jurisdicional típica do sistema regional interamericano de proteção dos direitos humanos. Na experiência europeia, o caso *Costa vs. ENEL*⁷⁴, julgado pelo Tribunal Europeu de Justiça em 1964, é considerado o paradigma que afirmou a prevalência das normas comunitárias da União Europeia relativamente ao direito interno de seus Estados membros. Ainda assim, a decisão desse tribunal internacional não promoveu grandes inovações conceituais, limitando-se a cogitar da sobreposição hierárquica do direito comum a uma determinada regulação legal editada na Itália. Por sua vez, a decisão do Conselho Constitucional da França sobre a lei regulamentadora do aborto em 1975 reconheceu a competência do Poder Judiciário para analisar a compatibilidade de atos normativos do direito interno com tratados internacionais, mas não cogitou da existência de obrigações específicas a serem cumpridas pelos Estados em decorrência da incorporação de tratados para além desse cotejo de normas⁷⁵.

A forma de disposição desses casos pelos respectivos órgãos julgadores guarda sensíveis distinções com o modelo decisório diversificado que vem se consolidando em nosso sistema regional ao longo dos últimos anos. A propósito, a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos indica a formulação de duas vertentes, ou de dois procedimentos paralelos,

⁷⁴ Nesse caso, o cidadão italiano Nicolino Flaminio Costa questionava a lei italiana de nacionalização da prestação de serviços de energia elétrica em razão da proibição de constituição de monopólios, constante do artigo 37 do Tratado de Roma, que criou a União Europeia. O Tribunal Europeu de Justiça deu razão a Costa, entendendo que a norma convencional surtia efeito direto e prevalecia sobre normas internas. Como consequência, o tribunal internacional delegou ao Judiciário italiano a tarefa de averiguar se a lei que criou a ENEL surtia os efeitos discriminatórios vedados pelo tratado.

⁷⁵ O caso envolvia o questionamento de constitucionalidade da lei que regulamentou a interrupção voluntária da gravidez na França. No julgamento, o Conselho Constitucional declarou que a lei não afrontava nenhum preceito da Constituição francesa e afirmou que o Conselho não tinha competência para examinar eventual incompatibilidade entre a norma interna e tratados internacionais. Na leitura do Conselho, “a superioridade de um tratado em relação a uma lei não tem o condão de embasar uma declaração de não conformidade da lei à Constituição; ela deve ser apreciada caso a caso pelas autoridades encarregadas de aplicar a lei” (França, 1975, p. 15-16). Em outras palavras: instituiu-se uma espécie de controle difuso de convencionalidade no plano interno.

de controle de convencionalidade: o primeiro deles envolve a competência jurisdicional do próprio tribunal internacional para analisar a compatibilidade de leis e condutas imputadas ao poder público com a Convenção Americana de Direitos Humanos. Tal vertente encontra lastro no artigo 62, item 3, desse tratado, que atribui competência à CorteIDH para “conhecer de qualquer caso relativo à interpretação e aplicação das disposições desta Convenção que lhe seja submetido”, desde que haja o reconhecimento dessa competência pelo Estado envolvido na controvérsia. Já a segunda vertente diz respeito à obrigação atribuída às autoridades nacionais para examinar a adequação de ações e omissões públicas ao teor da Convenção a partir de procedimentos estabelecidos no plano interno. André de Carvalho Ramos (2020) denomina tais procedimentos como matrizes internacional (ou autêntica/definitiva) e nacional (ou preliminar/provisória) do controle de convencionalidade.

Mesmo sem empregar essa nomenclatura, a Corte Interamericana de Direitos Humanos exerceu controle de convencionalidade autêntico pela primeira vez no julgamento do caso *Barrios Altos vs. Peru* (2001), em que se debatia a validade das Leis de Anistia n. 26.479 e 26.492, que impediram a persecução penal de todos os agentes peruanos acusados de violações de direitos humanos ocorridas entre 1980 e 1995. O pano de fundo do caso foi o homicídio qualificado de 15 (quinze) pessoas na região conhecida como Barrios Altos, em Lima, no ano de 1991, por integrantes do denominado “Grupo Colina”, esquadrão de eliminação composto por membros do exército peruano. A Décima Primeira Sala Penal da Corte Superior de Justiça de Lima declarou a compatibilidade das leis de anistia com a Constituição peruana e determinou a instauração de investigação contra a juíza do caso, que decidira em sentido contrário. Levado o caso à CorteIDH, o tribunal entendeu que as “leis de autoanistia conduzem à vulnerabilidade das vítimas e à perpetuação da impunidade, motivo pelo qual são manifestamente incompatíveis com a letra e o espírito da Convenção Americana” (OEA, 2001, p. 15).

Contudo, o delineamento dogmático do conceito teve início com os votos convergentes do juiz Sergio García-Ramírez nos casos *Myrna Mack Chang vs. Guatemala* (2003)⁷⁶ e *Tibi vs. Equador* (2004)⁷⁷. No caso *Mack Chang*, o juiz García-Ramírez apontou para a impossibilidade de fragmentar o Estado no momento da atribuição de responsabilidade internacional, devendo a sentença proferida pela corte surtir efeitos vinculativos contra todos os órgãos estatais no

⁷⁶ O caso envolveu o assassinato da antropóloga Myrna Mack Chang por um esquadrão da morte ligado às Forças Armadas da Guatemala em 11 de setembro de 1990.

⁷⁷ Esse caso debateu a prisão ilegal de Daniel David Tibi, comerciante francês de obras de arte equatorianas em 27 de setembro de 1995. Tibi foi detido sem mandado judicial ou informações referentes à existência de acusação formal e permaneceu preso até 21 de janeiro de 1998 na penitenciária de Guayaquil, no Equador, onde foi vítima de sucessivos atos de tortura física e psicológica.

âmbito doméstico. Já no caso *Tibi*, o magistrado argumentou que o tribunal internacional é o órgão competente para exercer o controle de convencionalidade sobre ações e omissões dos Estados no plano interno, comparando o funcionamento do instituto ao controle de constitucionalidade exercido domesticamente por cortes supremas e tribunais constitucionais. Essas proposições foram acolhidas pela CorteIDH anos depois no julgamento do caso *Almonacid Arellano vs. Chile* (2006), envolvendo a lei chilena de anistia.

Já a visão da CorteIDH quanto à matriz nacional do controle de convencionalidade passou a ser desenvolvida a partir do caso *Aguado Alfaro e outros vs. Peru*, julgado em 2007⁷⁸. Na ocasião, o tribunal reiterou que as sentenças internacionais surtem efeitos vinculantes contra todos os órgãos domésticos do Estado, o que impõe aos juízes o dever de realizar o controle de convencionalidade, de ofício, no âmbito de suas respectivas competências jurisdicionais. Nos casos *La Cantuta vs. Peru* (2006)⁷⁹ e *Cabrera García e Montiel Flores vs. México* (2010)⁸⁰, a corte reconheceu a existência do dever de compatibilização de leis internas à Convenção Americana e da necessidade de observância pelos tribunais locais da jurisprudência do tribunal internacional, na qualidade de “intérprete supremo da Convenção”. Já no caso *Gelman vs. Uruguai*⁸¹, julgado em 2011, a corte fixou que todos os órgãos públicos internos – não apenas os juízes – detêm competência para realizar o controle de convencionalidade, embora não tenha delimitado a forma pela qual esse controle deve ser exercido.

A repercussão desses entendimentos no plano interno brasileiro tem sido ambivalente. Isto porque, a par da ausência de uma diretriz jurisprudencial bem definida sobre a competência interna para exercício do controle provisório de convencionalidade, a supremacia da Corte Interamericana na interpretação do Pacto de San José da Costa Rica tem encontrado resistências

⁷⁸ O caso envolvia a demissão arbitrária de 257 (duzentos e cinquenta e sete) funcionários do Congresso Nacional peruano após a dissolução do órgão legislativo e a destituição de juízes do tribunal constitucional por Alberto Fujimori. O Decreto n. 25.640, editado por Fujimori, impedia o questionamento judicial das demissões, o que foi declarado inválido pela CorteIDH à luz do artigo 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

⁷⁹ Esse caso se insere no contexto de violações de direitos humanos ocorridas durante a ditadura de Alberto Fujimori no Peru. O episódio envolveu o sequestro, desaparecimento forçado e assassinato de um grupo de estudantes e um professor na Universidade Nacional de Educação Enrique Guzmán y Valle, conhecida como “La Cantuta”, em Lima, na madrugada de 18 de julho de 1992.

⁸⁰ Nesse caso, os cidadãos mexicanos Teodoro Cabrera García and Rodolfo Montiel Flores foram submetidos a tratamento cruel e degradante por parte do exército mexicano após serem detidos em posse de armas de fogo de uso restrito ao corpo militar, bem como de plantação de papoula e maconha, no ano de 1999. As alegações de Cabrera García e Montiel Flores quanto à tortura foram levadas ao conhecimento de um tribunal militar nacional, o que foi considerado ilícito pela CorteIDH por violação do direito de acesso à remédios judiciais efetivos.

⁸¹ Esse caso envolveu a denúncia de desaparecimento forçado de María Claudia García Iruretagoyena de Gelman, detida na Argentina em 1976 em estágio avançado de gravidez. María Claudia Gelman foi levada ao Uruguai por agentes estatais argentinos e uruguaios vinculados à denominada “Operação Condor”, onde deu à luz à sua filha, María Macarena Gelman García Iruretagoyena, cuja identidade foi ocultada pelos agentes públicos envolvidos, os quais entregaram a criança a uma família uruguaia. A investigação dos fatos foi impedida pela Lei n. 15.848, conhecida como Lei de Caducidade da Pretensão Punitiva do Estado, promulgada em 1986.

no âmbito dos tribunais superiores brasileiros. Quanto ao primeiro aspecto do problema, a Constituição oferece uma resposta formal possível. Segundo o artigo 102, inciso III, 'b', da CF/1988, o Supremo tem competência para julgar recursos extraordinários interpostos contra decisões que declararem a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal. Por sua vez, o artigo 105, inciso III, 'a', dispõe que compete ao Superior Tribunal de Justiça processar recursos especiais interpostos contra decisões que contrariarem tratado ou lei federal, ou lhes negarem vigência. Ainda, o artigo 109, §5º, introduzido pela Emenda Constitucional n. 45/2004, atribui ao Procurador-Geral da República a prerrogativa de suscitar incidente de deslocamento de competência perante o STJ nas hipóteses de grave violação de direitos humanos com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte.

Esses dispositivos têm um sentido lógico quando examinados em conjunto com a jurisprudência do STF sobre a hierarquia de tratados no plano interno. Os julgados analisados na primeira parte deste capítulo deixam claro que os tratados internacionais, exceto aqueles aprovados pelo Congresso Nacional segundo o rito do artigo 5º, §3º, da CF/1988, possuem hierarquia infraconstitucional. Logo, a Constituição atribui ao STJ, e não ao STF, a competência para promover o controle de convencionalidade de decisões judiciais das instâncias inferiores e para assegurar a efetividade de normas internacionais de direitos humanos por meio do incidente de deslocamento de competência. A atuação do STF em recurso extraordinário está restrita às hipóteses em que juízes e tribunais declaram a inconstitucionalidade de tratados.

Apesar disso, o STJ vem resistindo ao exercício dessa competência em determinadas situações. Ilustro tal situação com dois casos. O primeiro deles se refere à aplicação da Lei de Anistia (Lei n. 6.683/79) no caso do atentado ao Riocentro, em 30 de abril de 1981⁸². Após o recebimento de denúncia oferecida pelo MPF contra os investigados por homicídio qualificado tentado, transporte de explosivos, associação criminosa, fraude processual e favorecimento pessoal, o TRF2 lhes concedeu habeas corpus para determinar o trancamento da ação penal em razão da Lei de Anistia. Houve recurso especial do MPF para o STJ. O relator, ministro Rogerio Schietti Cruz, determinou a remessa do processo ao STF em razão da possível existência de matéria constitucional prejudicial⁸³. Contudo, o relator do caso no Supremo, ministro Marco Aurélio, ordenou a devolução dos autos para julgamento do recurso especial.

⁸² Os fundamentos adotados pelo STJ nesse caso serão examinados com mais detalhe no capítulo 5. Nesse momento, limito a análise à questão da competência.

⁸³ O artigo 1.031, §2º, do CPC/2015 prevê que, se o relator do recurso especial considerar prejudicial o recurso extraordinário, em decisão irrecurável, sobrestará o julgamento e remeterá os autos ao Supremo Tribunal Federal.

O ministro Rogerio Schietti Cruz, relator do caso no STJ, votou pelo provimento do recurso especial do MPF, mas ficou vencido na Terceira Seção. Seu voto, embora se reportando a diversos tratados e à jurisprudência do STF, não contém fundamentação específica quanto à competência do STJ. O ministro Reynaldo Soares da Fonseca proferiu voto vencedor pelo desprovimento do recurso. Após apontar questões técnicas para não conhecer de uma parte do recurso, o ministro Reynaldo argumentou que as decisões da CorteIDH nos casos Gomes Lund (Guerrilha do Araguaia) e Herzog estavam em conflito com o pronunciamento do Supremo na ADPF n. 153, relator o ministro Eros Grau, que reconheceu a recepção da Lei de Anistia pela CF/1988. Logo, eventual compatibilização entre tais decisões competiria ao próprio STF. No seu entendimento, “a submissão à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos não prescinde da devida harmonização com o ordenamento pátrio, sob pena de se comprometer a própria soberania nacional” (Brasil, 2019, p. 139)⁸⁴. Esse excerto do voto-vencedor nega efeito vinculante automático às sentenças internacionais, mas afasta a competência do STJ para analisar eventual ofensa ao seu teor caso ele seja incompatível com decisões do STF.

Já o segundo caso discutia a necessidade de consulta prévia à comunidade indígena afetada pela instalação de um empreendimento graneleiro em Santa Catarina. O Tribunal Regional Federal da 4ª Região entendeu que não havia nulidade no processo administrativo de licenciamento, apontando que a consulta exigida pela Convenção n. 169 da OIT poderia ocorrer no momento da elaboração do estudo de impacto ambiental. Julgando o recurso especial interposto pelo Ministério Público Federal, o relator, ministro Og Fernandes, afirmou que o caráter supralegal da convenção exigiria a aplicação de uma técnica de interpretação da lei interna conforme o tratado. Daí que “o controle de convencionalidade (supralegalidade), nesse contexto, aproxima-se muito mais das técnicas de hermenêutica constitucional que às de solução de conflitos infraconstitucionais” (Brasil, 2020, p. 6), o que deslocaria para o STF a competência para análise do caso.

Mas a título de *obiter dictum*, o relator afirmou que, para o exercício desse controle no STJ, “caberia ao recorrente demonstrar que a interpretação da norma convencional adotada pelo Juízo nacional diverge do entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH)” (Brasil, 2020, p. 7). Ocorre que, para o relator, a decisão tomada pelo TRF4 é coerente com a jurisprudência da CorteIDH no caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador, em que o tribunal internacional afirmou que o direito de consulta deve ser assegurado

⁸⁴ Esse entendimento foi reiterado no AgRg no AREsp n. 1.648.236/SP e no IDC n. 21/RJ, ambos de relatoria do ministro Reynaldo Soares da Fonseca, julgados pela Quinta Turma e pela Terceira Seção do STJ em 01 de junho de 2021 e 25 de agosto de 2021, respectivamente.

às comunidades indígenas nas fases de planejamento e desenvolvimento de um projeto que possa afetar seu território.

Para além da questão da competência para o exercício do controle de convencionalidade, um terceiro caso ilustra que os tribunais brasileiros também resistem à pretensa supremacia hermenêutica da corte internacional: a hipótese da tipificação penal do desacato, resolvida pelo STJ em 2017 e pelo STF em 2020. O STJ analisou a matéria em sede de habeas corpus, exercendo sua competência em controle difuso. Na origem, um cidadão foi acusado da prática dos crimes previstos no artigo 306 do Código de Trânsito Brasileiro (dirigir veículo automotor sob a influência de álcool) e nos artigos 330 e 331 do Código Penal (desobediência e desacato). O Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul entendeu que não havia absorção do desacato pela desobediência e determinou o processamento da ação penal nos exatos termos da denúncia. Em voto vencido, o relator, ministro Reynaldo Soares da Fonseca, argumentou que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) já havia expedido diversas recomendações no sentido de que a criminalização do desacato viola o direito à liberdade de expressão e de pensamento, previsto no artigo 13 da Convenção.

Entretanto, foi vencedor o voto do ministro Antonio Saldanha Palheiro, que não conheceu do habeas corpus. Para o ministro Saldanha, os pronunciamentos da CIDH têm caráter puramente persuasivo, sem força vinculante contra os Estados. Além disso, o ministro não atribuiu efeito vinculativo à decisão da CorteIDH no caso *Palamara Iribarne vs. Chile* (2005), que declarou inválida a lei chilena de criminalização do desacato, em razão de que o Brasil não tomou parte daquele litígio internacional. Mas o voto vencedor também afirmou que eventual decisão da CorteIDH contra o Estado brasileiro “não seria suficiente a elidir a deliberação do Brasil acerca da aplicação de eventual julgado no seu âmbito doméstico, tudo isso por força da soberania inerente ao Estado” (Brasil, 2017, p. 45-46). Adotando um raciocínio semelhante ao caso do Riocentro, o ministro defendeu a necessidade de uma espécie de juízo de homologação da sentença internacional no plano interno, sem o que não se poderia atribuir eficácia vinculante ao julgado da CorteIDH.

Já o STF abordou a questão em controle concentrado na ADPF n. 496, relator o ministro Luís Roberto Barroso. Na primeira parte de seu voto vencedor, o relator adotou abordagem semelhante à do ministro Antonio Saldanha Palheiro, afirmando que as recomendações da Comissão Interamericana “não vinculam diretamente os Estados membros, não gerando responsabilidade no âmbito internacional” e que não há julgados específicos da CorteIDH quanto ao artigo 331 do Código Penal, de modo que “nenhum dos referidos precedentes tem aplicação direta em relação ao Brasil” (Brasil, 2020, p. 11-12). No mérito, também de modo

similar ao STJ, o Supremo interpretou as recomendações da CIDH e os julgados da CorteIDH para afirmar a inexistência de um direito absoluto à liberdade de expressão e pensamento, o que justificaria a criminalização de determinadas condutas, dentre elas o desacato, com a finalidade de proteger interesses públicos relevantes.

Por outro lado, há diversos casos em que o STF faz menção a tratados internacionais como reforço argumentativo para a decisão tomada, mas sem que haja preponderância da norma internacional para o resultado do processo. Exemplificam essa linha de julgados os casos da inconstitucionalidade da exigência de diploma de ensino superior para o exercício da profissão de jornalista⁸⁵, o reconhecimento do direito à alteração do nome civil por pessoas trans⁸⁶, a declaração de invalidade da proibição de ensino de gênero em escolas públicas⁸⁷ e a reafirmação da obrigação do poder público de ressarcir os danos comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento⁸⁸. Em todos esses processos, preceitos distintos da Constituição representaram os fundamentos principais dos acórdãos, tendo os votos vencedores se reportado a decisões e/ou recomendações de órgãos internacionais apenas para reafirmar a autoridade da conclusão adotada.

3.3 Considerações sobre o tema

Estudando a questão referente à pluralidade de ordens jurídicas, André de Carvalho Ramos (2012) afirma que a harmonia entre tais ordens pode ser representada por alguns fenômenos, dos quais destaca a abertura do ordenamento interno a fontes internacionais, a atribuição de um estatuto jurídico mais elevado a tais normas, geralmente pela formação de um bloco de constitucionalidade, pelo emprego de tratados e decisões internacionais como recurso retórico em pronunciamentos judiciais no plano interno e a influência da evolução normativa no plano interno sobre a redação e a interpretação de tratados. Na primeira parte desse capítulo, descrevi os contornos da hierarquia dos tratados internacionais no plano interno. Já o segundo

⁸⁵ RE n. 511.961/SP, relator o ministro Gilmar Mendes, julgado em 17 de junho de 2009, invocando o caso “La colegiación obligatoria de periodistas” (Parecer Consultivo OC-5/85, emitido pela CorteIDH em 13 de novembro de 1985 por solicitação do Estado da Costa Rica).

⁸⁶ ADI n. 4.275/DF, relator o ministro Marco Aurélio, redator para o acórdão o ministro Luiz Edson Fachin, julgado em 01 de março de 2018; e RE n. 670.422/RS, relator o ministro Dias Toffoli, julgado em 15 de agosto de 2018, apontando o Parecer Consultivo OC-24/2017 da CorteIDH.

⁸⁷ Dentre outros, ADPF n. 467/MG, relator o ministro Gilmar Mendes, julgado em 29 de maio de 2020, também indicando o Parecer Consultivo OC-24/2017 da CorteIDH.

⁸⁸ RE n. 580.252/MS, relator o ministro Teori Zavascki, redator para o acórdão o ministro Gilmar Mendes, julgado em 16 de fevereiro de 2017, reportando-se aos Princípios e Boas Práticas para a Proteção de Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas – Resolução 01/08, aprovada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 13 de março de 2008.

intertítulo permite a formulação de algumas inferências descritivas sobre dois outros aspectos indicados pelo autor. Tais inferências indicam a presença de certas limitações na harmonia entre o direito internacional e o direito interno.

Os nove casos que compuseram o primeiro intertítulo indicam que o STF tem dado primazia aos tratados internacionais em grande parte das controvérsias que lhe são submetidas, geralmente afastando a lei interna para privilegiar o conteúdo de convenções em diversas matérias, ainda que invocando disposições constitucionais para chegar a esse resultado. Nesse particular, é interessante o caso do transporte aéreo internacional, em que o tribunal se valeu do artigo 178 da Constituição para reforçar a prevalência das Convenções de Montreal e Varsóvia em detrimento do CDC diante da regra da especialidade na solução de antinomias. Os julgados em matéria tributária também revelam a atribuição de um peso argumentativo maior aos tratados – levados a efeito pelo Presidente da República enquanto chefe de Estado – em relação aos interesses dos estados federados. Na prática, a conduta do tribunal está afinada à sua histórica defesa da primazia do papel da União no federalismo brasileiro (Rodrigues, 1968) e representa aderência da corte a determinados postulados das relações internacionais, tais como a redução dos casos de bitributação e a adoção de políticas interestatais *antidumping*. Por sua vez, as decisões em matéria cambial apresentam uma tendência do STF a privilegiar a uniformidade na solução desses dilemas à luz dos tratados, relegando leis ordinárias internas a segundo plano, ainda que regulem especificamente determinados títulos de crédito.

No mesmo sentido, os desdobramentos no caso da importação de pneus usados corroboram o peso argumentativo dos tratados quando as relações econômicas estão em pauta. Num primeiro momento, a decisão do Tribunal Arbitral *ad hoc* do Mercosul ensejou a imediata alteração do regimento infralegal no âmbito da SECEX. Ato contínuo, o resultado favorável do processo na OMC recebeu destaque na decisão do Supremo na ADPF n. 101, oportunidade em que, para além dos fundamentos relacionados ao direito ambiental, o tribunal enfatizou os riscos de responsabilidade internacional do Estado brasileiro em caso de não observância da decisão tomada no órgão multilateral. Em ambos os momentos, os Poderes Executivo e Judiciário prestigiaram as soluções elaboradas pelos órgãos internacionais, nem sequer havendo debate acerca de eventual necessidade de recepção das referidas decisões por procedimentos específicos no âmbito interno. Similar comportamento transparece do caso do amianto crisotila, em que o STF deu lugar a uma interpretação ampla da Convenção n. 162 da OIT para adequar a realidade brasileira a parâmetros internacionais de segurança dos trabalhadores na indústria.

Os casos referentes à imunidade jurisdicional de Estados e órgãos estrangeiros também refletem a preocupação do STF quanto à credibilidade do Brasil em suas relações

internacionais. Do conjunto dos casos, apesar das pontuais relativizações da imunidade, o Supremo tendeu a assegurar essa garantia, ainda que parcialmente, com lastro nas Convenções de Viena e num costume/princípio internacional relativo à igualdade e à soberania dos Estados. O voto da ministra Ellen Gracie no caso ONU/PNUD, com críticas veementes à atuação da Justiça do Trabalho, indica claramente a posição do tribunal em assegurar a imunidade como forma de elidir a responsabilidade internacional do Estado brasileiro.

A questão se torna mais nebulosa em matéria de direitos humanos. Embora o STF tenha afirmado a superioridade de normas de direitos humanos no caso da imunidade de jurisdição, a tratativa da matéria é contingente nos demais julgados. A propósito, os debates no caso da prisão civil do depositário infiel demonstram uma mudança na linha ideológica seguida pelos integrantes do STF entre o começo da década de 90 e o ano de 2008. Num primeiro momento, o tribunal adotou leitura restritiva da Convenção Americana de Direitos Humanos em prol do interesse das instituições financeiras, amplamente beneficiadas pelo instituto da conversão da ação de busca e apreensão em depósito, chegando a cogitar da existência de um direito fundamental dos bancos a pleitearem a prisão civil dos devedores.

Para além da alteração na composição da corte⁸⁹, essa decisão pode ser associada à grave instabilidade econômica do Brasil pós-redemocratização, enfrentada pelos sucessivos Planos Econômicos e pela criação do Plano Real, a partir da qual o mote de segurança jurídica como sinônimo de estabilidade econômica passou a frequentar com mais intensidade a rotina dos tribunais⁹⁰. Por outro lado, a alteração da jurisprudência no RE n. 466.343 ocorreu em outro contexto, já no segundo governo Lula, num cenário de estabilização da moeda, controle da inflação e expansão de políticas sociais, fenômenos ocorridos paralelamente à reforma do Judiciário pela EC n. 45/2004, à assunção de um papel de vanguarda pelos juízes na defesa de direitos humanos e ao progressivo ingresso do Supremo em pautas de grande interesse político-institucional ao longo daquela década.

Analisando esse caso, Antonio Moreira Maués (2013) afirma que a mudança de orientação no STF poderia abrir um novo campo de interpretação em matéria de direitos

⁸⁹ Entre o julgamento dos casos, aposentaram-se os ministros Ilmar Galvão, Maurício Corrêa, Moreira Alves, Néri da Silveira, Octavio Gallotti e Sydney Sanches, todos desfavoráveis à aplicação da CADH. Esses ministros foram substituídos por Carlos Ayres Britto, Eros Grau, Joaquim Barbosa, Gilmar Mendes, Ellen Gracie e Cezar Peluso, respectivamente. Todos (exceto Barbosa, que estava licenciado) votaram pela alteração jurisprudencial. Cármen Lúcia (sucessora de Nelson Jobim, que sucedera a Francisco Rezek), Menezes Direito (sucessor de Sepúlveda Pertence) e Ricardo Lewandowski (sucessor de Carlos Velloso) também compuseram a maioria, seguida por Marco Aurélio (vencido no HC n. 72.131) e ampliada pela mudança de posição do ministro Celso de Mello.

⁹⁰ Vide a ADI n. 4/DF, relator o ministro Sydney Sanches, em que o tribunal debateu se a norma prevista no artigo 192, §3º, da Constituição, que estipulava a restrição dos juros reais a 12% (doze por cento) ao ano, era de eficácia plena ou limitada. O voto vencido do ministro Paulo Brossard sintetiza os argumentos contrários à limitação dos juros – todos anunciando um desastre econômico caso o STF declarasse a eficácia plena da norma.

fundamentais, no qual os tratados de direitos humanos se tornariam parâmetro de controle da lei e mecanismo de exegese da própria Constituição. Todavia, essa leitura é dificultada pela recusa formal da corte em afirmar a existência de um bloco de constitucionalidade integrado pelos tratados de direitos humanos não incorporados pelo rito do artigo 5º, §3º, da CF/1988.

Já os casos Raposa Serra do Sol e Jorgina de Freitas recuperam o modelo argumentativo desenvolvido pelo ministro Moreira Alves no HC n. 72.131. Em ambos os casos, o tribunal foi confrontado pela existência de tratados internacionais que conferem direitos subjetivos às partes envolvidas: garantias convencionais de consulta e consentimento prévio às comunidades indígenas e de interposição de recurso para tribunal superior pela pessoa acusada para o fim de reexame de fatos e provas. Apesar disso, embora afirmando em abstrato a supralegalidade dos tratados de direitos humanos, os votos vencedores apontaram para a existência de um conflito entre as normas internacionais e a Constituição Federal. Colocada a questão nesses termos, o tribunal negou aplicação à Convenção 169 da OIT e à CADH por alegadamente violarem dispositivos constitucionais nos casos concretos. O STJ reprisou esse padrão argumentativo nos casos do desacato e da Lei de Anistia.

Em matéria de competência interna, o STJ tem apresentado resistência ao exercício do controle de convencionalidade no julgamento de recursos especiais, apesar da regra expressa em sentido contrário no artigo 105, inciso III, 'a', da Constituição. Em ambos os casos analisados, o tribunal superior adotou fundamentos para deslocar a discussão para o STF, ora relacionando o instituto ao controle de constitucionalidade, ora se negando a avaliar a compatibilidade entre decisões do Supremo e da CorteIDH.

Nesse contexto, verifico a presença de uma clivagem nos fundamentos adotados. Em matérias de interesse econômico e geopolítico, os julgados analisados nos tribunais superiores têm construído uma posição de **complementaridade** entre as normas internacionais e o direito interno. Nesses casos, os tribunais não apontam incompatibilidades entre o sistema jurídico interno e o tratado/decisão internacional como impedimentos de aplicação dessas normas, mas empregam recursos hermenêuticos para fazer cumprir o seu conteúdo. Já em matéria de direitos humanos, há uma aparente tendência ao reconhecimento de **colisão** entre o sistema interno e os tratados/decisões internacionais. Para essa outra linha jurisprudencial, o cumprimento das normas internacionais poderia se traduzir em ofensa à soberania nacional, negando-se a competência constitucional do STJ para analisar ofensa ao conteúdo de tratados e demandando a instauração de um processo preliminar de filtragem no Supremo Tribunal Federal. Essa clivagem em matéria de direitos humanos somente não ocorreu nas hipóteses em que a norma internacional foi citada para fortalecer argumentos já desenvolvidos pelos ministros a partir de

outras abordagens, como nos casos da exigência de diploma de ensino superior para o exercício da profissão de jornalista e da alteração do registro civil por pessoas transgênero.

Essas inferências confirmam a hipótese de André Lupi (2009), para quem os julgados do STF, ao tempo em que negam a existência de um centralismo/monismo estatal e afastam uma abordagem puramente dualista quanto aos tratados internacionais, proveem ao Judiciário uma margem de apreciação quanto aos tratados/decisões relativos a direitos humanos, conferindo aos juízes nacionais a prerrogativa de decidir se (e em que medida) haverá a execução de normas internacionais no plano interno.

Sob outro ponto de vista, o cenário reconstruído ao longo deste capítulo aponta que a prática jurisprudencial brasileira em matéria de direitos humanos não adere integralmente às diversas abordagens doutrinárias em prol da integração total entre essas normas e o direito interno, representadas, por exemplo, pela defesa de um direito constitucional internacional, de um *ius constitutionale commune* ou de um constitucionalismo multinível⁹¹. Como visto, a declaração de supralegalidade dos tratados de direitos humanos pelo STF vem sendo mitigada por recursos argumentativos que estabelecem um conflito entre essas normas e a Constituição Federal, abrindo margem para sua não aplicação, ao contrário do que ocorre com os tratados internacionais referentes a matérias de interesse econômico.

Em sua tese de livre-docência, Daniel Damasio Borges (2019) afirma que os tratados relativos a direitos sociais cumprem uma tríplice função: (i) esclarecimento do sentido e do alcance de normas constitucionais; (ii) ampliação do significado dos direitos sociais previstos na Constituição com finalidade mais ampla e protetiva; e (iii) proteção dos respectivos titulares contra o retrocesso normativo devido à assunção de obrigações internacionais relativas à garantia contra supressão desses mesmos direitos. O cumprimento dessa função transparece com mais intensidade nos julgados do STF sobre a importação de pneus usados e a proibição de uso do amianto crisotila, nos quais o tribunal densificou o conteúdo dos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à proteção do trabalhador contra materiais insalubres à luz da Convenção de Basiléia e da Convenção n. 162 da OIT.

Contudo, os demais casos estudados indicam que o Supremo resiste à interpretação de direitos constitucionais fundamentais à luz de normas internacionais protetivas mais amplas em determinadas hipóteses, em especial quanto o assunto em pauta envolve casos de grande

⁹¹ Tais abordagens constam das obras de Flávia Piovesan (2016), Armin von Bogdandy (2015) e Melina Girardi Fachin (2020), respectivamente. Não reputo necessário descrever analiticamente cada uma delas para os fins desta tese, limitando-me a explicitar seu ponto central de convergência: a defesa da integração das normas de direitos humanos e do direito constitucional a um arranjo jurídico único.

repercussão midiática (Jorgina de Freitas) ou matérias relacionadas a conflitos sociais sensíveis (demarcação e delimitação do uso de terras indígenas). Nesses processos, a colisão declarada pelos ministros sempre se resolve em favor da Constituição, com a consequente negativa de aplicação da norma internacional.

Do ponto de vista processual, a legislação vigente e a jurisprudência vinculante dos tribunais superiores indicam que já existe, na prática, um duplo controle na atuação dessas cortes, apesar da resistência do STJ em matéria de direitos humanos. Nesse particular, o Código de Processo Civil transformou o princípio da dialeticidade recursal em norma cogente, impondo que a parte questione de modo específico e particularizado todos os fundamentos da decisão judicial objeto do recurso, sob pena de não conhecimento⁹². No mesmo sentido, em grau de apelação, o tribunal somente analisará a matéria especificamente tratada no recurso, acarretando a preclusão das demais questões⁹³. Situação similar ocorre em matéria penal, podendo a apelação impugnar apenas uma parte da sentença, tornando imutável o capítulo decisório não questionado pela defesa⁹⁴. O STF também já reconheceu que o efeito devolutivo da apelação contra decisões do júri é adstrito aos fundamentos da sua interposição⁹⁵. E em qualquer caso, o Supremo considera inadmissível o recurso extraordinário quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles⁹⁶. Todas essas barreiras processuais também se associam à incompetência do STF para analisar recursos quando eventual ofensa à Constituição é meramente indireta ou reflexa, dependendo da análise prévia de normas infraconstitucionais⁹⁷.

Tais obstáculos processuais deixam clara a presença de um regime recursal dúplice no direito brasileiro, o qual atribui competências autônomas, exclusivas e independentes aos tribunais superiores para o exame e a uniformização do direito federal constitucional e infraconstitucional. Uma vez que os tratados internacionais – exceto aqueles aprovados segundo o rito do artigo 5º, §3º, da CF/1988 – foram catalogados pelo STF nessa segunda esfera,

⁹² Segundo o artigo 932, inciso III, do CPC/2015, incumbe ao relator do recurso no tribunal não conhecer de recurso inadmissível, prejudicado ou que não tenha impugnado especificamente os fundamentos da decisão recorrida.

⁹³ O artigo 1.013 do CPC dispõe que a apelação devolverá ao tribunal o conhecimento da matéria impugnada, dando contornos mais restritos ao efeito devolutivo desse recurso.

⁹⁴ Artigo 599, CPP.

⁹⁵ Súmula 713, STF.

⁹⁶ Súmula 283, STF.

⁹⁷ Por todas, as teses firmadas nos Temas 636 e 660 da Repercussão Geral disciplinam que não cabe recurso extraordinário por contrariedade ao princípio constitucional da legalidade, quando a sua verificação pressuponha rever a interpretação dada a normas infraconstitucionais pela decisão recorrida, bem como que a questão da ofensa aos princípios do contraditório, da ampla defesa, do devido processo legal e dos limites à coisa julgada tem natureza infraconstitucional, a ela se atribuindo os efeitos da ausência de repercussão geral.

a reticência do STJ quanto ao exercício do controle de convencionalidade e ao reconhecimento de um mecanismo de duplo controle em matéria de direitos humanos conflita com a competência jurisdicional prevista no artigo 105, inciso III, 'a', da Constituição e com a jurisprudência pacificada pelos próprios tribunais superiores. Nessas hipóteses, a discussão sobre tratados internacionais em casos concretos dá lugar à competência do STJ, e não do STF, para solução definitiva da matéria, o que não acarreta nenhuma distorção do sistema recursal vigente no país.

Essas inferências fornecem uma contextualização mais ampla das razões que levam ao descumprimento de sentenças da CorteIDH em desfavor do Estado brasileiro. No traçado histórico da matéria, é possível observar a formação de uma jurisprudência por vezes contraditória no Supremo Tribunal Federal, que tende a privilegiar a eficácia de tratados em matérias de cariz econômico e de interesse geopolítico do Estado brasileiro, mas adota uma postura mais restritiva e negatória da complementaridade entre normas internacionais e Constituição quando tratados de direitos humanos são colocados em pauta com o fim de assegurar resultados mais protetivos aos sujeitos envolvidos nos casos. Na mesma linha, o STJ tende a prestigiar a atuação do STF nos conflitos entre tratados de direitos humanos e decisões locais, nada obstante a existência de um sistema recursal bem delimitado em sentido contrário.

A partir dessa análise, o capítulo seguinte repassa a construção dogmática do momento de eficácia de normas e sentenças internacionais no direito interno, bem como recupera certas contribuições da literatura em direito e relações internacionais sobre o conceito de conformidade (*compliance*), analisando as bases teóricas do conceito e revisando pesquisas empíricas com foco no sistema regional interamericano de proteção de direitos humanos. Um estudo mais aprofundado dessas questões fornecerá elementos para uma compreensão holística do problema de pesquisa.

4 EFICÁCIA DE NORMAS E SENTENÇAS INTERNACIONAIS NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA

Há quase seis décadas, Vicente Marotta Rangel (1967) foi convidado a dissertar sobre os conflitos entre o direito interno e tratados internacionais no V Congresso Hispano Luso-Americano de Direito Internacional, ocorrido em Caracas, na Venezuela. Na ocasião, o professor já apontava para aspectos do problema que continuamos a estudar até o momento presente, em especial a insuficiência das doutrinas monista e dualista para a compreensão da matéria, a necessidade de reconhecimento da superioridade dos tratados em relação ao direito nacional como pressuposto da evolução do direito das gentes e a tarefa de harmonização entre o direito doméstico e os preceitos veiculados nos tratados internacionais. Procurei demonstrar no capítulo anterior que a defesa de Marotta Rangel à tese de supraconstitucionalidade dos tratados não tem ressoado na jurisprudência do Supremo.

Mas um aspecto desses apontamentos deve ser reiterado: qualquer que seja a doutrina escolhida ou a abordagem adotada para examinar a questão, há um relativo consenso no sentido de que a eficácia do direito internacional deve obediência a critérios normativos essencialmente nacionais (Shaw, 2017). Em outras palavras: a relação dos tratados – e, por desdobramento, das sentenças – internacionais com o direito dos Estados guarda estreita dependência com o conjunto de normas domésticas (legais e/ou jurisprudenciais) que definem o momento de sua eficácia, sua posição hierárquica e os atos necessários ou dispensáveis para a efetivação do seu sentido no mundo da vida, seja quanto à conduta de agentes públicos, seja quanto ao comportamento exigido de indivíduos e coletividades privadas.

Para Anthea Roberts (2017), a predominância das normas domésticas quanto ao tema também se associa à progressiva fragmentação do direito internacional, cujo alcance vem se alargando (de maneira inversamente proporcional à sua determinabilidade) com o surgimento de inúmeras áreas de especialização no interior desse campo jurídico, as quais formulam novos parâmetros de criação e interpretação normativa no marco de tratados gerais, de conjuntos regulatórios específicos e do próprio costume internacional. Na mesma linha, Antonio Cassese (2001) aponta que o dever de boa-fé dos Estados no adimplemento de obrigações decorrentes de tratados internacionais está coligado à frequente necessidade de mecanismos internos de implementação, dos quais destaca a elaboração de normas internas que concedam executividade automática a determinados tratados e/ou a criação posterior de leis que deem força normativa ao conteúdo do tratado no âmbito doméstico. E há motivos relevantes para tal necessidade, que abordarei ao longo das próximas páginas.

Nesse contexto, dedico o presente capítulo a uma reconstrução dogmática do tema da eficácia de tratados e sentenças internacionais no Brasil. Para tanto, num primeiro momento, repasso a doutrina sobre o tema no país desde a Primeira República, buscando entender as interações entre a experiência nacional e as doutrinas monista e dualista. Em seguida, abordo aspectos dogmáticos da eficácia de sentenças internacionais no plano interno, no esforço de complexificar a discussão sobre os conceitos de efeito direto e aplicabilidade imediata. Ainda, recorro a certos trabalhos-chave na literatura em direito e relações internacionais para delimitar a noção de *compliance*/conformidade, já bastante difundida por pesquisas quantitativas sobre o comportamento dos Estados diante de decisões condenatórias proferidas por tribunais internacionais, com destaque para a CorteIDH.

4.1 Eficácia da norma internacional

A existência de um cenário normativo impreciso quanto aos tratados internacionais no Brasil não é constatação recente. Pelo contrário, antes mesmo da aprovação da Emenda Constitucional n. 45/2004, conhecida como Reforma do Judiciário, Pedro Dallari já apontava para um “quadro rarefeito, contraditório e controverso abrangendo as referências do sistema normativo infraconstitucional brasileiro aos tratados internacionais adotados pelo País” (Dallari, 2003, p. 53).

Nenhuma das Constituições brasileiras versou explicitamente sobre a incorporação de tratados internacionais à ordem jurídica interna nem acerca dos critérios para solução de eventuais antinomias entre tratados e preceitos normativos domésticos. Nesse aspecto, nossos textos constitucionais vêm se limitando a dispor acerca da distribuição de competências no procedimento de celebração de tratados, em regra protagonizado pelo Chefe do Poder Executivo, com participação restritiva do Legislativo na conclusão de acordos internacionais⁹⁸.

O que se tem, a partir da Carta do Império, é um sistema dual: desde a independência, todas as Constituições⁹⁹ atribuem ao Chefe do Poder Executivo a competência para manter as relações internacionais e celebrar tratados, direcionando para o Legislativo a prerrogativa de

⁹⁸ A Constituição do Império, por exemplo, limitava-se a atribuir ao Imperador a competência para fazer tratados, cuja ratificação era condicionada à aprovação da Assembleia Geral. Esse único dispositivo (artigo 102, inciso VIII) foi reproduzido em boa medida pelas Constituições subsequentes.

⁹⁹ Tal distribuição de competências é repetida, quase *ipsis litteris*, nos respectivos textos: artigo 102, inciso VIII, CF/1824; artigos 34, item 12, e 48, item 16, CF/1891; artigos 40, alínea ‘a’, e 56, item 6º, CF/1934; artigos 54, alínea ‘a’, e 74, alínea ‘d’, CF/1937 em redação originária; artigos 66, inciso I, e 87, inciso VII, CF/1946; artigos 47, inciso I, e 83, inciso VIII, CF/1967; artigos 44, inciso I, e 81, inciso X, Emenda Constitucional n. 1/1969; e artigos 49, inciso I, e 84, inciso VIII, CF/1988.

“resolver definitivamente” sobre os referidos acordos. Criou-se, portanto, um modelo de aprovação de tratados fundado na ideia de ato complexo, isto é, reclamando-se a conjunção de vontades entre ambos os Poderes para que haja o consentimento do Estado brasileiro em se obrigar com os termos de um tratado¹⁰⁰.

Todavia, a imprecisão dos textos constitucionais tem relegado à doutrina e à jurisprudência a definição de aspectos centrais em matéria de direito dos tratados, notadamente os momentos de início e cessação da eficácia de tais normas, bem como sua relação com o ordenamento jurídico interno na solução de casos concretos¹⁰¹.

Assim como os textos que lhe antecederam, a Constituição Federal de 1988 não dispõe expressamente sobre o momento a partir do qual os tratados internacionais se tornam obrigatórios para o Brasil, nem tampouco adere expressamente às denominadas correntes “monista” e “dualista” do direito dos tratados.

Uma origem segura desse debate pode ser encontrada no texto produzido pelo autor alemão Karl Heinrich Triepel em 1899, o qual deu ensejo à ministração de um curso na Academia de Direito Internacional de Haia em 1923. O manuscrito, traduzido ao português pelo internacionalista Amílcar de Castro, defende uma incompatibilidade lógica entre o direito interno e o direito internacional público. Para Triepel (1923), o primeiro desses sistemas, criado pelos Estados para tutelar situações domésticas, estava vocacionado a regular as relações sociais havidas por determinadas comunidades no interior dos territórios, ao passo que o direito internacional se presta tão somente a parametrizar as relações entre os próprios Estados, em pé de igualdade, cuja vontade comum (*Vereinbarung*) permitiria a estipulação de tais regras. Daí que a celebração do tratado, ainda que comunicada aos súditos do Estado por intermédio da publicação do texto em diário oficial, não geraria nenhuma espécie de vinculação no plano

¹⁰⁰ A Constituição do Estado Novo (1937), em seu texto original, é a única que destoa parcialmente dessa praxis, seja pelo tempo restrito de atividade do Legislativo (quatro meses por ano, ressalvada prorrogação pelo Presidente da República – artigo 39), seja pela competência do Presidente para determinar a execução provisória de tratados “se a isto o aconselharem os interesses do País” (artigo 74, alínea ‘n’). Tal modelo foi revogado em 1945 pela Lei Constitucional n. 9, de 28 de fevereiro daquele ano, que representou o marco inicial do declínio da ditadura Vargas com a convocação de eleições, retomando-se a prática hoje vigente.

¹⁰¹ Destacam-se, ilustrativamente, as decisões tomadas pelo STF na Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 39, movida pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), relator o ministro Dias Toffoli, e na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.625, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), relator originário o ministro Maurício Corrêa, em que o Tribunal reconheceu a necessidade de anuência do Congresso Nacional para a denúncia de tratados internacionais pelo Presidente da República. A matéria levou 26 (vinte e seis) anos para ser resolvida, registrando-se sete pedidos de vista durante a tramitação da ADI n. 1.625, cujo julgamento tomou nove sessões do Plenário do Supremo para ser concluído. Por coerência lógica e em razão da aposentadoria e/ou do falecimento de diversos integrantes da Corte ao longo do processo decisório, o ministro Dias Toffoli foi designado redator para o acórdão da ADI. Para uma análise aprofundada dos votos que se sagraram majoritários, cf. Borges, 2019.

interno, nem acarretaria o surgimento de obrigações específicas para o poder público e/ou para indivíduos e coletividades privadas no interior dos territórios dos Estados celebrantes.

Como se vê, Triepel nega a própria viabilidade de incorporação de um tratado internacional às ordens jurídicas dos Estados-partes, argumentando que a adoção de preceitos elencados em tratados com a finalidade de gerar direitos e obrigações no plano doméstico reclamaria a intermediação das fontes normativas internas. De acordo com Charles Rousseau (1970), Triepel, ao lado de Laband e Jellinek, notórios dualistas alemães, seria o responsável pela elaboração da ideia de recepção do tratado, segundo a qual é indispensável a edição de um ato normativo de direito interno para que a norma internacional se torne obrigatória para os agentes no território do Estado.

A leitura de Triepel foi adotada na Itália, a seu modo, pela doutrina de Dionisio Anzilotti (1929), que se afasta da noção de vontade comum (*Vereinbarung*) e ancora a validade do direito internacional no princípio *pacta sunt servanda*, mas igualmente condiciona a incorporação da norma internacional ao direito interno a um procedimento específico de recepção, segundo o qual a própria natureza da norma seria modificada. Reiterando os argumentos de Triepel quanto à ausência de efeitos internos do tratado, Anzilotti densifica esse argumento ao afirmar que a aplicação do tratado no plano doméstico envolve procedimentos internos de recepção, isto é, de adaptação normativa e prática do conteúdo do tratado ao ordenamento de cada Estado. Para ele, a recepção acarreta uma transformação formal do tratado, na medida em que seus preceitos normativos passam a constituir fonte doméstica do direito do Estado. Mas o procedimento de recepção também compreende uma mudança substancial, manifestada em três aspectos distintos: (i) a alteração do valor formal da norma internacional, a qual se torna jurídica no âmbito da ordem receptora e passa a interagir com as demais normas vigentes segundo os princípios próprios da ordem doméstica; (ii) a modificação dos destinatários da norma, que passam a ser os agentes públicos, os indivíduos e as coletividades não estatais no interior do território, e não mais o Estado-parte em suas relações com outros Estados soberanos; e (iii) a mudança do próprio conteúdo da norma incorporada, em maior ou menor extensão, a depender da finalidade da recepção, dos destinatários escolhidos pela ordem interna e do próprio funcionamento do sistema doméstico ao qual houve a agregação do tratado.

A tese de Anzilotti representa um certo aprofundamento dos argumentos de Triepel. O autor italiano não nega peremptoriamente a viabilidade de incorporação do tratado, mas sustenta a necessidade de intermediação de tal expediente por ato jurídico interno e aponta para a possibilidade de alteração do próprio sentido da norma internacional ao ser recepcionada pela

ordem local, seja no que se refere aos sujeitos responsáveis pelo seu cumprimento, seja pelo alcance semântico do preceito normativo no interior do território.

Por outro lado, a visão monista é geralmente endereçada a Hans Kelsen, que rebatia a leitura de Triepel ao afirmar uma progressiva aproximação entre as ordens jurídicas interna e internacional. Para Kelsen (1999), a visão dualista parte da falsa premissa de que existiriam conflitos insolúveis entre os sistemas jurídicos interno e internacional, o que não se sustenta diante de duas leituras possíveis, ambas as quais permitem concluir pela existência de um sistema unitário: (i) a ordem internacional encontra seu fundamento de validade em delegação da ordem interna, razão por que a ela se encontra incorporada; ou (ii) as normas internacionais constituem uma ordem jurídica total, que abrange as ordens internas enquanto sistemas parciais de regulação de comportamentos. Na leitura do autor, os conflitos entre o direito internacional e as normas domésticas é análogo às tensões entre a Constituição Federal e as normas infraconstitucionais, de modo que a “determinação e conteúdo da ordem jurídica estadual pelo Direito internacional opera-se precisamente da mesma maneira que a determinação do conteúdo de leis futuras através de uma Constituição que não institua qualquer jurisdição constitucional num sentido alternativo” (Kelsen, 1999, p. 243). Dessa forma, eventual incompatibilidade entre as normas internas e o direito internacional não comprometeria a unidade entre esse conjunto normativo e o direito estatal.

De acordo com o monismo kelseniano, as normas locais e internacionais integrariam um mesmo arcabouço normativo, direcionando-se a solução de eventuais conflitos aos critérios clássicos de solução de antinomias. Perderia sentido, então, investigar o momento da eficácia dos tratados ou delimitar a espécie de ato normativo necessário para atribuir vigência ao tratado no plano interno, porquanto a norma internacional estaria em pleno vigor desde a sua elaboração, compondo a mesma ordem jurídica que as normas internas.

Ocorre que nenhuma dessas perspectivas é adotada de maneira uniforme pela comunidade internacional de Estados. Pelo contrário, os “tratados se tornarão operativos quando e como os Estados negociadores decidirem, mas, na ausência de previsão ou acordo a esse respeito, um tratado entrará em vigor assim que o consentimento em se obrigar com os termos do tratado tenha sido estabelecido por todos os Estados negociadores” (Shaw, 2018, p. 701)¹⁰². E nesse particular, a inexistência de regras uniformes quanto ao momento da expressão do consentimento do Estado em se obrigar com os termos do tratado desloca, inevitavelmente,

¹⁰² Do original: “[...] treaties will become operative when and how the negotiating states decide, but in the absence of any provision or agreement regarding this, a treaty will enter into force as soon as consent to be bound by the treaty has been established for all the negotiating states.”

a análise para o regime jurídico estabelecido por cada um dos Estados em matéria de direito internacional público. No ponto, os artigos 11 e seguintes da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (Decreto n. 7.030/2009) preveem diversos momentos a partir dos quais os Estados poderão expressar o seu consentimento (assinatura, troca de instrumentos constitutivos, ratificação, aceitação, aprovação ou adesão), mas não elege nenhum deles como o termo inicial necessário de vigência de qualquer tratado.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 outorga ao Presidente da República a competência para celebrar tratados, sujeito a referendo do Congresso Nacional (artigo 84, inciso VIII), a quem incumbe resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (artigo 49, inciso I).

O rito para aprovação de um tratado, que não se encontra expressamente delimitado pela Constituição, envolve uma comunicação entre as ordens jurídicas interna e internacional. A matéria foi versada pelo Supremo Tribunal Federal no multicitado julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.480, relator o ministro Celso de Mello, cujo objeto era a Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho. A demanda foi ajuizada pela Confederação Nacional do Transporte (CNT) em razão do teor do artigo 4º do tratado, que impedia a despedida sem justa causa dos trabalhadores na esfera privada. A inicial afirmava a inconstitucionalidade formal e material do tratado, argumentando que a matéria estava reservada à lei complementar federal e que a vedação de dispensa sem justa causa ofendia a racionalidade do artigo 7º, inciso I, da CF/1988 e do artigo 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), segundo os quais tal dispensa é permitida mediante o pagamento de indenização ao trabalhador.

Durante seu voto, o ministro relator, aderindo ao entendimento dos internacionalistas brasileiros Francisco Rezek e João Grandino Rodas, discorre sobre as correntes monista e dualista para afirmar que o direito brasileiro estabelece um procedimento de recepção dos tratados pela ordem interna. Segundo Celso de Mello, a discussão escolástica sobre as doutrinas monista e dualista perde sentido diante da formulação de distintos modelos regulatórios pelos Estados, o que redireciona a análise da questão, no caso do Brasil, para as disposições elencadas na Constituição de 1988. E em sua leitura, o texto constitucional estabelece as linhas básicas de um procedimento de recepção de tratados, o que negaria a adesão do Brasil à doutrina monista e, portanto, afastaria a pretensão de aplicabilidade imediata de normas internacionais no âmbito interno (Brasil, 1997). Apesar disso, o relator afirmou que o Estado brasileiro tampouco aderiu a uma visão dualista “extremada”, pois a Constituição não exige a aprovação de lei ordinária com a finalidade de recepção do tratado.

A partir do voto-condutor do ministro Celso, o Tribunal definiu que o processo de elaboração e recepção de tratados internacionais no Brasil envolve uma comunicação entre duas esferas jurídicas distintas, a partir das seguintes etapas: (i) negociação prévia; (ii) adoção do texto do tratado, em regra mediante assinatura do Chefe de Estado; (iii) envio de Mensagem pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, informando o Legislativo quanto à adoção do tratado¹⁰³; (iv) elaboração de um projeto de decreto legislativo, a ser votado em ambas as Casas do Congresso Nacional¹⁰⁴; (v) ratificação do tratado, no plano internacional; (vi) publicação de Decreto pelo Presidente da República, promulgando o tratado, dando publicidade ao seu texto e ordenando sua execução no território nacional¹⁰⁵.

Na ocasião, o Supremo entendeu que a Convenção 158 da OIT estava em vigor no plano interno, porquanto já havia ocorrido a publicação do Decreto Presidencial n. 1.855, de 10 de abril de 1996. Todavia, foi parcialmente concedida medida cautelar para firmar o entendimento de que a norma internacional era puramente programática, dependendo de regulação por lei complementar, nos moldes do artigo 7º, inciso I, da Constituição Federal. O mérito da ação não foi julgado, eis que o presidente Fernando Henrique Cardoso denunciou a Convenção n. 158 da OIT alguns meses após o ajuizamento da ação direta (Decreto n. 2.100/1996). O ato de denúncia foi declarado constitucional pelo STF no julgamento da ADC n. 39, relator o ministro Dias Toffoli, julgada em 19 de junho de 2023.

Esse procedimento foi reiterado pelo STF no julgamento do Agravo Regimental na Carta Rogatória n. 8.279, oriunda da República Argentina, também relator o ministro Celso de Mello, em 1998. Nessa oportunidade, o Tribunal denegou *exequatur*¹⁰⁶ à carta rogatória distribuída pela empresa interessada na prática de medidas executórias no Brasil devido ao fato de que o Protocolo de Medidas Cautelares do Mercosul (Protocolo de Ouro Preto), embora

¹⁰³ Embora não haja previsão expressa na Constituição ou nas leis, a Mensagem é o veículo oficial de comunicação entre os Chefes dos Poderes (Brasil, 2018).

¹⁰⁴ Artigo 151, inciso I, alínea 'j', Regimento Interno da Câmara dos Deputados; artigo 172; inciso II, alínea 'b', Regimento Interno do Senado Federal.

¹⁰⁵ O rito aqui enunciado está previsto, até a etapa de ratificação, pela Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, concluída em 1969, cujo texto sistematiza as práticas internacionais adotadas até aquele momento. O texto da referida convenção somente foi aprovado pelo Congresso Nacional brasileiro em 2009, mais de uma década após o julgamento da ADI n. 1.480, sendo promulgado pelo Decreto n. 7.030/2009. Não há notícia de rediscussão da matéria pelo STF após a entrada em vigor da Convenção.

¹⁰⁶ Diferentemente dos procedimentos de cooperação judiciária nacional, decisões judiciais estrangeiras não possuem automática eficácia no território brasileiro. Para tanto, tais atos devem ser submetidos à análise do Poder Judiciário nacional (até 30/12/2004, ao STF; após esse marco, ao STJ, conforme artigo 105, inciso I, alínea 'j', da atual Constituição, incluído pela Emenda Constitucional n. 45/2004, que promoveu a denominada Reforma do Judiciário), a quem compete decidir se a decisão estrangeira pode ser executada no Brasil a partir de determinados critérios, tais como a segurança nacional, a ordem pública e os bons costumes, atualmente previstos no artigo 963, inciso VI, do Código de Processo Civil e no artigo 7º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB – Decreto-Lei n. 4.657/42). Denomina-se *exequatur* o efeito que decorre da decisão que declara a viabilidade jurídica de cumprimento de carta rogatória no Brasil.

aprovado pelo Congresso Nacional em 1995 e ratificado em 1997, ainda não havia sido promulgado e publicado por Decreto Presidencial na data da decisão recorrida.

Mais recentemente, o Tribunal Superior Eleitoral se amparou na jurisprudência do STF para indeferir o pedido de registro de candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República no pleito de 2018, negando cumprimento a medida cautelar expedida pelo Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas sob o fundamento de que o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), que defere ao referido Comitê a prerrogativa de processar e julgar comunicações individuais enviadas por vítimas de ofensa aos direitos previstos no Pacto, não havia sido promulgado e publicado por Decreto Presidencial¹⁰⁷. As tentativas de reverter essa decisão perante o Supremo não obtiveram sucesso¹⁰⁸.

O ministro Celso de Mello leu na Constituição algo que não se encontra explicitamente no texto. O próprio Francisco Rezek, referido extensamente no voto do relator, admite que a promulgação e a publicação de tratados não constituem requisitos constitucionais explícitos. De acordo com o autor (2014), a publicação da norma internacional por decreto não é uma exigência constitucional, mas decorre da terminologia comumente utilizada para os atos do Chefe do Poder Executivo e de uma prática institucional adotada desde o Império, cujo objetivo primordial é dar publicidade ao texto do tratado. Essa espécie de costume, ou de consenso institucional, acabou por gerar o entendimento de que a norma internacional apenas será considerada eficaz no plano interno após a sua aprovação pelo Congresso Nacional, a expressão do consentimento do Estado em se obrigar com seus termos a partir da ratificação pelo Chefe de Estado no plano externo e a partir de sua promulgação e publicação no Diário Oficial.

A afirmação de inexistência de um requisito explícito se confirma ao revisitarmos o texto da Constituição de 1988. Ao dispor sobre a competência normativa do Presidente da República, o artigo 84, incisos IV e VI, da CF atribui ao Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução, além de dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, além da extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

¹⁰⁷ De fato, o texto do Protocolo Facultativo foi aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n. 311/2009, com depósito do instrumento de ratificação em 25 de julho de 2009, mas foi publicado apenas pelo Decreto n. 11.777/2023, já no terceiro mandato do presidente Lula.

¹⁰⁸ O pedido de medida cautelar e o subsequente recurso extraordinário interposto pela defesa do presidente Lula foram, coincidentemente, distribuídos ao ministro Celso de Mello, que indeferiu os requerimentos com base na jurisprudência firmada na ADI n. 1.480.

Essas disposições apontam a promulgação como requisito formal de validade e eficácia das leis, bem como estatuem o decreto como ferramenta para o exercício de poder regulamentar pelo Chefe do Executivo. Nenhum desses preceitos estabelece que a vigência de tratados no plano interno estaria condicionada ao exercício, por decreto, de uma competência normativa própria do Presidente da República após a conclusão do rito exigido pela Constituição, especialmente considerando que esse agente já atuou em nome do Estado brasileiro ao ratificar o texto do tratado no plano internacional.

Do mesmo modo, as competências de sanção e promulgação são referidas pelo artigo 66 da Constituição, que trata do processo legislativo. Mas o texto constitucional não estabelece um rito específico para elaboração de tratados, o qual decorre da leitura conjunta da Convenção de Viena, dos Regimentos Internos das Casas do Congresso e das competências extraídas dos artigos 49 e 84. Ocorre que nenhum desses atos normativos determina que a incorporação definitiva do tratado à ordem jurídica nacional deva observar a prévia publicação de decreto presidencial como condição suspensiva da eficácia da norma.

Nesse aspecto, a realidade de outros Estados é elucidativa: conforme destaca Jorge Miranda (2016), o artigo 8º, item 2, da Constituição de Portugal prevê que as “normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas vigoram na ordem interna após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português”. No mesmo sentido, o artigo 96, item 1, da Constituição espanhola dispõe que os “tratados internacionais validamente celebrados, uma vez publicados oficialmente na Espanha, formarão parte do ordenamento interno”. Disposição similar pode ser encontrada na Constituição do Chile¹⁰⁹. De outra parte, as Constituições da Bolívia¹¹⁰, do Paraguai¹¹¹ e da Venezuela¹¹² atribuem eficácia interna aos tratados desde a ratificação.

Esse contexto gera uma dúvida relevante quanto a saber se a ausência de regulação expressa da matéria pelo ordenamento doméstico brasileiro configura omissão não intencional ou o denominado “silêncio eloquente” do legislador¹¹³. Uma leitura abrangente de certos atos normativos conduz à primeira conclusão. Em primeiro lugar, porque a Constituição se pronuncia de forma clara nas restritas hipóteses de dispensa de formalidades para a prática de

¹⁰⁹ Artigo 54, item 1.

¹¹⁰ Artigo 257, item I.

¹¹¹ Artigo 141.

¹¹² Artigo 23.

¹¹³ De acordo com Gilmar Ferreira Mendes, configura-se o silêncio eloquente quando a “hipótese concreta examinada pelo aplicador não foi inserida pelo constituinte no âmbito de certa regulação, porque o constituinte não quis atribuir ao caso a mesma consequência que ligou às hipóteses similares de que tratou explicitamente. A omissão da regulação, nesse âmbito, terá sido o resultado do objetivo consciente de excluir o tema da disciplina estatuída” (Mendes; Branco, 2020, p. 179).

atos jurídicos pelo poder público: (i) desnecessidade de pronunciamento do Poder Legislativo para simples suspensão de ato que negou execução de lei federal, ordem ou decisão judicial ou incorreu em manifesto descumprimento de princípios constitucionais basilares (artigo 36, §3º); (ii) manifestação terminativa das Comissões do Congresso Nacional quanto a determinados projetos de lei, sem pronunciamento do Plenário das Casas (artigo 58, §2º, inciso I); (iii) dispensa de requisitos de ordem formal-orçamentária para contratações temporárias na vigência de decreto de calamidade pública (artigos 167-C e 167-G); e (iv) realização de pesquisa e lavra de recursos minerais, além do aproveitamento dos potenciais energéticos, sem autorização ou concessão da União (artigo 44, ADCT).

Ressalvada a segunda hipótese, os demais casos elencados acima indicam situações de excepcionalidade, nas quais o poder público fica transitoriamente autorizado a praticar determinados atos em descompasso com normas de caráter permanente. Portanto, não há uma relação de pertinência entre as modalidades constitucionais de dispensa de formalidades e a assertiva de que o ordenamento brasileiro dispensaria um procedimento, ainda que simplificado, de recepção de tratados internacionais. Em outras palavras: a Constituição contém disposições muito específicas e restritas em matéria de simplificação procedimental, as quais nem sequer tangenciam o processo de recepção de tratados internacionais.

Outras normas de caráter infraconstitucional corroboram essa afirmação. De acordo com o artigo 1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB – Decreto-Lei n. 4.657/42), a publicação é indispensável para a vigência das leis, ao passo que o artigo 11, inciso I, do Decreto n. 9.215/2017 dispõe ser obrigatória a publicação no Diário Oficial da União dos atos com conteúdo normativo, exceto os atos de aplicação exclusivamente interna que não afetem interesses de terceiros. Por sua vez, os artigos 4º e 15 da Lei Complementar n. 95/1998 indicam a promulgação como um dos pressupostos da elaboração das leis no país.

Esse entendimento também parece ressoar na jurisprudência do STF desde a década de 50, com o reiterado reconhecimento aos tratados da mesma hierarquia das leis ordinárias¹¹⁴. Se a eficácia da lei está condicionada aos procedimentos de sanção, promulgação e publicação, é razoável exigir a submissão dos tratados ao mesmo procedimento por força dos princípios do paralelismo das formas e da simetria. Pedro Dallari (2003) também afirma a necessidade de publicação de Decreto Presidencial como condição suspensiva da eficácia do tratado com base no princípio constitucional da publicidade (artigo 37, *caput*, CF/1988).

¹¹⁴ Dentre outros: ACi n. 9.587/DF, relator o ministro Lafayette de Andrada; RE n. 71.154/PR, relator o ministro Oswaldo Trigueiro; e RE n. 80.004/SE, relator o ministro Xavier de Albuquerque.

Na doutrina brasileira, o professor Celso Renato Duvivier de Albuquerque Mello (2000) fornece um extrato acerca dos antecedentes históricos do instituto da promulgação de tratados no direito comparado, apontando alguns deles nas práticas institucionais do Egito, da Grécia e da Roma antigas, bem como na compilação de tratados após a Paz de Vestefália no século XVII. Além disso, Celso Mello afirma que a eficácia do tratado no plano interno é expressamente subordinada à sua publicação na França, nos Países-Baixos e em Luxemburgo, ao passo que a ausência de disposição explícita na Alemanha Ocidental e Itália não impediu o surgimento de uma tradição no sentido da obrigatoriedade da publicação dos tratados nesses Estados. Assim, do ponto de vista histórico, a promulgação e a publicação são expedientes que, embora não integrem formalmente os textos constitucionais brasileiros, frequentam a prática jurídica e política nacional desde o surgimento da Nação, inspirada por antecedentes imemoriais quanto à publicidade dos acordos internacionais. De fato, os tratados celebrados pelo Brasil desde a época do Império já eram objeto de posterior publicação de decreto, conforme anota Antônio Augusto Cançado Trindade (1986) em repertório das práticas em Direito Internacional Público no período compreendido entre 1899 e 1918. Registra-se, por exemplo, o próprio Tratado de Reconhecimento de Independência celebrado entre Brasil e Portugal, celebrado em 29 de agosto de 1825, que deu azo à publicação do Decreto de 10 de abril de 1826.

A tradição diplomática brasileira também fornece subsídios relevantes para a análise da questão. Tal experiência vem sendo documentada e divulgada no último século pelo Senado Federal por intermédio dos cadernos intitulados Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty. Alguns trabalhos publicados no Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional no século passado também fornecem elementos para compreendermos o desenvolvimento dessa tradição no país.

Sob a vigência da Constituição de 1891, Clóvis Beviláqua ofertou parecer em resposta a questionamento da embaixada japonesa sobre o rito de elaboração de tratados em junho de 1926. Na ocasião, o autor consignou que o tratado celebrado pelo Executivo seria enviado ao Congresso mediante projeto de lei, com início dos debates na Câmara dos Deputados. Em seguida, “[a]provado o acôrdo, o Presidente da República o ratificará e publicará” (Beviláqua, 1926a, p. 345). O parecer de Beviláqua não contém indicação de nenhum dispositivo constitucional ou legal que exija a publicação do tratado pelo Chefe do Executivo após a sua ratificação no plano internacional.

Em 1935, Gilberto Amado deu parecer em controvérsia levantada pela Câmara dos Deputados, que defendia a competência do Legislativo para sancionar, promulgar e publicar tratados com base no artigo 40 da Constituição de 1934, que atribuía ao Congresso Nacional a

competência para “resolver definitivamente” sobre tratados e convenções com nações estrangeiras, inclusive aqueles relativos à paz. O Executivo resistiu a essa tese. Em seu parecer, Gilberto Amado (1935) deu preferência ao artigo 56 da CF/1934, afirmando que a celebração de tratados continua a ser de competência privativa do Presidente da República e que o processo de negociação, elaboração textual, discussão de cláusulas e celebração não apenas integra as prerrogativas do Executivo, mas não pode ser invadido pelo Legislativo. Além disso, o autor argumentou que o Congresso nem mesmo teria competência para modificar o texto do tratado nem para promover emendas à redação adotada pelo Executivo ao examinar a conveniência de sua aprovação no plano interno.

Com o fim da ditadura Vargas e a elaboração do projeto que daria origem à Constituição de 1946, Haroldo Valladão foi convidado pelo embaixador Raul Fernandes a se pronunciar sobre os dispositivos do projeto em matéria de direito internacional. O artigo 165, §2º, do projeto dispunha que “os tratados e convenções que a União celebrar na forma desta Constituição passarão a fazer parte da legislação interna”. Para Valladão, o dispositivo era desnecessário, visto que todos os tratados estão sujeitos à aprovação do Congresso desde a proclamação da República. Além disso, o autor afirmou que “uma Constituição não deve resolver questões altamente controvertidas, qual a do primado do direito internacional ou do direito interno” (Valladão, 1946, p. 11). Suas críticas foram acolhidas e a CF/1946 se limitou a tratar das competências dos Poderes na celebração de tratados, nada dispondo sobre sua eficácia no plano interno.

Em 1954, a Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores solicitou parecer ao internacionalista Hildebrando Accioly, alegando que o Brasil celebrou um acordo comercial com o Chile em março de 1943, expressando o consentimento em se obrigar com os termos do tratado mediante a troca de instrumentos constitutivos em 08 de setembro daquele ano. Contudo, o tratado não havia sido promulgado no plano interno até a data da solicitação. A Divisão questionava se era necessária a promulgação. Examinando a questão, Accioly (1954) se reporta a doutrinadores franceses (Carré de Malberg, Charles Rousseau e Jean de Soto) para apresentar o conceito de promulgação, que consistiria no ato jurídico que atesta a existência do tratado, certifica o preenchimento de seus requisitos de validade e determina o seu integral cumprimento no âmbito doméstico.

Mas embora reconhecendo que a troca de instrumentos constitutivos “deveria ter sido seguida de um decreto do Poder Executivo” (Accioly, 1954, p. 222), expediente que decorreria de uma dedução dos poderes constitucionais do Presidente da República, o autor afirmou que a execução do tratado no plano interno desde 1943 sem que houvesse questionamentos por parte

dos interessados não recomendava a edição tardia de um decreto presidencial, de modo que a inexistência de previsão constitucional que exigisse expressamente a promulgação e o tempo decorrido desde a expressão do consentimento tornavam desnecessária a prática do ato.

Após o golpe de 1964, Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva (1966) analisou as disposições da CF/1946 numa espécie de análise crítica preventiva de projeto de reforma da Constituição em matéria de direito internacional. No que se refere ao processo de formação de tratados, o autor criticou o argumento quanto à necessidade de submissão de todos os tratados à aprovação do Congresso Nacional, afirmando que tal expediente poderia gerar resultados negativos para o Estado brasileiro devido à inexistência de pessoal técnico habilitado no âmbito do Legislativo para analisar o conteúdo dos tratados. Além disso, o diplomata apresentou reserva à possibilidade de emenda aos tratados pelo Congresso Nacional, especialmente em negociações bilaterais, dado que eventual alteração promovida pelos parlamentares poderia ser nociva às tratativas entre o Brasil e o outro Estado contratante.

Já em 1975, anos antes do início da redemocratização, o MRE foi chamado a se pronunciar sobre a necessidade de promulgação e publicação de um acordo bilateral secreto celebrado entre Brasil e França, cujo objeto era a troca de informações sobre matéria sigilosa. O Estado francês enviou nota diplomática ao Itamaraty, defendendo a desnecessidade de tais procedimentos e, inclusive, do referendo do acordo pelo Congresso Nacional. A questão foi analisada por Augusto de Rezende Rocha, que opinou contrariamente a ambas as teses. De acordo com Rocha (1975), a promulgação e a publicação do tratado no plano interno constituem atos de natureza político-administrativa que constituem requisitos fundamentais de validade e eficácia do tratado no plano interno.

Além disso, a paridade hierárquica entre os tratados e as leis federais ordinárias exigiria que essas normas seguissem idênticos princípios, especialmente aqueles elencados na Lei de Introdução, dentre os quais o condicionamento da vigência da norma à sua promulgação pelo Chefe do Executivo, à sua publicação no Diário Oficial da União e ao decurso de eventual *vacatio legis*. No mesmo sentido, o consultor apontou que a dispensa de ratificação pelo Congresso Nacional se limitaria aos denominados acordos executivos, que dizem respeito a matérias exclusivamente administrativas e afeitas a competências próprias do Executivo, bem como aos acordos complementares àqueles já aprovados pelo Legislativo. Nesse contexto, diante do caráter normativo do acordo, o autor concluiu pela necessidade de seu referendo pelo Congresso Nacional e pela posterior publicação do texto mediante decreto presidencial.

Meses antes da promulgação da CF/1988, Antônio Augusto Cançado Trindade (1988) deu parecer sobre dois decretos legislativos que aprovaram acordos firmados entre o Brasil, o

Estado de Gana e a ONU. No primeiro deles, o Congresso aprovou a totalidade do acordo, mas condicionou os atos de implementação e eventuais ajustes complementares a nova aprovação congressional. Já no segundo, o Legislativo apresentou ressalva a um dos artigos do tratado. De acordo com o autor, havia um acordo verbal entre o Itamaraty e os líderes do Congresso quanto à necessidade de submissão de ajustes que implicassem alteração do conteúdo do tratado a novo crivo do Legislativo. Entretanto, a apresentação de ressalvas ao texto convencional exigiria nova negociação entre os Estados contratantes, o que somente poderia ser levado a efeito pelo Poder Executivo. Logo, a ressalva pontual no trâmite congressional deveria acarretar a rejeição total do texto do tratado, não podendo implicar aprovação parcial do texto, sob pena de usurpação de competência do Chefe do Executivo para manter as relações internacionais. O parecer de Cançado Trindade foi acatado, com comunicação da ressalva do Congresso à ONU por intermédio de troca de notas. Com a aceitação das partes contratantes, o presidente Itamar Franco promulgou o tratado pelo Decreto n. 1.247, de 16 de setembro de 1994.

Já sob a atual Constituição, o diplomata Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros (2000) afirmou que a divisão proposta por Augusto de Rezende Rocha entre tratados normativos e acordos executivos não prevaleceu na tradição diplomática brasileira, verificando-se na prática do Congresso Nacional o exame de tratados em geral, ainda que não acarretassem “encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, numa leitura extensiva do artigo 49, inciso I, da CF/1988. Para Medeiros, a diferenciação entre as espécies de tratado se dá apenas no processo de elaboração dos textos: os acordos internacionais em geral passam pelo crivo do Congresso Nacional, enquanto somente os tratados puramente executivos seguem um rito abreviado de negociação, assinatura (ou troca de notas) e publicação.

Em 2012, no primeiro governo Dilma Rousseff, o Subsecretário-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior enviou consulta ao MRE sobre a viabilidade de alteração do procedimento de formação dos tratados no Brasil, em especial devido ao recorrente atraso na promulgação e na publicação do tratado mediante decreto presidencial após a sua ratificação no plano externo. A consulta consistia em analisar a constitucionalidade de publicação do decreto antes da entrada em vigor do tratado, o que permitiria uma simultaneidade na vigência da norma nos âmbitos doméstico e internacional. Em seu parecer, Cachapuz de Medeiros (2012) reiterou argumentos desenvolvidos por autores como Francisco Rezek para concordar com a sugestão de alteração, ressalvada a necessidade de oitiva prévia da Casa Civil antes da publicação do decreto pelo Presidente da República. Contudo, o parecer de Cachapuz de Medeiros não modificou a prática vigente e os expedientes de promulgação e publicação dos

tratados mediante decreto continuam a ocorrer após o encerramento da fase internacional de formação do instrumento com a ratificação.

O cotejo entre esses trabalhos deixa claro que a exigência de promulgação do tratado por intermédio de decreto presidencial integra a prática diplomática brasileira há mais de dois séculos, a qual decorre de uma leitura sistemática das competências estabelecidas nas sucessivas Constituições brasileiras¹¹⁵. Em sentido contrário a todos esses elementos, o Brasil incorporou a Convenção de Havana sobre Direito dos Tratados¹¹⁶, concluída em 1929, cujo artigo 4º estipula textualmente que a omissão quanto à publicação do tratado não afetará a sua vigência nem a exigibilidade das obrigações nele contidas. Todavia, essa disposição não tem sido observada na elaboração de tratados pelo Estado brasileiro, nem foi levada em consideração pelo STF ao decidir os casos acima discutidos.

Do ponto de vista institucional, esses trabalhos demonstram a postura dominante do Executivo em relação ao Legislativo em matéria de direito internacional ao longo das sucessivas constituições brasileiras. Apesar da atribuição de competência ao Congresso Nacional para “resolver definitivamente” sobre tratados nos diversos textos constitucionais, a prática institucional manifestada nos pareceres do Itamaraty revela que essa competência está historicamente restrita à homologação dos acordos celebrados pelo Presidente da República, inclusive com relatos de longos atrasos na remessa dos atos normativos para aprovação pelos parlamentares e ressalvas à possibilidade de alteração do conteúdo desses acordos durante o procedimento congressual. Nesse particular, Cachapuz de Medeiros (2008) indica que o detalhamento da questão foi suprimido no processo de redação da CF/1988 durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, ao passo que o estudo de Arno Dal Ri Jr. e Luciene Dal Ri (2020) enquadra o silêncio das várias Constituições brasileiras sobre o rito de aprovação e a eficácia de tratados como causa do enfraquecimento institucional do Congresso diante do Executivo quanto ao tema, provocando um desequilíbrio entre os dois Poderes.

Essa posição dominante do Executivo também se refletiu quanto à competência para denunciar tratados. A propósito, no julgamento da ADI n. 1.625, o Supremo reconheceu a criação de um “senso comum institucional” sobre o tema por quase um século em torno do parecer de Clóvis Beviláqua acerca da saída do Brasil da Sociedade das Nações, em 1926. Nesse

¹¹⁵ Uma vez que o objeto do presente trabalho é a análise de cumprimento das sentenças proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em desfavor do Estado brasileiro e que o texto do Pacto de San José da Costa Rica foi promulgado pelo Decreto n. 678/1992, a discussão relativa à aplicabilidade do entendimento firmado pelo STF na ADI n. 1.480 aos tratados de direitos humanos, à luz da cláusula de abertura constante do artigo 5º, §§1º e 2º, da Constituição de 1988, somente tangencia o desenho da pesquisa, razão pela qual não será abordada em profundidade pela tese.

¹¹⁶ Curiosamente promulgada pelo Decreto n. 18.956/1929.

documento, o autor afirmou a desnecessidade de aprovação prévia da denúncia pelo Congresso Nacional com base em dois fundamentos: (i) o tratado, já aprovado pelo Legislativo, previa o rito necessário para a denúncia, o que dispensaria novo pronunciamento do Congresso para que o Executivo acionasse dispositivos convencionais já referendados pelo outro Poder; e (ii) a Constituição investe o Presidente da República, em caráter privativo, na autoridade de manter as relações internacionais do Estado brasileiro, o que exclui do Congresso a competência para controlar os atos praticados pelo Chefe de Estado no exercício dessa prerrogativa. No julgamento do caso, embora reconhecendo a necessidade de prévia anuência do Congresso para a denúncia de tratados, o STF julgou improcedente o pedido e manteve a validade do Decreto n. 2.100/96, que tornou pública a denúncia da Convenção n. 158 da OIT, constando dos votos vencedores e vencidos a invocação de razões de segurança jurídica para convalidar as denúncias formalizadas sem o consentimento do Congresso até a data do julgamento.

Feito esse retrospecto, a construção doutrinária e institucional em torno do tema da elaboração de tratados internacionais no Brasil ao longo do século XX reflete a postura autoritária do Executivo em relação aos demais Poderes desde a República Velha, marcada pela concentração de competências na figura do Presidente e pela redução do Legislativo à posição de coadjuvante (ou subserviente) nos processos de tomada de decisão. Nesse ponto, os trabalhos referenciados ao longo deste capítulo reproduzem, sob distintos ângulos, a afirmação de uma primazia autárquica do Executivo na definição dos interesses nacionais e da necessidade de preservação de sua autoridade para a condução do país. Daí as repetidas menções à indispensabilidade da edição de um ato administrativo interno (decreto presidencial) como condição final de eficácia da norma internacional no plano doméstico, à incapacidade técnica do Legislativo para conduzir a política externa e aos riscos decorrentes da ampliação do poder de controle congressional sobre a celebração de tratados. A recusa histórica à participação do Congresso na denúncia de tratados corrobora o entendimento de que o Legislativo vem sendo historicamente escamoteado na prática brasileira de incorporação de normas internacionais.

4.2 Eficácia da sentença internacional

A discussão levada a efeito no intertítulo anterior se torna mais complexa quando o foco se desloca para a eficácia de decisões proferidas por tribunais internacionais no exercício da competência jurisdicional que lhes foi confiada por tratados incorporados pelo Estado brasileiro. Isto porque, ao contrário da vigência dos tratados propriamente ditos, não há precedentes judiciais ou antecedentes diplomáticos que tenham debatido a matéria no Brasil

com a mesma intensidade. Uma pesquisa exploratória no acervo eletrônico de jurisprudência do STF e do STJ não retornou resultados relevantes a esse propósito¹¹⁷.

Importa destacar, no ponto, que decisões judiciais estrangeiras não se confundem com sentenças proferidas por tribunais internacionais. As primeiras constituem atos emitidos por outros Estados soberanos, cuja eficácia no território nacional está condicionada à declaração de atendimento de pressupostos específicos previstos em lei por parte do Tribunal local competente. Essa situação decorre da soberania e do princípio da igualdade entre os Estados, não podendo uma decisão judicial estrangeira surtir efeitos automáticos no interior do território de outro Estado sem a prévia constatação de que não haverá ofensa ao direito local. No caso brasileiro, o artigo 17 da LINDB dispõe que as leis, atos e sentenças de outro país, bem como quaisquer declarações de vontade, não terão eficácia no Brasil, quando ofenderem a soberania nacional, a ordem pública e os bons costumes. No mesmo sentido, o artigo 963, inciso VI, do CPC/2015 também elenca como requisito à homologação que a decisão estrangeira não contenha manifesta ofensa à ordem pública. A esses pressupostos, o Superior Tribunal de Justiça tem acrescido o respeito à dignidade humana¹¹⁸.

Por outro lado, as sentenças elaboradas por tribunais internacionais são exaradas no exercício de competência que lhes foi confiada pelo próprio Estado brasileiro ao incorporar o respectivo tratado e ao reconhecer como obrigatória a jurisdição do tribunal para a solução de determinadas controvérsias. Logo, tais decisões, por não emanarem de Estados estrangeiros, mas de órgãos jurisdicionais investidos de competência por ato soberano do próprio Estado brasileiro, não se sujeitam ao rito de homologação previsto no artigo 105, inciso I, alínea 'j', da Constituição Federal. Essa posição já era sustentada por José Carlos de Magalhães (2000) antes mesmo da aprovação da EC n. 45/2004 e foi recentemente encampada no Supremo Tribunal Federal na ADPF n. 1.178/DF, em que se discute a possibilidade de municípios brasileiros figurarem como autores em ações judiciais propostas em Estados estrangeiros. Nesse processo, o relator, ministro Flávio Dino, declarou a ineficácia de uma medida cautelar expedida pelo Poder Judiciário da Inglaterra e reafirmou que qualquer decisão proferida por tribunais estrangeiros está sujeita ao procedimento interno de homologação, ressalvadas as decisões de tribunais internacionais cuja jurisdição obrigatória tenha sido reconhecida pelo Brasil.

¹¹⁷ O único caso que tangencia essa discussão é a ADPF n. 101/DF, relativa à importação de pneus usados, discutida em detalhe no capítulo 3. Entretanto, o STF não debateu, ainda que genericamente, a eficácia das decisões do Tribunal Arbitral *ad hoc* do Mercosul e do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

¹¹⁸ Por todos, cf. STJ, HDE n. 10.697/EX, relator o ministro Raul Araújo, Corte Especial, julgado em 18 de junho de 2025.

Feito esse registro, o único subsídio atual para essa discussão do tema da eficácia de sentenças internacionais no Brasil, em termos legislativos, é a Lei n. 13.810/2019, que dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados.

A Lei n. 13.810/2019 foi editada para revogar a Lei n. 13.170/2015, cujo artigo 1º, §1º, exigia a incorporação das Resoluções do Conselho de Segurança por ato normativo doméstico¹¹⁹. Embora o Conselho de Segurança das Nações Unidas não seja um tribunal internacional, sua posição como órgão dotado de autoridade jurídica para proferir decisões vinculantes em face dos Estados-membros da ONU fornece, com as devidas ressalvas, elementos relevantes para a análise da relação entre decisões de organismos internacionais de natureza judicial e o direito interno, especialmente no que se refere ao momento de sua eficácia e às condições para a sua execução. Da exposição de motivos do Projeto de Lei n. 10.431/2018, que deu origem à nova lei, é possível extrair alguns fundamentos centrais para a revogação da Lei n. 13.170/2015. O principal deles talvez seja o reconhecimento da demora excessiva no procedimento interno de publicação do decreto presidencial. Segundo a exposição de motivos, o tempo decorrido entre a decisão do CSNU e a publicação do ato interno de incorporação poderia frustrar o objetivo da norma, que é o bloqueio de patrimônio de pessoas envolvidas com o terrorismo. O texto também se reporta à Resolução n. 1.373, editada pelo Conselho de Segurança após o atentado às torres gêmeas em 11 de setembro de 2001¹²⁰, a qual determina a adoção de inúmeras providências pelos Estados com a finalidade de coibir atos terroristas, dentre as quais se destaca a ordem de congelar, sem demora, fundos e outros ativos financeiros ou recursos econômicos de pessoas que perpetram, ou intentam perpetrar, atos terroristas, ou participam em ou facilitam o cometimento desses atos, bem como de terceiros e/ou pessoas jurídicas que colaborem com tais atos.

Além disso, o texto afirma que as decisões do CSNU se enquadram no conceito de norma imperativa de direito internacional geral (*jus cogens*), o que tornaria obrigatório o seu imediato cumprimento, independentemente da adoção de providências internas para recepção das decisões do órgão internacional. Embora essa conceituação não encontre respaldo na

¹¹⁹ Tal incorporação ocorria mediante Decreto Presidencial. Exemplificativamente, o Decreto n. 8.522/2015, que incorporou a Resolução 2160 (2014) do Conselho de Segurança da ONU, a qual renovou o regime de sanções aplicável a indivíduos e entidades do Talibã ou associados ao Talibã que constituam ameaça à paz, à estabilidade e à segurança do Afeganistão.

¹²⁰ Incorporada ao ordenamento interno pelo Decreto n. 3.976, de 18 de outubro de 2001.

Convenção de Viena nem na jurisprudência internacional, o caráter vinculante das decisões do Conselho é explícito no Capítulo VII da Carta da ONU, circunstância que, associada à relevância da proteção e da defesa da paz e da segurança internacionais, foi bastante para ensejar a simplificação do procedimento interno de execução das decisões do CSNU. Na mesma linha, a exposição de motivos afirma a inexistência de violação a direitos fundamentais das pessoas afetadas pelo congelamento de ativos, apontando para a viabilidade de questionamento judicial posterior pelos interessados¹²¹.

A Lei n. 13.810/2019, publicada já no governo Jair Bolsonaro, decorre de projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo no último semestre do governo de Michel Temer, sendo encabeçado pelos Ministros do Gabinete de Segurança Institucional (Sérgio Etchegoyen), da Justiça (Torquato Jardim) e das Relações Exteriores (Aloysio Nunes), bem como pela Advogada-Geral da União (Grace Mendonça). A norma em vigor atribui relevância qualificada às decisões do Conselho de Segurança da ONU, atribuindo competência ao Poder Executivo para tomar medidas constritivas em desfavor de pessoas indicadas como terroristas pela organização internacional, independentemente de recepção do ato decisório por instrumento normativo doméstico ou de controle judicial prévio.

Não há registro de disposição similar no direito interno brasileiro. A única disposição análoga, mas de alcance restrito, é o artigo 68, item 2, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), segundo o qual a parte da sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos que determinar indenização compensatória poderá ser executada no país respectivo pelo processo interno vigente para a execução de sentenças contra o Estado¹²². Apesar da diversidade das medidas que vêm sendo determinadas pela CorteIDH ao longo dos anos, o tratado se limita a atribuir os contornos de título executivo à parcela pecuniária da reparação, nada dispondo sobre as formas de cumprimento de eventuais obrigações de fazer ou não fazer impostas aos Estados.

Por sua vez, o artigo 61 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça¹²³ nem sequer trata da eficácia executiva das sentenças; pelo contrário, o item 3 desse dispositivo se limita a prever

¹²¹ Raciocínio semelhante foi desenvolvido pelo STF em sede de repercussão geral ao declarar a constitucionalidade do procedimento de execução extrajudicial da alienação fiduciária em garantia de bens imóveis, prevista na Lei n. 9.514/97. Para o tribunal, é válido que a instituição financeira leve a leilão o imóvel gravado, sem prejuízo de controle judicial posterior de eventuais nulidades. Cf. RE n. 860.631/SP, relator o ministro Luiz Fux, julgado em 26 de outubro de 2023.

¹²² O reconhecimento de vinculatividade das sentenças proferidas pela CorteIDH em desfavor do Brasil se deu com a publicação do Decreto n. 4.463/2002, que declara obrigatória a competência da Corte para julgar fatos posteriores a 10 de dezembro de 1998, data de depósito da declaração de aceitação da competência originária do tribunal internacional perante a Secretaria-Geral da OEA.

¹²³ Incorporado pelo Decreto n. 19.841/1945.

que a Corte pode condicionar a deflagração de procedimento de revisão da sentença à comprovação de prévia execução da decisão do tribunal.

De forma distinta, os artigos 103 e 105 do Estatuto de Roma¹²⁴ disciplinam que a execução de penas criminais impostas pelo Tribunal Penal Internacional ocorrerá no território de algum dos Estados que tenha manifestado disponibilidade em receber pessoas condenadas, assegurando-se a possibilidade de formulação de condições pelo Estado receptor, as quais não podem alterar o conteúdo da decisão condenatória.

No campo das proposições legislativas, o projeto de lei que deu origem ao atual Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015) nem sequer cogitou da eficácia de decisões de tribunais internacionais, seja em sua redação originária, seja nas 900 (novecentas) emendas que foram apresentadas por parlamentares após a realização de diversas reuniões da Comissão Especial e dos debates em Plenário. As únicas disposições similares constam dos incisos VIII e IX do artigo 515 do CPC, que reconhece como títulos executivos judiciais as decisões e sentenças estrangeiras, desde que homologadas pelo Superior Tribunal de Justiça. O inciso X ainda atribuía eficácia executiva às decisões do Tribunal Marítimo, mas tal dispositivo foi vetado pela Presidenta da República, Dilma Rousseff.

Em consulta ao banco de propostas legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, foi possível identificar dois projetos de lei relacionados ao tema. O primeiro deles é o PL n. 3.214/2000, de autoria do Deputado Federal Marcos Rolim (PT/RS), que propunha a atribuição de eficácia automática às decisões da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos no plano interno. Ocorre que tal projeto foi arquivado após o fim da legislatura, na forma do artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Destaca-se, durante a tramitação, o parecer do relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara, Deputado Federal José Dirceu (PT/SP), pela inconstitucionalidade do projeto em sua redação original, sugerindo que a sentença do tribunal internacional deveria ser remetida ao Supremo Tribunal Federal para homologação¹²⁵.

A segunda proposta, ainda em trâmite, é o PL n. 153/2020, de autoria do Deputado Federal Paulão (PT/AL), que basicamente repete os termos do primeiro projeto. O substitutivo aprovado na Comissão de Direitos Humanos e Minorias, sob relatoria da Deputada Federal Vivi

¹²⁴ Incorporado pelo Decreto n. 4.388/2002, com atribuição de status constitucional ao reconhecimento da jurisdição do TPI pela Emenda Constitucional n. 45/2004, que acrescentou o parágrafo 4º ao artigo 5º da Constituição de 1988.

¹²⁵ Antes da Emenda Constitucional n. 45/2004, o STF detinha competência exclusiva para homologar decisões estrangeiras e conceder *exequatur* às cartas rogatórias, na forma do artigo 102, inciso I, alínea 'h', da CF em sua redação originária.

Reis (PSOL/PA), prevê prazo de 60 (sessenta) dias para pagamento das indenizações arbitradas pela CorteIDH e estipula que as autoridades competentes pela execução de obrigações de fazer deverão apresentar plano de cumprimento da sentença no prazo de 20 (vinte) dias ao Ministério dos Direitos Humanos. O projeto aguarda parecer do relator na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara.

Nesse contexto, embora autores como Augusto Rezende (2013) e Carlos Ayala Corao (2007) afirmem diversamente, as normas vigentes no direito interno e as proposições legislativas arquivadas e em tramitação desautorizam a leitura de que as sentenças de tribunais internacionais surtiriam efeito direto no Brasil não apenas quanto à reparação pecuniária, mas também quanto a todas as medidas reparatorias determinadas pela condenação, independentemente de sua natureza e/ou do órgão nacional responsável por sua execução.

A discussão doutrinária acerca do denominado efeito direto leva à mesma conclusão. Em termos conceituais, entende-se por efeito direto a aptidão da sentença internacional para ser executada no interior do território nacional independentemente da realização de procedimento de recepção, seja pela via legislativa, seja por intermédio de outro instrumento jurídico que discipline a eficácia da decisão judicial no plano interno.

De acordo com André Nollkaemper (2014), o efeito direto cumpre uma função dúplici: atua como uma espada, permitindo que o Poder Judiciário aplique o direito internacional no plano interno, independentemente da existência de normas locais, para assegurar direitos a pessoas determinadas ou, ainda, para fortalecer políticas públicas do plano doméstico, impedindo que governantes com mandatos temporários alterem substancialmente o conteúdo de políticas fundadas em compromissos internacionais assumidos pelo Estado. Por outro lado, tal efeito opera como escudo, atribuindo aos tribunais locais um amplo poder de controle sobre a incorporação de normas internacionais a partir de alguns requisitos, em especial a **determinabilidade** do conteúdo da norma e a **atribuição expressa de direitos subjetivos** a certos sujeitos no plano interno.

A questão da determinabilidade já havia sido levantada por Abram Chayes e Antonia Chayes (1993) em seu célebre estudo sobre *compliance*, segundo o qual o descumprimento de tratados internacionais nem sempre envolve atuação deliberada por parte dos agentes públicos, mas deriva, em regra, da ambiguidade ou indeterminação do tratado, de limitações na capacidade dos Estados-partes em cumprir as obrigações assumidas e/ou da dimensão temporal de mudanças econômicas e sociais contempladas pelo tratado.

O problema da atribuição de efeito direto a decisões de tribunais internacionais foi extensamente debatido pela Suprema Corte dos Estados Unidos a partir dos desdobramentos

dos casos *LaGrand* e *Avena*, decididos pela Corte Internacional de Justiça em 1999 e 2004. Ambos os casos envolviam a aplicação da Convenção de Viena sobre Relações Consulares, cujo artigo 36 assegura assistência consular aos nacionais detidos em território estrangeiro.

No primeiro caso, os nacionais alemães Karl e Walter LaGrand foram presos, processados e condenados à pena de morte nos Estados Unidos sem que tivessem sido informados quanto aos direitos que lhes eram deferidos pela Convenção. Karl LaGrand foi executado em 24 de fevereiro de 1999. Diante disso, a CIJ emitiu decisão cautelar, ordenando que as autoridades norteamericanas se abstivessem de promover a execução de Walter LaGrand até o julgamento do mérito da demanda internacional.

Todavia, em *Federal Republic of Germany v. United States*, decidido em 03 de março de 1999, a Suprema Corte dos EUA se negou a exercer sua jurisdição originária, mantendo a eficácia da ordem interna que culminou na execução do nacional alemão, argumentando que não havia prova de renúncia à imunidade de jurisdição pelos Estados Unidos, que a Constituição daquele Estado somente proíbe a execução de nacionais estrangeiros ali presentes na qualidade de cônsules ou embaixadores, que o endereçamento da demanda contra o Estado do Arizona não teria suporte na Convenção de Viena e que o pleito foi deduzido apenas três horas antes da execução já programada. Walter LaGrand foi executado no mesmo dia.

Alguns anos depois, ao decidir *Sanchez-Llamas vs. Oregon*, a Suprema Corte dos EUA entendeu que o alegado descumprimento do dever de comunicação consular, previsto no artigo 36 da Convenção de Viena, não exigia o desentranhamento¹²⁶ de depoimentos prestados pelo nacional mexicano Moises Sanchez-Llamas à polícia sem ser cientificado dos direitos outorgados pelo tratado¹²⁷. Na leitura do tribunal, “quando um tratado não provê um remédio específico, seja expressa ou implicitamente, não cabe às cortes federais a imposição de tal remédio aos Estados por intermédio de atividade legislativa própria” (EUA, 2006, p. 11-12)¹²⁸. Na mesma oportunidade, a opinião principal concluiu:

¹²⁶ No original, “*suppression*”. O termo *suppression* deriva da chamada *exclusionary rule*, elaborada pela doutrina e pela jurisprudência norteamericanas, segundo a qual eventuais provas obtidas em ofensa à Constituição devem ser retiradas do processo (cf. *Mapp vs. Ohio*, decidido pela Suprema Corte dos EUA em 1961). A expressão “desentranhamento” é empregada na versão para o português por se tratar do termo utilizado pelo próprio artigo 157 do Código de Processo Penal brasileiro (Decreto-Lei n. 3.689/41), que ordena a exclusão de provas ilícitas dos autos do processo. A aplicabilidade desse instituto no direito brasileiro é reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal antes mesmo da aprovação da Reforma do CPP (Lei n. 11.690/2008). Dentre outros julgados, cf. HC n. 82.788/RJ, relator o ministro Celso de Mello, julgado pela Segunda Turma em 12 de abril de 2005.

¹²⁷ A conclusão de que o cumprimento de um tratado sem previsões específicas deve observar as regras procedimentais do Estado-parte já havia sido emitida pela Suprema Corte dos EUA no caso *Breard vs. Greene* (1998), também envolvendo o dever de comunicação consular previsto na Convenção de Viena.

¹²⁸ Do original: “[...] where a treaty does not provide a particular remedy, either expressly or implicitly, it is not for the federal courts to impose one on the States through lawmaking of their own.”

Qualquer interpretação jurídica da CIJ, conferida no processo de resolução de demandas específicas, não constitui precedente vinculante nem mesmo em face da própria CIJ; logo, há pouca razão para pensar que tais interpretações foram pensadas para ser vinculantes em face dos nossos tribunais. O principal objetivo da CIJ é arbitrar conflitos específicos entre os Estados nacionais. (EUA, 2006, p. 20)¹²⁹

Essa conclusão foi ampliada em 2008 no julgamento do caso *Medellín v. Texas*, também envolvendo a Convenção de Viena sobre Relações Consulares, em que a Suprema Corte dos EUA decidiu que as decisões da Corte Internacional de Justiça não surtiam efeito direto no âmbito interno devido (i) à ausência de disposição expressa nesse sentido no texto da Carta da ONU e no Estatuto da CIJ; (ii) ao fato de que as obrigações veiculadas no tratado se dirigem aos Estados-partes no plano internacional, e não aos juízes no plano interno; (iii) à consequência política que decorreria desse efeito, porquanto as partes beneficiárias poderiam buscar a execução imediata da decisão no plano interno, suplantando o poder de veto dos Estados Unidos no Conselho de Segurança das Nações Unidas, órgão competente para apreciar alegações de descumprimento de decisões da CIJ; (iv) à incompetência do Presidente da República para ordenar, por intermédio de memorando, a execução interna da decisão internacional, que exigiria atuação legislativa.

O entendimento de que as sentenças internacionais não vinculam juízes na esfera doméstica está em conflito com certas noções básicas do Direito Internacional, dentre os quais os contornos da responsabilidade internacional. Destaca-se, ilustrativamente, o artigo 4º do Projeto de Artigos da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas sobre Responsabilidade Internacional dos Estados, segundo o qual considerar-se-á ato do Estado, segundo o Direito Internacional, a conduta de qualquer órgão do Estado que exerça função legislativa, executiva, judicial ou outra – qualquer que seja sua posição na organização do Estado –, e independentemente de se tratar de órgão do governo central ou de unidade territorial do Estado. Ainda assim, o caso *Sanchez-Llamas* corrobora a afirmação de André Nollkaemper no sentido de que o conceito de efeito direito – ou a recusa à sua aplicação – pode funcionar como um escudo para as instituições domésticas, em especial para o Poder Judiciário local, que se comporta como um filtro de admissibilidade de decisões internacionais.

O Brasil não conta com precedentes semelhantes acerca da matéria. No caso Lula perante o TSE, o fundamento determinante para a solução da controvérsia foi a inexistência de

¹²⁹ Do original: “Any interpretation of law the ICJ renders in the course of resolving particular disputes is thus not binding precedent even as to the ICJ itself; there is accordingly little reason to think that such interpretations were intended to be controlling on our courts. The ICJ’s principal purpose is to arbitrate particular disputes between national governments.”

promulgação do respectivo tratado por Decreto Presidencial, mas a Corte Eleitoral não se pronunciou sobre a eventual necessidade de ato de incorporação para atribuir eficácia a decisões de tribunais internacionais (ou, no caso, do Comitê de Direitos Humanos da ONU, órgão quase-judicial responsável pela tutela de controvérsias fundadas no PIDCP).

Da mesma forma, o dilema acerca do conflito da Lei de Anistia (Lei Federal n. 6.683/79) com a Constituição de 1988 e os tratados de direitos humanos incorporados pelo Brasil não vem sendo enfrentado sob o prisma da eficácia das sentenças proferidas pela CorteIDH nos casos *Gomes Lund e Herzog*; pelo contrário, conforme se verá adiante, o Superior Tribunal de Justiça e os Tribunais Regionais Federais vêm resolvendo o conflito com base numa interpretação do acórdão proferido pelo STF na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 153, relator o ministro Eros Grau, limitando-se a dizer, em determinados casos, que as sentenças internacionais não poderiam se sobrepor à deliberação da Corte Suprema.

A questão da eficácia também esbarra em fatores operacionais mais complexos. Ao contrário da reparação pecuniária, à qual o próprio texto do tratado atribui eficácia executória perante os tribunais nacionais, as demais espécies de medidas reparatórias fixadas pelas sentenças variam quanto ao número de atores e órgãos internos responsáveis pela sua implementação e, ainda, quanto às implicações institucionais, jurídicas, morais e políticas em torno do cumprimento da ordem. A título exemplificativo, o adimplemento integral das determinações da CorteIDH quanto à questão da anistia exigiria, dentre outros aspectos (i) a reabertura de investigações e a deflagração de processos criminais, o que reclama a atuação privativa do Ministério Público, na qualidade de titular exclusivo da ação penal pública; (ii) a compatibilização normativa entre a decisão de imprescritibilidade de tais crimes com a ordem interna; (iii) a identificação das vítimas e das respectivas famílias para fins de indenização e devolução de restos mortais; (iv) o reconhecimento de que a ADPF 153 não constitui impeditivo às providências penais ordenadas pela corte internacional; (v) a realização de ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional pelos atos ilícitos declarados pela CorteIDH.

Como se vê, o cumprimento da sentença exige atuação de autoridades dos três Poderes, em distintas esferas da Federação, para levar a efeito a integralidade das medidas reparatórias. Dessa forma, seria inviável, em termos práticos, declarar que sentenças dessa natureza surtem efeito direto no plano interno, seja porque tal consequência não se encontra expressamente disposta no texto do tratado, seja porque o Estado brasileiro textualmente reconheceu tal efeito exclusivamente quanto às decisões do Conselho de Segurança da ONU, seja porque não haveria meio de instaurar procedimento de cumprimento forçado da sentença quanto a determinados aspectos. Principalmente nesse último aspecto, as vítimas do ato estatal ilícito não poderiam

requerer a imediata execução das certas medidas fixadas perante o Judiciário nacional, tais como as obrigações de fazer e não fazer que constam das distintas sentenças, em especial aquelas relacionadas à atividade legislativa e de persecução penal¹³⁰.

Isto porque o Poder Judiciário não dispõe de meios para obrigar o Legislativo a elaborar normas jurídicas no âmbito de um procedimento executivo; pelo contrário, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão¹³¹ e o mandado de injunção individual e coletivo¹³² são os únicos veículos processuais em que os tribunais podem, em caráter excepcional, elaborar normas em caráter transitório para suprir inércia legislativa inconstitucional. Entretanto, esses institutos compreendem ações de conhecimento, não havendo respaldo legal para que os juízes e tribunais exerçam competência normativa atípica no âmbito de processos individuais ou coletivos de cumprimento de sentença.

No mesmo sentido, o Ministério Público tem a titularidade exclusiva da ação penal pública, por força do artigo 129, inciso I, da CF/1988. Logo, o controle judicial sobre eventuais promoções de arquivamento por parte do Ministério Público está limitado aos casos em que tal promoção estiver fundada na atipicidade penal da conduta ou na extinção da punibilidade do agente, hipóteses nas quais se operam os efeitos da coisa julgada material¹³³. Por consequência, eventual promoção de arquivamento por insuficiência de provas somente poderia ser revertida pela Procuradoria-Geral de Justiça, órgão interno do Ministério Público, na forma do artigo 28 do CPP. Assim, se uma investigação determinada pela CorteIDH é arquivada por iniciativa do Ministério Público por insuficiência probatória, a lei brasileira não dispõe de instrumentos de controle externo que permitam a reversão dessa decisão.

Diante desses elementos, é possível afirmar que as sentenças da CorteIDH em desfavor do Brasil possuem aplicabilidade imediata, pois sua eficácia não está sujeita a prévia homologação pelo STJ. Contudo, essas decisões somente possuem efeito direto quanto às

¹³⁰ Inviável, por exemplo, a prolação de decisão judicial que obrigue o Ministério Público a ofertar denúncia em prazo determinado.

¹³¹ Regulada pelo Capítulo II-A da Lei n. 9.868/99, incluído pela Lei n. 12.063/2009. Tradicionalmente, o STF adotava uma interpretação restritiva do artigo 12-H da Lei n. 9.868/99, decidindo que o tribunal apenas poderia suprir vácuos normativos em caso de omissão de órgão administrativo, e não do próprio Legislativo, que deveria ser cientificado acerca da decisão do tribunal para tomar as providências cabíveis. Esse entendimento foi alterado na ADO n. 25/DF, relator o ministro Gilmar Mendes, em que o STF concedeu prazo de doze meses ao Congresso Nacional para sanar omissão legislativa referente às medidas compensatórias exigidas pelo artigo 91 do ADCT, sob pena de atribuição de competência normativa ao TCU.

¹³² Previsto no artigo 5º, inciso LXXI, da CF/1988 e regulado pela Lei n. 13.300/2016, o mandado de injunção é remédio constitucional cujo objetivo é suprir a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. Assim como no caso da ADO, o STF entendeu que sua competência também era normativa no caso da regulamentação do direito de greve de servidores públicos, ocorrida no MI n. 712/DF, relator o ministro Eros Grau, julgado em 25 de outubro de 2007.

¹³³ STF, Inq n. 3.114, relator o ministro Dias Toffoli.

reparações de natureza pecuniária, tendo em vista que os demais aspectos das sentenças exigem, necessariamente, a deflagração de procedimentos internos por diversos órgãos no âmbito dos três poderes e esbarram, por vezes, em limitações normativas e institucionais dos agentes responsáveis pela execução dos julgados. A incompetência do Judiciário para fazer cumprir certas medidas na seara do processo de cumprimento de sentença corrobora essa afirmação.

Com base nessas inferências, a subseção seguinte aborda o conceito de conformidade (*compliance*) na doutrina em direito e relações internacionais. O estudo desse conceito importa à presente tese em razão dos complicadores à execução de sentenças internacionais no plano interno, analisados neste intertítulo. Diante dos obstáculos formais e institucionais à imediata execução do conteúdo das decisões de tribunais internacionais, uma agenda de pesquisa sobre o tema da conformidade surgiu desde a segunda metade do século XX, tendo por objetivos a elaboração de critérios para aferir o grau de aderência dos Estados às sentenças proferidas por cortes internacionais e o exame dos fatores que influenciam, positiva ou negativamente, os movimentos institucionais domésticos, o comportamento dos agentes estatais no cumprimento dessas decisões e o tempo médio exigido para a sua implementação.

4.3 A noção de conformidade no Direito Internacional dos Direitos Humanos

Estudando as posturas conflitivas entre os diferentes atores envolvidos em disputas judiciais sobre direitos humanos, Luseni Aquino (2020) destaca que há pretensões nitidamente antagônicas nos processos de decisão e posterior implementação de sentenças internacionais. As vítimas transmitem à seara jurídica internacional um clamor por “justiça”, exigindo resposta efetiva aos atos ilícitos atribuídos ao poder público e que não receberam o devido tratamento no âmbito doméstico. O Estado busca minimizar os efeitos políticos e sociais deletérios à imagem de seus agentes. Entidades não governamentais almejam ampliar seu nível de relevância nos cenários doméstico e internacional. Por sua vez, as cortes internacionais procuram demarcar sua posição de autoridade, reiterando precedentes judiciais e visando a influenciar o funcionamento das instituições internas dos Estados a seguirem diretrizes reputadas adequadas à luz de parâmetros reconhecidos pela sua jurisprudência.

E há uma significativa diferença entre os procedimentos judiciais no plano interno e os litígios sobre direitos humanos no âmbito internacional. Tradicionalmente, os primeiros seguem um modelo preponderantemente adversarial, em que as partes disputam determinados bens da vida com base em visões jurídicas antagônicas e em que a autoridade das decisões judiciais se lastreia na existência de instrumentos coercitivos colocados à disposição de juízes e tribunais,

os quais compreendem desde medidas de invasão patrimonial da parte vencida até o acionamento das forças de segurança do Estado para garantir o cumprimento das ordens judiciais. Já os segundos envolvem, em regra, situações fáticas já consolidadas, em que as vítimas e/ou seus parentes levam violações de direitos já ocorridas e geralmente inalteráveis ao conhecimento dos tribunais internacionais com o fim de obter reparação individual e institucional pelos atos ilícitos imputados aos Estados. E diferentemente dos juízes domésticos, os tribunais internacionais não contam com recursos para garantir a execução de seus julgados, dependendo da cooperação dos Estados envolvidos para o cumprimento de suas determinações, embora não haja prazos nem ferramentas predeterminados para o atingimento desse resultado.

A partir dessas distinções, a literatura tem equacionado o problema a partir do conceito de conformidade, ou *compliance*, a partir do qual diversos autores buscam aferir o grau de cumprimento de sentenças internacionais pelos Estados com base numa série de indicadores. A doutrina local e estrangeira oferece subsídios para a definição desse conceito, bem como ferramentas para a medição da conformidade a partir de critérios já sedimentados ao longo dos anos na experiência internacional.

Kal Raustiala e Anne-Marie Slaughter fornecem uma definição básica para o conceito de *compliance*: “um estado de conformidade ou de identidade entre o comportamento de um agente e uma regra determinada” (Raustiala; Slaughter, 2002, p. 539)¹³⁴. Mas uma imbricação semântica deve ser desfeita desde já: a noção de *compliance* adquire diferentes significados a depender do campo de estudo e do objeto de análise. Ao longo do século XX, esse conceito se popularizou com a expansão da autoridade de agências reguladoras nos EUA, com o aumento sensível da exigência de medidas assecuratórias por instituições financeiras no pós-crise de 1929, com o advento do *New Deal* na década de 1930 e com o crescimento do interesse legislativo na pauta anticorrupção.

Todos esses elementos passaram a embasar uma maior demanda institucional por ética e integridade nos âmbitos público e privado, respondida pela adoção de medidas de *compliance* (conformidade) por parte dos agentes regulados a fim de viabilizar suas relações com o poder público e o sistema financeiro e de permitir a celebração de acordos de leniência nos casos de investigações criminais (Miller, 2022). No Brasil, o conceito está implicitamente abrangido pela Lei n. 12.846/2013 (conhecida popularmente como Lei Anticorrupção) e pelo Decreto n. 11.129/2022, ambos os quais tratam da exigência de programas de integridade às pessoas jurídicas envolvidas na prática de atos contra a administração pública.

¹³⁴ Do original: “[...] a state of conformity or identity between an actor’s behavior and a specified rule.”

Ocorre que o conceito é deslocado de seu sentido “administrativo” ao ser aplicado em matéria de direitos humanos. Ao contrário do cenário acima descrito, normas de direitos humanos geralmente se caracterizam pela indeterminação e pela falta de clareza quanto às medidas necessárias para sua implementação. Daí por que há uma certa dificuldade na aplicação prática da noção de *compliance*, tradicionalmente associada à complexificação e à progressiva especificação dos campos regulatórios nas esferas do direito administrativo e empresarial, quando transportada para essa nova seara. Nessa linha, Rainer Grote, Mariela Antoniazzi e Davide Paris (2021) afirmam que a aplicação desse conceito na interpretação de questões de direitos humanos vem sofrendo uma série de críticas ao longo dos anos, em especial devido às distinções conceituais entre *compliance* e as noções de “implementação”, “aplicação/execução” e “efetividade” e ao alto grau de indeterminação dos tratados na área em relação a outras normas de direito internacional.

Apesar disso, os autores não defendem abandonar o conceito, sugerindo uma releitura de sua aplicação prática, apesar de sua incapacidade de explicar integralmente o fenômeno da implementação de sentenças internacionais no marco dos sistemas regionais de proteção de direitos humanos. Nesse contexto, Grote, Antoniazzi e Paris (2021) argumentam que os tratados de direitos humanos se diferenciam de outros atos normativos internacionais por criarem destinatários quase exclusivamente situados no plano doméstico dos Estados e pelo fato de que sua execução é dependente da conduta de agentes públicos e privados que não operam na esfera internacional, seja para exigir o seu cumprimento, seja para levar a efeito o seu conteúdo. Além disso, a conformidade com decisões internacionais que reconhecem violações de direitos humanos reclama a atuação de uma pluralidade de sujeitos no âmbito dos três poderes, seja para compelir determinado ente público ao pagamento de quantias, seja para direcionar receita à formulação e execução de políticas públicas, seja para promover a modificação de arranjos institucionais para adequá-los aos parâmetros exigidos pelo tribunal internacional. Desse modo, a análise de conformidade em direitos humanos depende de uma análise do comportamento do Estado na seara internacional, ou seja, de sua postura diante dos órgãos competentes para o monitoramento da execução de decisões, mas também do exame dos “complexos arranjos e processos domésticos, jurídicos e políticos que modelam a implementação dessas normas a nível local (Grote; Antoniazzi; Paris, 2021, p. 5)¹³⁵.

Partindo das premissas elencadas pelos autores, há uma aproximação entre as ideias de *compliance*/conformidade e de cumprimento, implementação, aplicação e execução em matéria

¹³⁵ Do original: “[...] the complex domestic legal and political arrangements and processes which shape the implementation of those norms at the local level.”

de direitos humanos, notadamente no que se refere às decisões proferidas por tribunais internacionais. Dessa forma, não há por que descartar esse conceito, ainda adotado de forma ampla pela literatura nacional e estrangeira, para a análise do fenômeno empírico.

Oferecendo uma definição alternativa, Abram Chayes e Antonia Chayes (1995) e Aloysius Llamzon (2008) argumentam que a noção de *compliance*/conformidade envolve dois requisitos: a aceitação do julgamento do tribunal internacional como definitivo e a execução razoável e de boa-fé de qualquer obrigação vinculante. A aceitação do julgamento como definitivo decorre, em regra, do próprio tratado que institui o tribunal internacional. É, por exemplo, o caso da Corte Internacional de Justiça e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, porquanto o artigo 60 do Estatuto da CIJ e o artigo 67 da Convenção Americana de Direitos Humanos preveem que as sentenças emitidas pelos tribunais serão definitivas e inapeláveis. Por outro lado, a formulação atual do princípio da boa-fé decorre do entendimento externado pela Corte Permanente de Justiça Internacional no caso das Comunidades Greco-Búlgaras, decidido em 1930, no qual a Corte afirmou a prevalência das obrigações internacionais em detrimento do direito interno dos Estados (CPJI, 1930).

Quatro décadas depois, tal princípio foi expressamente reconhecido pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 24 de outubro de 1970, com a aprovação da Resolução n. 2625 (XXV), segundo a qual os Estados têm o dever de cumprir de boa-fé as obrigações por si assumidas internacionalmente. Tal princípio foi reiterado pela CIJ na Opinião Consultiva quanto à Aplicabilidade da Obrigação de Arbitragem decorrente da Seção 21 do Acordo quanto à Sede das Nações Unidas de 26 de junho de 1947, de 1988. Dois julgados da CIJ são referenciais nessa matéria, ambos julgados em 1997. O primeiro deles é o denominado Caso dos Testes Nucleares (Austrália v. França), em que o tribunal afirmou que a confiança entre os sujeitos é inerente à cooperação internacional. Com base nessa ideia, a corte definiu que não apenas o efeito vinculativo dos tratados, decorrente do princípio *pacta sunt servanda*, está atrelado à boa-fé; para a CIJ, as declarações unilaterais dos Estados que gerem a prática de atos por outros Estados com base na confiança fazem surgir uma obrigação internacional para o Estado emissor da declaração e, como consequência, permitem que o interessado requeira juridicamente o respeito a essa mesma obrigação (CIJ, 1997b).

Naquele mesmo ano, a CIJ decidiu o caso do Projeto Gabčíkovo-Nagymaros, envolvendo disputa entre a Hungria e a Eslováquia. Interpretando o artigo 26 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, o qual prevê que todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa-fé, a corte apontou que esse dispositivo contém dois elementos com idêntica relevância: o efeito vinculativo do tratado e a obrigação internacional

de cumprimento de seus termos em observância à boa-fé. Para a CIJ (1997a), esse segundo aspecto exige a prevalência das reais intenções dos Estados no momento da celebração do acordo em relação à interpretação literal do texto, bem como a aplicação razoável da norma, de forma que seu objetivo possa ser realizado.

De acordo com Robert Kolb (2000; 2006), o dever de boa-fé no cumprimento de tratados internacionais se desdobra em (i) obrigações de cooperação, consistentes nos deveres de prestar informações adequadas em tempo hábil, de (re)negociar os termos do tratado caso tal providência seja indispensável à sua regular aplicação e de abstenção em tirar vantagem indevida dos outros Estados-partes; (ii) obrigações de preservação, isto é, a vedação de medidas que privariam de todo efeito o tratado; e (iii) obrigações de correção, ou seja, a garantia de aplicação integral dos termos do tratado, sejam eles favoráveis ou não a determinado Estado, e a máxima aplicabilidade de suas cláusulas, sem prejuízo da responsabilidade internacional do Estado que deliberadamente impeça a aplicação integral do tratado.

Já Steven Reinhold (2013) argumenta que a boa-fé, enquanto fundamento do brocardo *pacta sunt servanda*, opera no Direito Internacional como um limitador necessário da soberania dos Estados, uma vez que tal princípio é necessário para balancear interesses contrapostos na esfera internacional, regulando as condutas estatais a partir de institutos como a preclusão (*estoppel*), e vedação do abuso de direito e a proibição do comportamento contraditório (*ne potest venire contra factum proprium*).

Reportando-se ao trabalho de Kolb, Paulo Emílio Vauthier Borges de Macedo (2011) discrimina três funções centrais da boa-fé no direito internacional que extrapolam a simples remissão ao *pacta sunt servanda*. Para o autor, a boa-fé (i) produz obrigações juridicamente vinculantes na esfera internacional, as quais operam para manter a estabilidade e a segurança nas relações interestatais; (ii) protege a finalidade e o objeto de tratados contra transações internacionais que tenham o propósito de frustrar acordos precedentes; e (iii) proíbe a adoção de comportamentos contraditórios por parte dos Estados em suas relações internacionais, atuando como limitador do voluntarismo estatal em prol de condutas solidaristas, que prezem pela lealdade no cumprimento adequado de obrigações validamente assumidas.

Um dos desdobramentos da boa-fé é a prevalência do direito internacional sobre as normas internas, estando tal regra atualmente materializada no artigo 46 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados¹³⁶, segundo o qual o Estado não pode invocar o fato de que seu consentimento em se obrigar por um tratado foi expresso em violação de uma disposição de seu

¹³⁶ Promulgada e publicada pelo Decreto n. 7.030/2009.

direito interno sobre competência para concluir tratados, a não ser que essa violação for manifesta e disser respeito a uma norma de seu direito interno de importância fundamental¹³⁷.

Mas a impossibilidade de invocar disposições internas para negar vigência ao conteúdo de tratados não acarreta a atribuição automática de efeito direito a tais normas, nem tampouco confere imediata operacionalidade às decisões proferidas por decisões de tribunais internacionais no âmbito interno; pelo contrário, Courtney Hillebrecht (2014) argumenta que, diante da ausência de estipulação de um rito específico para execução das decisões nos textos dos respectivos tratados, os procedimentos de cumprimento de sentenças internacionais são marcadamente domésticos. Nessa mesma linha, Oona Hathaway (2004) já argumentava uma década antes que o índice de conformidade da conduta estatal está diretamente relacionado à existência de instituições domésticas que municiem atores locais com ferramentas de pressão contra o Estado e permitam cobrança formal/institucional de cumprimento de normas e sentenças internacionais. Para a autora, a noção de autoexecutoriedade é mais interessante para orientar a análise do tema, visto que a conformidade não depende exclusivamente do receio fundado quanto a sanções de outros Estados e/ou de organismos internacionais, mas também se ancora intensamente na operação de mecanismos voltados a assegurar a observância de compromissos internacionais no âmbito interno.

O argumento das autoras quanto à necessidade de criação de estruturas internas para assegurar a conformidade, ou ao menos para ampliar o índice de *compliance*, tem ressonância na literatura nacional e estrangeira. Segundo Rachel Murray e Christian De Vos (2020), a simples prolação de uma sentença internacional não basta para deflagrar os expedientes necessários à concretização do seu dispositivo; em vez disso, a implementação do conteúdo de decisões de tribunais internacionais dependerá do envolvimento de agentes públicos em distintas esferas de governo e de todos os poderes do Estado e, principalmente, da disponibilidade de processos formais no âmbito da burocracia interna, a partir dos quais as pessoas e/ou coletividades interessadas poderão reivindicar o início das providências domésticas de cumprimento da determinação judicial internacional.

Na linha do que apontam os autores, o cumprimento das decisões exaradas por tribunais internacionais enfrenta, desde logo, um desafio: a dispersão de competências estatais no plano jurídico-político interno. Embora as condenações internacionais se dirijam ao Estado enquanto pessoa jurídica de direito público externo, representado pelo Presidente da República, a quem

¹³⁷ A existência de uma cláusula de primazia de normas internas fundamentais na própria Convenção de Viena respalda a resistência institucional à tese de supraconstitucionalidade dos tratados. Procurei ilustrar essa resistência no capítulo anterior a partir da jurisprudência do STF.

compete privativamente manter as relações internacionais¹³⁸, o Chefe de Estado não detém competência para cumprir todos os aspectos das decisões dos tribunais internacionais. Ilustrativamente, porque a dotação de receita para executar aspectos pecuniários das sentenças depende de autorização do Congresso Nacional¹³⁹, a investigação e punição de crimes incumbe ao Ministério Público¹⁴⁰ e ao Poder Judiciário¹⁴¹, ao passo que a capacitação de agentes públicos em matéria de direitos humanos compete aos respectivos estados federados¹⁴².

De igual modo, ao problematizar visões dicotômicas do conceito de *compliance*, Andreas Von Staden (2018) afirma que a avaliação de conformidade envolve um prévio e necessário exercício de elaboração hermenêutica dos requisitos comportamentais exigidos pelo tratado e/ou pela sentença internacional. De acordo com Von Staden, a avaliação de *compliance* envolve três momentos: (i) a especificação dos requisitos comportamentais que decorrem da norma/sentença internacional; (ii) a aferição empírica dos fatos que decorreram da aplicação da norma; e (iii) a avaliação propriamente dita da conduta estatal. Ocorre que esse roteiro não leva a resultados autoevidentes, especialmente porque a indeterminação das normas internacionais dá início a processo interpretativo no plano interno que frequentemente gera controvérsias e desacordos razoáveis. Por consequência, a delimitação do comportamento esperado dos agentes estatais diante da norma internacional geralmente ocorrerá com a tomada de decisão no âmbito doméstico acerca de quais medidas – dentre as inúmeras teoricamente possíveis – serão efetivamente necessárias para dar cumprimento à norma em questão. E essa discussão interna não transcorre pacificamente; pelo contrário, o processo de especificação de requisitos comportamentais é geralmente conflitivo e reflete disputas jurídico-políticas entre os agentes responsáveis pela tomada de decisão.

Esse dilema já era debatido na antiga obra de Louis Henkin (1968) em matéria de execução de tratados internacionais nos EUA. Para ele, o desenho institucional de separação de poderes deixa claro que, embora o Estado seja enxergado como um todo unitário enquanto sujeito de direito internacional, a dispersão do poder no plano interno acarreta a inexistência de pautas institucionais, jurídicas e geopolíticas únicas no âmbito doméstico. Dessa forma, a intenção do Executivo de cumprir uma determinada norma pode ser frustrada pela inércia/recusa do Legislativo em aprovar legislação que viabilize sua implementação, ou em apropriar receita pública para financiar as medidas propostas pelo Presidente da República com

¹³⁸ Artigo 84, inciso VII, da Constituição de 1988.

¹³⁹ Artigo 166 da Constituição de 1988.

¹⁴⁰ Artigo 129, inciso I, da Constituição de 1988.

¹⁴¹ Artigos 102 a 126 da Constituição de 1988.

¹⁴² Artigo 39 da Constituição de 1988.

essa finalidade. De igual forma, os juízes e tribunais podem proferir decisões consideradas ofensivas ao direito internacional com base na legislação local, bem como declarar a inconstitucionalidade da aplicação de tratados e sentenças internacionais no plano interno, contrariando as expectativas de agentes políticos. Daí que, conquanto o Executivo esteja investido na condução do Estado nas relações internacionais, o Presidente não possui garantia de adesão dos demais poderes à sua agenda geopolítica.

No mesmo sentido, o sistema europeu de proteção de direitos humanos se notabilizou a partir do final da década de 1950 por formular a denominada doutrina da margem de apreciação, a qual estipula um mecanismo de autocontenção da corte ao conferir espaços de liberdade aos Estados para definirem as maneiras pelas quais as normas internacionais serão incorporadas no âmbito doméstico. A doutrina, surgida a partir dos casos *Cyprus* (1958)¹⁴³ e *Lawless* (1961)¹⁴⁴, está assentada na necessidade de deferência judicial às opções legítimas dos agentes políticos no âmbito dos Estados e na indeterminação do conteúdo de certas normas, e sua aplicação tem variado de acordo com a controvérsia debatida nos tribunais (Yourow, 1996). De acordo com Andrew Legg (2012), a aplicação da teoria envolve o recurso ao princípio da proporcionalidade, com base no qual os tribunais internacionais sopesam os interesses envolvidos e realizam um balanceamento entre as vantagens e riscos decorrentes das escolhas dos agentes estatais.

Analisando a aplicação da doutrina na Corte Europeia de Direitos Humanos, Thomas A. O'Donnell (1982) afirma que a corte reduz essa margem de apreciação quando o tema já obteve relativo consenso no âmbito da União Europeia, a norma em questão é considerada fundamental ou o texto do tratado permite uma única leitura razoável. Por outro lado, essa margem se amplia quando o caso envolve declarações de calamidade pública e as medidas adotadas pelo Estado para resolver a crise. Por sua vez, Yuval Shany (2006) aponta para limitações dessa doutrina, em especial diante de regulações especializadas, de eventuais alterações contextuais a serem consideradas, da relevância dos interesses debatidos e da comparação entre o grau de expertise dos tribunais domésticos e internacionais para debater o tema. Ainda, a incorporação dessa doutrina tem sido incipiente no sistema interamericano de proteção de direitos humanos, seja pela recusa peremptória na jurisprudência da CorteIDH, seja pela elaboração de critérios rígidos para sua aplicação (Guerra, 2021; Schäffer; Previdelli; Gomes, 2018).

¹⁴³ Referente ao questionamento pela Grécia da decretação de emergência pelo Reino Unido no território do Chipre, em violação aos termos da Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH). A Comissão Europeia de Direitos Humanos entendeu que o governo inglês deveria possuir uma margem de discricão para decidir que providências eram necessárias para solucionar a situação emergencial.

¹⁴⁴ O caso se refere à detenção de Gerard Lawless, membro do grupo paramilitar IRA (*Irish Republican Army*), sem prévia instauração de processo judicial. A CEDH entendeu que a situação de risco à segurança nacional autorizava a utilização da Lei dos Crimes contra o Estado, que permitia a formalização de prisões dessa natureza.

A partir dessas reflexões, duas linhas de proposições têm frequentado a literatura. Uma delas é representada por Antônio Augusto Cançado Trindade (2015), que defende a criação de um mecanismo internacional de supervisão do cumprimento de sentenças da CorteIDH. Cançado Trindade parte de sua experiência como juiz da corte e argumenta que a inexistência de um órgão internacional revestido de autoridade executiva tem levado a um cenário de *compliance* parcial dos Estados com as decisões do tribunal, em especial quanto aos aspectos não pecuniários das condenações. Isis de Angellis Pereira Sanches (2019) segue essa linha e sugere que a criação de um mecanismo internacional de supervisão, a ser formalizado por tratado entre os Estados membros da OEA e que operasse paralelamente às instituições domésticas, poderia contribuir para a solução do problema.

Numa outra linha, autores como Maria Valentina de Moraes (2022) apontam como causa do *compliance* parcial a ausência de um marco legal regulatório de cumprimento das sentenças da CorteIDH no Brasil. Para a autora, o enfrentamento institucional do problema exigiria a criação de Unidades de Monitoramento e Fiscalização de decisões e deliberações do tribunal internacional no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, com o consequente estabelecimento de um fluxo decisório interno e a instituição de grupos de trabalho específicos.

A relevância da estipulação de tais mecanismos no âmbito local também é abordada por David Baluarte (2012), para quem a criação de mecanismos nacionais de implementação desloca o Estado da condição de garantidor coletivo de direitos humanos, em que sua conduta se restringe à adesão a normas protetivas no âmbito internacional, para uma função de protetor individual, caracterizada pela adoção de condutas concretas no plano interno com o objetivo de implementar tais normas. Em seu estudo, o autor aborda algumas experiências consideradas bem-sucedidas nesse particular: na Guatemala, em cumprimento da decisão em *Villagrán Morales*¹⁴⁵, houve a aprovação da Lei de Proteção Integral de Crianças e a criação de um ramo especializado da Defensoria Pública para tutela de interesses desse grupo. Na Bolívia, após a decisão em *Trujillo Oroza*¹⁴⁶, a atuação intensa do Executivo e a elaboração de um relatório técnico pelo Legislativo levaram à tipificação criminal do desaparecimento forçado de pessoas. Na Costa Rica, após a decisão em *Herrera-Ulhoa*¹⁴⁷ e a participação de advogados

¹⁴⁵ O caso envolvia o sequestro, tortura e assassinato de quatro jovens em situação de rua (Henry Giovanni Contreras, Federico Clemente Figueroa Túnchez, Julio Roberto Caal Sandoval e Jovito Josué Juárez Cifuentes) e o assassinato do jovem Anstraum Villagrán Morales em 1990.

¹⁴⁶ Referente à detenção ilegal, tortura e desaparecimento forçado sofridos por José Carlos Trujillo Oroza no ano de 1972.

¹⁴⁷ Em 1995, o jornalista Mauricio Herrera-Ulloa publicou uma série de artigos no jornal *La Nación* relacionados a um escândalo de corrupção envolvendo Félix Przedborski, embaixador da Costa Rica na Agência Internacional de Energia Atômica. Após o ajuizamento de ações por Przedborski, Herrera-Ulloa foi condenado criminalmente pela prática de difamação, além das ordens judiciais de pagamento de indenização e de remoção do conteúdo.

nacionalmente conhecidos no lobby perante o Congresso, o Estado modificou sua lei processual penal para ampliar possibilidades de recursos criminais. E na Nicarágua, a decisão em *Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni*¹⁴⁸ gerou a criação de um procedimento detalhado de demarcação e proteção de terras indígenas por lei federal.

E para além da discussão puramente conceitual, a literatura em Relações Internacionais também se dedica a entender por que os Estados cumprem as decisões de tribunais internacionais. Argumentando que a conformidade com tais decisões se baseia numa série de incentivos e sopesamentos políticos, a doutrina busca elaborar elementos que justifiquem os comportamentos adotados no plano interno. Em obra referencial sobre o tema, Beth Simmons (2009) argumenta que a existência de mecanismos domésticos para *compliance* com tratados e decisões internacionais está vocacionada ao alcance de três finalidades distintas. Para a autora, agentes públicos podem dar cumprimento às decisões internacionais no intuito de viabilizar o desenvolvimento de agendas políticas que lhes sejam favoráveis no plano interno. Nesse contexto, a decisão servirá como esteio jurídico para a consecução de certas pautas alinhadas ao projeto de governo, conferindo justificação para a tomada de certas decisões perante os demais Poderes e a sociedade civil.

Por outro lado, Simmons afirma que o conteúdo da sentença internacional pode ser empregado para catalisar certos resultados pela via da litigância judicial, especialmente em termos de fixação ou alteração da jurisprudência local a respeito de determinadas matérias. De acordo com a autora, a decisão internacional pode influenciar a maneira pela qual os juízes locais interpretam certos preceitos constitucionais e legais e, por conseguinte, afetar a forma pela qual os magistrados enfrentam controvérsias relacionadas a problemas sociais sensíveis, geralmente em matéria de direitos humanos.

Ainda, Simmons aponta que a sentença pode servir ao incremento da mobilização social em torno de certas pautas. Para ela, a decisão internacional constitui um ativo relevante para que organizações não governamentais e outras entidades da sociedade civil se mobilizem em prol de determinados resultados. Na experiência brasileira, o caso Maria da Penha é ilustrativo dessa terceira hipótese, dada a ampla mobilização social que sucedeu a decisão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e que rendeu ensejo à aprovação da Lei n. 11.340/2006¹⁴⁹.

Em linha semelhante, Courtney Hillebrecht (2014) afirma que os Estados se portam numa espécie de *à la carte compliance*. Para a autora, os agentes públicos, ao se depararem

¹⁴⁸ Envolvendo a inércia do Estado da Nicarágua quanto à demarcação da terra indígena e à outorga de uma concessão sobre o espaço sem prévia consulta e consentimento da comunidade.

¹⁴⁹ Para um retrospecto aprofundado da questão, cf. Severi, 2017.

com uma decisão internacional desfavorável, realizam uma série de cálculos políticos para escolher quais aspectos das sentenças serão cumpridos, buscando eleger quais medidas reparatórias lhes gerarão benefícios eleitorais, institucionais e/ou sociais. Daí por que, incorporando parcela dos argumentos de Simmons, a autora defende que essa espécie de conformidade *à la carte* envolve certos mecanismos causais desse processo decisório. O primeiro deles é a intenção do agente público de demonstrar compromisso com os direitos humanos, criando um ambiente político interno e externo favorável perante a opinião pública e os demais autores no cenário geopolítico. Em segundo lugar, os agentes tenderiam a cumprir parcelas das decisões que estejam afinados a uma agenda doméstica relacionada aos direitos humanos. Por outro lado, em Estados democráticos consolidados, a autora se refere a uma “conformidade relutante” (*begrudging compliance*), pela qual os agentes executariam as sentenças a contragosto, atribuindo ao respeito às tradições democráticas o cumprimento das ordens, ainda que em contrariedade à visão particular dos mandatários de ocasião.

A noção de *à la carte compliance* está refletida no estudo de Adriano Sousa Costa e João Henrique Ribeiro Roriz (2020) acerca das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. O trabalho adota a taxonomia elaborada por Christopher Hood para classificar as condutas governamentais em quatro espécies de ferramentas: (i) nodalidade, consistente na capacidade da autoridade pública de atuar como nóculo de informações; (ii) autoridade, referente aos poderes oficiais de natureza impositiva sobre terceiros; (iii) tesouro, alusivo à posse de receita por parte do governo; e (iv) organização, relativa à capacidade do Estado de conduzir ações sem a aquiescência e/ou a intervenção de terceiros.

Apesar do caráter não vinculativo dos pronunciamentos da CIDH quanto aos Estados-membros da OEA, o estudo traz resultados relevantes ao apontar que a conformidade dos Estados quanto a essas recomendações é similar ao comportamento constatado diante de decisões da CorteIDH: há uma aparente preferência dos agentes públicos pela aplicação de ferramentas de nodalidade (publicação das sentenças, atos públicos de reconhecimento de responsabilidade, adequação de estruturas curriculares etc.) e tesouro (pagamento de indenizações e pensões, isenções tributárias, criação de fundos públicos e aplicação de multas), com baixa adesão às ferramentas de organização (criação de cargos e órgãos públicos e reformulação de estruturas burocráticas) e uma tendência a ignorar completamente as recomendações da CIDH por ferramentas de autoridade (prática de atos administrativos, arquivamento de procedimentos e restrição de recursos contra vítimas, admissão ou readmissão de pessoas a cargos e funções, prosseguimento ou deflagração de processos penais, regulamentação legislativa, modificação de penas e elaboração de políticas públicas).

Por sua vez, diversos outros trabalhos fornecem subsídios empíricos para a análise de conformidade. A pesquisa desenvolvida por Aníbal Pérez-Liñan (2019), por exemplo, fornece um modelo estatístico que pretende antever o tempo médio para cumprimento das decisões da CorteIDH. Segundo os resultados da investigação, 8 (oito) anos são necessários para constatar o cumprimento parcial das sentenças, demandando-se uma média de 11 (onze) anos para cumprimento total.

Analisando 373 (trezentas e setenta e três) sentenças proferidas pela CorteIDH até dezembro de 2018, Max Abbott (2020) aponta que apenas 12,9% (doze inteiros e nove décimos por cento) dos casos registram cumprimento integral, enquanto outros 64,2% (sessenta e quatro inteiros e dois décimos por cento) registram cumprimento parcial ou descumprimento. O percentual restante se refere a casos sentenciados muito recentemente, acerca dos quais não houve instauração de processo de monitoramento pela Corte.

Quanto às espécies de medidas reparatórias, Michael Camilleri e Viviana Krsticevic (2009) destacam que o descumprimento de sentenças da CorteIDH ocorre com mais frequência quando o governante responsável pela implementação da decisão não é passível de responsabilização política ou quando os beneficiários da decisão são um público mal visto pela população, tais como pessoas em situação carcerária. Em ambas as hipóteses, o *noncompliance* decorre da ausência de pressão doméstica pelo cumprimento da sentença internacional.

Examinando as Resoluções de Monitoramento emitidas pela CorteIDH em 2012, Cecilia Bailliet (2013) indica uma resistência dos Estados a implementarem os aspectos das decisões relacionados à investigação e punição criminal de agentes beneficiados por leis de anistia e à dispensação de tratamento médico e psicológico às vítimas e suas famílias. No mesmo sentido, analisando 114 (cento e quatorze) julgamentos no período 2011-2013, Damian Gonzalez-Salzberg (2013) verificou um baixo índice de conformidade dos Estados quanto às determinações de alterações legislativas e sancionamento penal de responsáveis por violações de direitos humanos.

A relação aritmética entre o número de agentes públicos envolvidos no procedimento interno de conformidade, o nível de constrangimento do Executivo e o grau de cumprimento das decisões também é alvo de pesquisas na literatura estrangeira. Debruçando-se sobre 114 (cento e quatorze) julgamentos proferidos pela CorteIDH entre 1979 e 2009, Alexandra Huneus (2011) afirma que há uma relação de proporcionalidade inversa entre o índice de conformidade e a quantidade de órgãos internos envolvidos no cumprimento das sentenças. De acordo com o estudo, o índice é de 44% (quarenta e quatro por cento) quando a implementação da decisão requer ações exclusivamente do Poder Executivo. Contudo, o indicador cai para 36%

(trinta e seis por cento) quando as ordens exigem ações do Executivo e do Judiciário. Decisões que reclamam ações do Executivo e do Legislativo contam com 22% (vinte e dois por cento) de chance de *compliance*. Essa chance cai para 21,1% (vinte e um inteiros e um décimo por cento) quando são necessárias ações do Executivo e do Ministério Público. Ainda, ações que envolvem Executivo, Ministério Público e Judiciário registram 2% (dois por cento) de chance de conformidade.

Courtney Hillebrecht (2014) fornece outra perspectiva. Analisando julgados das Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos, a autora afirma que o índice de *compliance* é diretamente proporcional à força de constrangimentos institucionais no plano doméstico. Para realização do estudo, a autora define *xconst* como uma variável composta que mede a extensão dos constrangimentos institucionais sobre o processo decisório dos Chefes de Poder Executivo, indivíduos ou coletividades. Tal variável opera numa escala de 1 a 7, sendo que 1 sugere autoridade executiva totalmente livre e 7 indica um Executivo altamente constrangido. Os resultados apontaram uma média de 45% (quarenta e cinco por cento) no índice geral de *compliance* pelos Estados. A inclusão de todas as variáveis na análise e a redução de *xconst* ao patamar mais baixo conduziu a 0 (zero) o índice de conformidade. Por outro lado, a probabilidade de *compliance* salta para 28% (vinte e oito por cento) quando os constrangimentos institucionais sobre o Executivo são relativamente formas, ao passo que a ampliação do controle sobre a conduta do Executivo em 1 (um) ponto gera um incremento médio de 9,81% (nove inteiros e oitenta e um centésimos por cento) no índice de cumprimento de decisões internacionais.

De forma aparentemente antagônica com a pesquisa de Hillebrecht, os resultados de Huneeus apontam que o aumento do número de instituições envolvidas na implementação da decisão acarreta uma redução do índice de conformidade. Ainda que o controle externo do Executivo não se confunda, necessariamente, com participação no procedimento interno de *compliance*, o incremento na quantidade de agentes participantes do processo decisório ou de instâncias de controle prévio/posterior da decisão tomada pode atuar como entrave no processo de execução da sentença internacional.

Essa ambivalência sugere cautela na incorporação de metodologias exclusivamente “quantitativas” na análise de questões relativas ao *compliance*. Isto porque, como acentuam Christopher Fariss e Geoff Dancy (2017), as abordagens puramente factualistas do fenômeno tendem a desconsiderar a origem dos dados, o que pode fornecer uma visão parcial da noção de conformidade. Além disso, o conhecimento pelos agentes públicos de que suas práticas estão sob escrutínio pode gerar adulteração de dados e modificações de conduta com o propósito

específico de burlar o processo de monitoramento. Os autores apontam, ainda, a endogeneidade normativa dos indicadores de *compliance*. Com o incremento da transparência ao longo dos anos, especialmente com o avanço dos meios de comunicação, é possível que os indicadores elaborados não tenham acompanhado mudanças sociais e, por consequência, gerem resultados negativamente discrepantes da realidade.

A revisão de literatura desenvolvida na tese de doutorado de Karina Denari Gomes de Mattos (2021) sugere a existência de três fases históricas dos estudos sobre *compliance*. A primeira delas decorre das pesquisas realizadas a partir dos anos 1950 acerca da atuação da Suprema Corte dos EUA na era da Corte Warren e a partir da decisão em *Brown vs. Board of Education*. Já a segunda etapa de estudos se apresenta ao final do século XX, com o aumento do número de decisões de tribunais internacionais nos sistemas global e regional de direitos humanos. Por fim, a terceira fase envolve estudos focalizados na experiência do Sul global, os quais buscam interpretar a atuação de cortes locais e internacionais na implementação de direitos sociais, notadamente aqueles previstos no PIDESC. Incorporando as contribuições das pesquisas levadas a efeito em todas as fases, a autora sugere que uma análise metodologicamente consistente de *compliance* deve levar em consideração a relação entre os poderes à luz do ordenamento jurídico do Estado objeto de análise e os resultados de estratégias empregadas por agentes públicos e privados perante os tribunais locais quanto à implementação das sentenças. Sem que isso ocorra, as inferências produzidas poderão estar contaminadas por externalidades políticas e sociais não consideradas no modelo analítico e que poderão acarretar distorções no resultado da pesquisa.

Colocados esses elementos, a literatura, embora tenha avançado significativamente no exame dos contornos conceituais do *compliance* e venha sugerindo pressupostos dogmáticos para sua aferição, ainda não abordou em profundidade a experiência brasileira, em especial no que toca aos aspectos qualitativos da controvérsia, isto é, saber quais fundamentos o Estado brasileiro, por intermédio de seus distintos agentes e instituições, adota para (des)cumprir as sentenças proferidas por tribunais internacionais, notadamente a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Os estudos sintetizados ao longo deste intertítulo fornecem hipóteses e produzem inferências sobre o comportamento institucional de diversos atores no plano interno de distintos Estados, assim como elaboram indicadores quanto ao tempo médio de cumprimento das medidas reparatórias e às espécies de comandos mais frequentemente descumpridos. Contudo, a falta de pesquisas empíricas sobre os fundamentos adotados por agentes públicos no plano interno para justificar o (des)cumprimento das várias determinações da CorteIDH contra o

Estado brasileiro produz uma lacuna no campo investigativo. Para além de aferição aritmética da probabilidade de *compliance* com determinados pontos das sentenças, a compreensão dos fundamentos jurídicos que norteiam o comportamento dos agentes estatais possui um componente estratégico que não pode ser ignorado, seja do ponto de vista da função prescritiva da dogmática, seja com o propósito de fortalecer o *advocacy* em matéria de direitos humanos no plano interno. A tese aborda esse aspecto específico da questão no capítulo seguinte.

5 RAZÃO JURÍDICA DO (DES)CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Partindo das reflexões desenvolvidas nas seções antecedentes, o presente capítulo aborda especificamente o elemento central do problema de pesquisa que fundamenta a tese. Ao elaborar inferências descritivas a partir de uma exploração não sistemática da jurisprudência dos tribunais superiores, em especial do STF, os dois primeiros capítulos reúnem evidências teóricas e empíricas acerca da função judiciária no marco constitucional da separação de Poderes no Brasil, bem como sobre as interações entre o direito internacional e o direito interno. Já a seção anterior organiza os principais argumentos encontrados na literatura nacional e estrangeira sobre a questão do *compliance* em matéria de tribunais internacionais e direitos humanos. Com base nesses elementos, busco contribuir para o avanço da agenda de pesquisa ao analisar um aspecto pouco explorado da questão no Brasil: os fundamentos jurídicos pelos quais o Estado brasileiro (des)cumpra as sentenças proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em seu desfavor.

A revisão narrativa de literatura que consta do capítulo anterior demonstra essa lacuna: os diversos trabalhos estudados se concentram no apontamento dos fatores institucionais e políticos que afetam o comportamento do Estado em relação às sentenças e na elaboração de índices de conformidade/*compliance* balizados por critérios matemáticos. Alguns desses estudos também se dedicaram a identificar os pontos resolutivos das decisões internacionais que enfrentam maior resistência por parte de agentes públicos no plano interno. Apesar disso, os trabalhos encontrados na revisão não compilam, com algum grau de representatividade amostral, as razões expressamente declaradas pelos agentes estatais para justificar sua conduta comissiva/omissiva diante do conteúdo das sentenças da CorteIDH.

Nesse contexto, dedico o presente capítulo à realização de uma pesquisa empírica com esse objeto. Conforme aponte na seção anterior, a diversidade no conteúdo dos pontos resolutivos das sentenças internacionais e a limitação de sua força executiva ao aspecto pecuniário da reparação demandam o envolvimento de atores com competências distintas no plano interno e, ocasionalmente, a intermediação do Legislativo para a criação e/ou alteração do regime jurídico doméstico e adequação das estruturas burocráticas do Estado aos comandos do tribunal internacional. Esse cenário gera um desafio do ponto de vista da coleta de dados, tendo em vista ser incomum a exposição pública das razões jurídicas de suas condutas pelos agentes do Executivo e do Legislativo. Embora esses agentes se pronunciem publicamente, tais manifestações não contêm, necessariamente, um cariz jurídico. Além disso, ao contrário do

Judiciário, os diversos órgãos dos demais Poderes (nas três esferas federativas) não dispõem de um banco de dados que contenha gravações e/ou transcrições das respectivas autoridades e que permita a consulta pública ao teor desses pronunciamentos. No intertítulo seguinte, apresento um modelo que permitiu a coleta e a organização de dados suficientemente representativos, minimizando tais fatores limitantes, assegurando a viabilidade de replicação do desenho de pesquisa em outros contextos e, portanto, autorizando a elaboração de inferências descritivas minimamente confiáveis (Demo, 2002; King, 2015; King; Epstein, 2013).

5.1 Percorso metodológico

A pesquisa empírica desenvolvida neste capítulo é exclusivamente documental. No contexto das limitações de tempo e recursos humanos/financeiros em que escrevi esta tese, a realização de entrevistas com autoridades públicas brasileiras direta ou indiretamente envolvidas no cumprimento de sentenças da CorteIDH exigiria o planejamento de uma subetapa onerosa do projeto de pesquisa, a qual envolveria, ao menos, capacitação técnica para execução do procedimento, aprovação de documentos pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP)¹⁵⁰, identificação de atores estratégicos, obtenção de aceite desses agentes, compatibilização de agendas para realização das entrevistas e, eventualmente, deslocamento físico no território nacional, com dispêndio de recursos financeiros próprios.

E mesmo que desconsiderados esses fatores, a realização de entrevistas era uma opção metodologicamente desinteressante e desnecessária diante do acervo documental disponível em bancos públicos de dados. Mesmo que as respostas das autoridades entrevistadas pudessem fornecer elementos de interesse para a investigação, essa eventual e incerta contribuição seria circunstancial e não poderia ser interpretada como representativa no processo de formulação de inferências. Daí por que os pronunciamentos escritos de autoridades públicas em meios oficiais constituem um material mais confiável para os fins dessa tese, à medida que a pesquisa documental não arbitrária reclama um inventário exaustivo da informação disponível e a justificação da escolha do material, ao passo que as entrevistas, por seu caráter subjetivo, podem reproduzir vieses na percepção de ambos os interlocutores (Cellard, 2008; Gil, 2008).

Feito esse apontamento, a coleta de dados ocorreu em oito etapas. Na primeira delas, houve o descarregamento (download) e armazenamento em pasta própria de nuvem digital (i) das sentenças de mérito proferidas pela CorteIDH contra o Estado brasileiro; (ii) dos relatórios

¹⁵⁰ Resoluções n. 466/2012 e 510/2016, ambas do Conselho Nacional de Saúde.

de monitoramento emitidos pela Corte até a presente data, nos termos do artigo 63.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos; (iii) dos extratos (resumos) de medidas cumpridas e pendentes, elaborados pela Secretaria da Corte; e (iv) contestações e alegações finais ofertadas pelo Estado brasileiro durante a tramitação dos casos. A amostra selecionada compreende as sentenças proferidas pela CorteIDH contra o Estado brasileiro no período de 2006 até 2023, o que totaliza 13 (treze) casos: Ximenes Lopes, Escher, Garibaldi, Gomes Lund (Guerrilha do Araguaia), Fazenda Brasil Verde, Favela Nova Brasília, Povo Xucuru, Herzog, Fábrica de Fogos Santo Antônio, Barbosa de Souza, Sales Pimenta, Tavares Pereira e Honorato.

Não houve análise das sentenças proferidas a partir de 2024 nos casos Leite de Souza, Santos Nascimento, Muniz da Silva, Comunidades Quilombolas de Alcântara e Manoel Luiz da Silva em razão da entrada recente desses casos em etapa de supervisão de cumprimento de sentença, sem emissão de relatórios e resoluções pela CorteIDH. Uma vez que todas as obrigações fixadas nessas demandas se encontram pendentes de cumprimento e que decorreu um prazo relativamente curto entre a publicação das condenações e a finalização da tese, optei por priorizar os demais casos diante da insuficiência de documentos no tribunal internacional e no plano interno que viabilizasse a equivalência de profundidade da análise em relação aos demais processos.

Após a coleta de tais materiais, sintetizei seu conteúdo em tabelas, as quais constam da seção seguinte. As medidas foram descritas e acompanhadas do status indicado pela própria CorteIDH (cumprida, pendente de cumprimento ou não cumprida). A última coluna de cada tabela indica o órgão responsável pelo seu cumprimento no âmbito interno de acordo com as competências estabelecidas pela Constituição de 1988 e pelas leis brasileiras.

Na segunda etapa, houve a coleta de 503 (quinhentos e três) acórdãos proferidos pelos 6 (seis) Tribunais Regionais Federais (TRFs), pelo STF e pelo STJ, com seleção de 53 (cinquenta e três) documentos para análise integral. O critério único de seleção foi a relação direta entre o processo judicial encontrado e uma das sentenças proferidas pela CorteIDH contra o Estado brasileiro. Os acórdãos sumariamente excluídos da análise estão listados no Apêndice A, acompanhados da justificativa para sua exclusão. As estratégias de busca (*strings*) empregadas nos bancos eletrônicos de jurisprudência foram agregadas num livro de códigos, constante do Apêndice B. Em todos os tribunais, exceto o STF, não houve análise de decisões monocráticas, as quais são proferidas com base em jurisprudência consolidada, sem veiculação de fundamentos inéditos¹⁵¹. Tampouco houve realização de buscas exaustivas nos sítios

¹⁵¹ Artigo 932, incisos IV e V, CPC/2015.

eletrônicos dos Tribunais de Justiça estaduais, haja vista que a primeira fase de coleta de dados permitiu constatar que a maior parte das ordens endereçadas ao Poder Judiciário se inserem no âmbito local de competência da Justiça Federal, na forma do artigo 109 da Constituição de 1988. Logo, eventuais medidas pontualmente dirigidas às autoridades no âmbito estadual foram individualmente investigadas, evitando o dispêndio de recursos desnecessários.

Já na terceira fase, consultei o banco de dados mantido pela Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos (UMF), instituída pela Resolução CNJ n. 364/2021. Esse acervo é composto de gravações de audiências públicas realizadas na CorteIDH, de um painel eletrônico interativo de monitoramento e de relatórios periódicos e sumários executivos de implementação formulados pela UMF. Nesse ponto, o desenho original da pesquisa teve que ser alterado, visto que a plataforma da UMF foi modificada pelo CNJ durante a escrita da tese. Ao tempo da submissão do anteprojeto no processo seletivo de ingresso, o painel continha informações sobre o andamento de ações judiciais no plano interno, incluindo, pelo menos, o número do processo, o que deixou de ocorrer pela modificação da interface virtual da Unidade.

Uma vez que tais informações não mais constam do sítio eletrônico da UMF, houve a formulação de *strings* (estratégias de pesquisa com palavras-chave) para acesso aos bancos de jurisprudência dos Tribunais brasileiros na segunda fase, bem como a consulta individual dos processos indicados nos relatórios e nos sumários executivos da UMF nos sítios eletrônicos de pesquisa processual dos respectivos tribunais.

Na quarta etapa, busquei projetos de lei (PLs) e propostas de emenda à Constituição (PECs) nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que tivessem relação com as medidas determinadas pela CorteIDH quanto à adaptação/modificação do ordenamento jurídico local. 14 (quatorze) resultados positivos compõem essa fase, com 11 (onze) projetos na Câmara e 4 (quatro) no Senado.

A quinta fase envolveu a busca de informações nas bases do Governo Federal. Diante da pluralidade de órgãos internos envolvidos nos casos, analisei os relatórios de gestão divulgados pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) e pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) – atualmente denominado Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) – desde 2018, bem como dos relatórios divulgados pela Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) desde 2017 (datas mais antigas à disposição). Nessa etapa, o Balanço de Gestão do MMFDH no governo Bolsonaro, com 325 (trezentas e vinte e cinco) páginas, não contém nenhuma menção às sentenças da CorteIDH (MMFDH, 2022). Os relatórios anuais de alguns anos no período

compreendido entre 2019 e 2022 contêm informações pontuais, sem indicação de formulação e/ou execução de políticas públicas voltadas ao cumprimento das sentenças. As informações obtidas constam do intertítulo seguinte.

Na sexta fase, consulte a plataforma Busca de Pedidos e Respostas (BuscaLAI), da Controladoria-Geral da União, a qual contém informações detalhadas sobre pedidos de acesso à informação anteriormente endereçados a todos os órgãos da Administração Pública Federal. O acesso a esse ambiente virtual possibilitou o aproveitamento de outros pedidos já respondidos por diversos órgãos federais sobre o tema da pesquisa sem que houvesse a necessidade de formulação individual de pedidos de acesso à informação, propiciando economia de tempo e evitando que o avanço da investigação ficasse condicionado a entraves inerentes à burocracia estatal. Lançando a *string* “corte interamericana” no campo de pesquisa exata da plataforma, obtive 173 (cento e setenta e três) resultados. Desse universo, analisei integralmente 147 (cento e quarenta e sete) respostas, incluindo: 101 (cento e um) acessos concedidos, 12 (doze) acessos negados e 34 (trinta e quatro) acessos parcialmente concedidos. Os demais resultados foram sumariamente descartados por abrangerem respostas de informação inexistente (3), pedido não trata de solicitação de informação (4), falta de competência do órgão para responder sobre o assunto (5) e pergunta duplicada/repetida (14). Essa etapa permitiu a obtenção de informações existentes no Ministério das Relações Exteriores (MRE), mas que não estão disponíveis em meios de livre acesso e, portanto, não foram coletadas na fase antecedente.

A sétima fase teve caráter suplementar, envolvendo a formulação de pedidos individuais de acesso à informação a órgãos públicos com base na Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Os critérios para realização dos pedidos individuais foram a inexistência de respostas pertinentes na sexta etapa e a impossibilidade de localizar a informação pretendida na internet ou em outros acervos públicos ou privados livremente acessíveis. Nessa etapa, formulei três pedidos de acesso. O primeiro deles foi enviado à Câmara Municipal de Marabá/PA, com solicitação de informações sobre o Projeto de Lei n. 165/2024, referente à denominação de praça pública em homenagem a Gabriel Sales Pimenta. O segundo foi endereçado ao Município de Campo Largo/PR, com pedido de cópia integral do processo administrativo de tombamento do Memorial Tavares Pereira. E o terceiro foi encaminhado à AGU, com solicitação de cópia integral do Plano Nacional de Negociação n. 23, referente à negociação em processos que tratam sobre o reconhecimento da condição de anistiado político pelo Ministério da Justiça e a fixação do valor da indenização por danos morais ou da reparação econômica de que trata a Lei nº 10.559/2002 (danos materiais).

Por fim, a oitava fase contemplou a coleta de todas as manifestações da advocacia pública, da Defensoria Pública, do Poder Legislativo, do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil e dos *amici curiae* existentes nas ADPFs n. 153/DF (após os embargos de declaração), 320/DF e 635/RJ, cujos autos são eletrônicos e públicos. Considerando que o objetivo dessas petições é influenciar a tomada de decisão do STF nas questões da anistia e da violência policial, esses documentos podem viabilizar uma análise holística das posições institucionais internas quanto às decisões da CorteIDH. Essa fase resultou na coleta de 9 (nove) documentos.

Em termos de organização e análise de dados, empreguei ferramentas típicas de análise de conteúdo de matriz categorial, proposta por Laurence Bardin (2011), seguindo as regras de base indicadas por Romeu Gomes (2007) para realização da pré-análise, da exploração do material e da produção de inferências. Nesse sentido, os dados foram agregados a partir de categorias, correspondentes a cada uma das sentenças internacionais, com a finalidade de atender às garantias de homogeneidade, exaustividade, exclusividade, concretude e adequação propostas por esses autores. E apesar das limitações metodológicas da análise de conteúdo, especialmente a impossibilidade de dedução do contexto a partir do exame exclusivo do texto, essa ferramenta possibilita o mapeamento das razões formalmente declaradas pelo emissor pelo emprego de recursos de exclusão e tendência (Bauer, 2008). Tais resultados, embora limitados, permitem a formulação de inferências generalizáveis, o que torna a análise de conteúdo um instrumento interessante para a presente investigação.

5.2 Os casos na Corte e seu desdobramento no plano interno

As subseções a seguir reúnem e organizam as informações coletadas durante a pesquisa empírica, agrupando os dados obtidos com relação a cada uma das treze sentenças condenatórias. Antes da exposição dos dados, cada subseção contém um breve relato dos casos levados à CorteIDH, com informações essenciais para a compreensão do pano de fundo de cada um deles. Extraí todas as informações dos casos concretos do inteiro teor das sentenças condenatórias, as quais contêm relatos exaustivos das circunstâncias dos processos no âmbito interno. Ao longo dos relatos, utilizo as notas de rodapé para indicar os números dos processos judiciais relacionados aos casos no plano interno, vários deles não informados pelas sentenças internacionais. Por outro lado, informações não essenciais para a compreensão dos casos serão omitidas. Reputei necessária essa contextualização para colocar os pontos resolutivos das sentenças em perspectiva quanto ao histórico dos processos, assim como para evitar a

obrigatoriedade de consulta a documentos externos pelos leitores da tese. Adotei expediente similar ao longo do texto, com recurso às notas de rodapé, quando me reporte a outros casos na jurisprudência internacional, processados na CorteIDH ou perante outros tribunais.

5.2.1 Ximenes Lopes

Damião Ximenes Lopes, com 30 (trinta) anos de idade e diagnosticado com deficiência mental, vivia com sua mãe no município de Varjota/CE, situado a aproximadamente uma hora do município de Sobral/CE. Em 1995, Damião foi internado na Casa de Repouso Guararapes, centro de atendimento psiquiátrico privado credenciado ao Sistema Único de Saúde (SUS) e operante em Sobral, por um período de dois meses. Após sua liberação, Damião apresentava lesões nos joelhos e nos tornozelos e informava que tais feridas eram decorrentes de violência praticada por funcionários da casa de repouso. Em razão de intercorrências de sua situação mental, Damião passou a apresentar resistência para comer, dormir e tomar seus remédios, o que levou a uma nova internação na Casa de Repouso Guararapes no dia 01 de julho de 1999, embora não estivesse agressivo nem apresentasse sinais de violência física. Em 03 de julho de 1999, Damião teria manifestado uma crise de agressividade, trancando-se em um banheiro da casa de repouso, sendo dali retirado à força por um auxiliar de enfermagem e outros pacientes. Outro episódio de agressividade foi registrado no mesmo dia.

No dia seguinte, a mãe de Damião, Albertina Viana Lopes, chegou ao local por volta das 9h da manhã, tendo avistado o filho sangrando, com hematomas, a roupa rasgada e odor de excremento, além das mãos amarradas para trás, dificuldade para respirar e com gritos de socorro. Após ser colocado numa cama por um auxiliar de enfermagem, Damião caiu ao solo, sendo realocado num colchonete no chão. A senhora Albertina solicitou aos funcionários do local que dessem banho em seu filho, sem resposta. O médico responsável se limitou a prescrever medicamentos sem prévio exame físico. Damião Ximenes Lopes faleceu às 11h30 do dia 04 de julho de 1999. O médico responsável indicou parada cardiorrespiratória como *causa mortis*, sem determinar a realização de necropsia. Tal diligência somente ocorreu por exigência dos familiares de Damião, tendo o cadáver apresentado sangramento intenso no trajeto até Fortaleza/CE. O relatório médico final indicou a causa da morte como indeterminada.

Os familiares continuaram a cobrar providências dos órgãos estatais. Durante o ano de 1999, os familiares apresentaram denúncias à Coordenação Municipal de Controle e Avaliação da Secretaria de Saúde e Assistência Social de Sobral e à Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Paralelamente, o Ministério Público

Estadual requisitou a instauração de inquérito policial para apuração criminal dos fatos. Após a realização de diligências, o Ministério Público ofertou denúncia contra quatro pessoas em 27 de março de 2000 pela suposta prática do delito de maus-tratos seguidos de morte. O processo criminal não havia recebido decisão de mérito até a prolação da sentença condenatória pela CorteIDH em 04 de julho de 2006.

Na esfera administrativa, após diversas inspeções por parte da Divisão de Vigilância Sanitária e da Secretaria Municipal de Saúde e a constatação da total inadequação de suas condições de funcionamento, a Casa de Repouso Guararapes foi descredenciada como instituição contratada para prestar serviços ao SUS na área de assistência hospitalar em psiquiatria em 10 de julho de 2000. No âmbito cível, o Instituto Médico Legal emitiu novo laudo em 17 de fevereiro de 2000, informando que as lesões constatadas no corpo de Damião foram provocadas por ação de instrumento contundente (ou por espancamento ou por tombos), não sendo possível afirmar o modo específico de causa dos ferimentos. Em 06 de abril de 2002, após o ajuizamento de ação indenizatória pela família, houve exumação do cadáver, que também apontou como indeterminada a causa da morte. Em 16 de junho de 2004, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará aprovou a Lei n. 13.491/2004, concedendo pensão mensal vitalícia à senhora Albertina Viana Lopes, mãe de Damião, no importe de um salário-mínimo.

A sentença internacional reconheceu que o Estado brasileiro violou os direitos à vida e à integridade pessoal assegurados a Damião Ximenes Lopes, bem como os direitos à integridade pessoal, às garantias judiciais e à proteção judicial deferidos aos familiares da vítima, decorrentes dos artigos 1.1, 4.1, 5.1, 5.2, 8.1 e 25.1 da CADH. As medidas de reparação, seu status atual e seus destinatários no plano interno estão descritos na Tabela 1:

Tabela 1 – Medidas determinadas em Ximenes Lopes vs. Brasil

Medida	Status	Destinatário
Publicar sentença no Diário Oficial	Cumprida	Executivo federal
Desenvolver programa de formação e capacitação para pessoal médico, psiquiátrico, psicológico, de enfermagem, auxiliares de enfermagem e todas as pessoas vinculadas à atenção à saúde mental, em particular sobre os princípios que devem reger o trato das pessoas com deficiências mentais em conformidade com os parâmetros internacionais sobre a matéria.	Cumprida	Executivo federal, estadual e municipal
Pagar indenização por dano material	Cumprida	Executivo federal
Pagar indenização por dano moral	Cumprida	Executivo federal
Pagar custas e despesas processuais	Cumprida	Executivo federal
Garantir, em prazo razoável, que o processo interno tendente a investigar e punir os responsáveis pelos fatos narrados no caso surta seus devidos efeitos	Não cumprida	Executivo e Judiciário estadual

Fonte: elaboração própria, com base em dados da CorteIDH

Além do pagamento de indenizações e custas, a sentença determinou que o Estado desenvolvesse um programa de formação e capacitação em matéria de saúde mental e promovesse a responsabilização dos agentes envolvidos na morte de Damião Ximenes Lopes. Nesse primeiro ponto, os relatórios de monitoramento emitidos nos anos de 2009 e 2010 indicam que o Estado se limitou a informar a existência de programas de formação em recursos humanos para a reforma psiquiátrica e de cursos de especialização não obrigatórios, bem como a defender a autonomia dos entes federados para capacitação de seus servidores. No relatório de 2021, apontou-se a realização de uma audiência pública, em que representantes do Estado fizeram referência ao início de uma política de reestruturação da assistência psiquiátrica e à implementação do Programa Permanente Damião Ximenes Lopes, o que ocorreu em 2023 com a disponibilização do curso “Direitos Humanos e Saúde Mental – Curso permanente Damião Ximenes Lopes”. O curso foi lançado em abril de 2023 sob gestão da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e contabilizou cerca de 17.000 (dezessete mil) inscritos até dezembro de 2024, segundo informações do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC, 2025).

No ano de 2021, o então presidente do CNJ, ministro Luiz Fux, editou a Portaria n. 142/2021, que instituiu Grupo de Trabalho para a realização de estudos e medidas voltadas à superação das dificuldades relativas à promoção da saúde mental (Grupo Ximenes Lopes). Em seu relatório final, o GT apontou que a implementação de políticas públicas de atenção à saúde mental de pessoas presas enfrenta “desafios inerentes à infraestrutura, mas também à própria lógica institucional do Sistema Socioeducativo” no caso de crianças e adolescentes envolvidos na prática atos infracionais (CNJ, 2022, p. 53). No mesmo ano, a UMF/CNJ informou a realização de um seminário sobre o tema, mas apontou a necessidade de mudança cultural no sistema de justiça criminal, a necessidade de fortalecimento das redes de atendimento e apoio à saúde mental no SUS e a vinculação de eventuais alterações estruturais aos termos da Lei n. 10.216/2001 como entraves ao cumprimento da sentença internacional (CNJ, 2021).

Em 2023, sob a presidência da ministra Rosa Weber, o CNJ editou a Resolução n. 487, de 15 de fevereiro de 2023, que instituiu a Política Antimanicomial do Poder Judiciário, estabelecendo diretrizes protetivas com a finalidade de cumprir a sentença proferida em Ximenes Lopes, dentre as quais se destacam o fechamento dos manicômios judiciais e a transferência de internos para atendimento nos Centros de Atenção Psicossocial (CAPs) do Sistema Único de Saúde (SUS).

Essa resolução foi questionada perante o STF pelos partidos políticos Podemos e União Brasil, pela Associação Brasileira de Psiquiatria e pela Associação Nacional dos Membros do

Ministério Público, com alegações de inconstitucionalidade formal e material (ADI n. 7.389/DF; ADPF n. 1.076/DF; ADI n. 7.454/DF; e ADI n. 7.566/DF, todas de relatoria do ministro Luiz Edson Fachin). Em suas manifestações nesses processos, o CNJ, a AGU e a PGR afirmaram que a resolução não cria normas jurídicas, não invade competência de outros órgãos nem acarreta violações de direitos fundamentais de pessoas presas, mas visa a instituir uma política de atenção à saúde mental não focalizada na internação compulsória, em atendimento aos pontos resolutivos da sentença proferida pela CorteIDH em Ximenes Lopes. Essa argumentação foi acolhida no voto de mérito do relator.

Quanto ao segundo ponto resolutivo, a ação penal movida contra os agentes envolvidos na morte de Damião Ximenes Lopes não gerou punição dos responsáveis. Isto porque, embora o pedido condenatório tenha sido julgado procedente em primeiro grau, o TJCE entendeu que não havia prova de nexo de causalidade entre a situação de maus tratos e o resultado morte, o que acarretou a desclassificação da conduta para o delito de maus tratos na modalidade simples e o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva estatal no ano de 2012¹⁵². O acórdão não contém nenhuma remissão à sentença internacional. No relatório de monitoramento emitido pela CorteIDH em 2021, o Estado brasileiro afirmou que não houve intenção de promover a impunidade dos agentes envolvidos, mas que a prescrição constitui um limite ao poder estatal, de modo que a investigação não poderia ser reaberta sem que houvesse afronta a preceitos constitucionais e ao próprio direito internacional dos direitos humanos. Além disso, o Estado argumentou que a responsabilização poderia ocorrer na esfera cível no âmbito de ação indenizatória movida pelos familiares de Damião Ximenes Lopes.

Nesse particular, o pedido indenizatório formulado por familiares contra a casa de repouso, o médico responsável e um dos enfermeiros foi julgado parcialmente procedente para condená-los ao pagamento de indenização por danos morais no valor de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais). Em grau de apelação, o TJCE¹⁵³ e o STJ¹⁵⁴ mantiveram integralmente a sentença condenatória. Nas razões do recurso de apelação, os requeridos alegavam que a condenação do Brasil na CorteIDH impediria o estabelecimento de nova indenização contra os agentes, tendo em vista que essa situação acarretaria *bis in idem*. Contudo, o TJCE rejeitou esse argumento, afirmando que as relações jurídico-processuais eram distintas: enquanto o processo

¹⁵² TJCE, Apelação Criminal n. 0012736-95.2000.8.06.0167, relator o desembargador Luiz Evaldo Gonçalves Leite, Primeira Câmara Criminal, julgada em 20 de novembro de 2012.

¹⁵³ TJCE, Apelação Cível n. 0014219-63.2000.8.06.0167, relator o desembargador Francisco de Assis Filgueira Mendes, 2ª Câmara Cível, julgada em 31 de março de 2010.

¹⁵⁴ STJ, AgRg no AREsp n. 116.933/CE, relator o ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 05 de junho de 2012.

internacional apontava o próprio Estado brasileiro no polo passivo, a ação indenizatória tinha como réus as pessoas naturais autoras do ato ilícito. Logo, diante da distinção de sujeitos e objetos, não foi reconhecida a dupla punição pelo mesmo fato.

5.2.2 Escher

Arlei José Escher, Celso Aghinoni, Dalton Luciano de Vargas, Delfino José Becker e Pedro Alves Cabral eram membros das organizações Associação Comunitária de Trabalhadores Rurais (ADECON) e Cooperativa Agrícola de Conciliação Avante (COANA), ambas as quais mantinham relações com o Movimento Sem Terra (MST) no Estado do Paraná com o objetivo de promover a reforma agrária. Em 28 de abril de 1999, o subcomandante e Chefe do Estado Maior da Polícia Militar do Estado do Paraná solicitou que o Secretário de Segurança Pública requeresse judicialmente medida de interceptação e monitoramento das comunicações telefônicas dessas associações privadas.

O pedido foi encaminhado pelo Secretário ao Juízo da Comarca de Loanda sob o argumento da existência de fortes indícios de práticas delitivas pelos membros da associação, em especial a suposta prática de desvio ilícito de receita oriunda do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) e do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA). A juíza responsável deferiu o pedido em 05 de maio de 1999 mediante decisão sem nenhuma fundamentação. Em 12 de maio de 1999, um sargento da Polícia Militar Estadual solicitou a extensão da medida a outra linha telefônica sem nenhuma justificativa. Esse segundo pedido também foi deferido, mas nenhuma das medidas foi comunicada ao Ministério Público. Em 25 de maio de 1999, o Chefe do Estado Maior do Estado do Paraná solicitou o cancelamento da interceptação, o que foi acolhido na mesma data.

Na noite de 07 de junho de 1999, trechos dos diálogos interceptados foram divulgados no Jornal Nacional, na Rede Globo de Televisão. No dia seguinte, o Secretário de Segurança do Estado do Paraná deu entrevista coletiva à imprensa, na qual fez comentários elogiosos à atuação da Polícia Militar e reproduziu novos excertos dos áudios coletados. Em 01 de julho de 1999, o Chefe de Estado Maior encaminhou ofício à juíza do caso, acompanhado de 123 (cento e vinte e três) fitas de gravação e contendo acusações contra o MST. O documento fazia remissão a duas etapas de interceptação: a primeira ocorrida entre 14 e 26 de maio de 1999, e a segunda entre 09 e 30 de junho de 1999. Essa segunda etapa de monitoramento nem sequer contou com prévia autorização judicial. O ofício não continha a íntegra dos diálogos, mas

simples resumos dos trechos considerados relevantes pela Polícia Militar, e alegava que o material foi entregue à imprensa por um agente infiltrado do MST na corporação policial.

Em 05 de outubro de 1999, as organizações ADECON e COANA e os senhores Arlei José Escher, Avanilson Alves Araújo e Celso Aghinoni impetraram mandado de segurança perante o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR), requerendo a suspensão da medida de interceptação telefônica e a destruição das fitas gravadas. Em 05 de abril de 2000, o TJPR extinguiu o processo sem resolução de mérito sob o fundamento de que as gravações já haviam cessado, o que acarretava a perda de objeto do mandado de segurança. Embargos de declaração opostos para suprir omissão quanto ao pedido de destruição das fitas foram rejeitados em 07 de junho de 2000. Na oportunidade, o tribunal alegou que a análise dessa questão dependeria do exame de mérito do próprio mandado de segurança, não enfrentado pelo primeiro acórdão.

Na primeira instância, os autos somente foram encaminhados ao Ministério Público em 30 de maio de 2000. A promotora de justiça responsável deu parecer pela ilegalidade das diligências, as quais foram solicitadas por agentes sem legitimidade ativa para requerer tais providências e foram levadas a efeito sem lastro em procedimento investigatório ou judicial previamente instaurado. Além disso, argumentou que um dos pedidos não continha justificativa e que as decisões que acolheram as solicitações não atendiam ao dever constitucional de fundamentação. Nesse contexto, o Ministério Público argumentou que as diligências não tinham o objetivo de investigar a prática de possíveis crimes, mas buscavam atender ao interesse político de monitorar as ações do MST, em ofensa aos direitos constitucionais à intimidade e à vida privada. A juíza do caso rejeitou o conteúdo do parecer, mas ordenou a destruição das fitas, o que ocorreu em 23 de abril de 2002.

Em 19 de agosto de 1999, o MST e a Comissão Pastoral da Terra (CPT) formularam representação criminal perante o Ministério Público, requerendo a investigação dos agentes públicos envolvidos no caso pela possível prática dos crimes de usurpação de função pública, interceptação telefônica ilegal, divulgação de segredo de justiça e abuso de autoridade. Em 06 de outubro de 2000, o Órgão Especial do TJPR ordenou o arquivamento da investigação quanto ao suposto crime de interceptação telefônica ilegal e baixou os autos para apuração do possível crime decorrente da divulgação indevida das informações. Após o oferecimento de denúncia, o Secretário de Segurança Pública foi condenado criminalmente em primeiro grau de jurisdição no dia 23 de dezembro de 2003 às penas de multa e dois anos e quatro meses de reclusão, esta última substituída por prestação de serviços à comunidade. Em 14 de outubro de 2004, a Segunda Câmara Criminal do TJPR deu provimento ao recurso de apelação da defesa para

absolver o acusado, entendendo que a prévia exibição das informações em rede nacional tornava impossível a prática do crime de divulgação de segredo pelo agente público.

Na seara administrativa, a Corregedoria-Geral de Justiça do TJPR arquivou denúncia oferecida contra a juíza do caso em 28 de setembro de 2001, afirmando que a investigação criminal já havia concluído pela não ocorrência dos crimes imputados à magistrada. Após a aprovação de recomendação pela Comissão Interamericana e remessa de ofício pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, o CNJ rejeitou pedido de revisão disciplinar sob os mesmos fundamentos. Já na esfera cível, os senhores Arlei José Escher e Dalton Luciano de Vargas moveram ações indenizatórias contra o Estado do Paraná em 04 de maio de 2004 e 15 de maio de 2007. No primeiro caso, o pedido foi julgado improcedente em primeira instância, com interposição de recurso de apelação pelo autor. O segundo processo não havia sido julgado até a data da prolação da sentença pela CorteIDH.

A sentença internacional reconheceu que o Estado brasileiro violou os direitos à vida privada, à reputação, à liberdade de associação, às garantias judiciais e à proteção judicial assegurados às vítimas Arlei José Escher, Celso Aghinoni, Dalton Luciano de Vargas, Delfino José Becker e Pedro Alves Cabral, decorrentes dos artigos 8, 11 e 25 da CADH. As medidas de reparação, seu status atual e seus destinatários no plano interno estão descritos na Tabela 2:

Tabela 2 – Medidas determinadas em Escher vs. Brasil

Medida	Status	Destinatário
Publicar sentença no Diário Oficial	Cumprida	Executivo federal
Pagar indenização por dano moral	Cumprida	Executivo federal
Pagar custas e despesas processuais	Cumprida	Executivo federal
Investigar os fatos narrados no caso	Supervisão concluída	Polícia Federal, Ministério Público e Judiciário Federal

Fonte: elaboração própria, com base em dados da CorteIDH

Neste caso, a publicação da sentença gerou controvérsia, tendo em vista que, no relatório de monitoramento de 2010, o Estado indicou custos elevados para divulgação do inteiro teor do julgado em jornal de ampla circulação e argumentou que a publicação integral do texto geraria prejuízos à sua compreensão pelo público-alvo, especialmente em razão da linguagem técnica empregada na sentença e sua extensão considerável. Após a rejeição dessas teses pela Corte, a sentença foi publicada em dois jornais de grande circulação e no Diário Oficial. O pagamento das indenizações ocorreu após a publicação do Decreto Presidencial n. 7.158/2010, pelo qual o presidente Lula autorizou que a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República realizasse os pagamentos em favor de cinco vítimas, no importe de US\$ 22.000,00

(vinte e dois mil dólares) cada. Entretanto, no relatório de monitoramento de 2012, o Estado afirmou a impossibilidade de conduzir investigações cíveis e criminais contra os agentes públicos envolvidos devido à prescrição das respectivas pretensões, tanto na esfera cível como criminal. Argumentou, ainda, que a investigação não constitui um fim em si mesma, de modo que seria inútil deflagrar procedimentos investigativos com a simples finalidade de declarar a prescrição e arquivar os processos.

5.2.3 Garibaldi

Em 1998, a Fazenda São Francisco, situada no município de Querência do Norte, no Estado do Paraná, estava ocupada por aproximadamente cinquenta famílias vinculadas ao MST. No dia 27 de novembro daquele ano, um grupo composto por cerca de vinte homens armados e encapuzados invadiu a fazenda, determinando que as famílias deixassem suas barracas e se encaminhassem para o centro do acampamento, devendo permanecer deitados no chão. Ao sair de sua barraca, Sétimo Garibaldi foi atingido na coxa esquerda por um disparo de arma de fogo calibre 12, efetuado por um dos indivíduos encapuzados. Garibaldi não resistiu aos ferimentos e faleceu em decorrência de hemorragia. O grupo se retirou do local sem realizar a desocupação da fazenda.

Na manhã desse mesmo dia, dois policiais militares e um escrivão de polícia compareceram ao local e efetuaram diligências para localizar o administrador da fazenda, que teria sido reconhecido por alguns ocupantes como integrante do grupo armado. O suspeito foi encontrado em outra fazenda na posse de uma arma de fogo calibre 38, embora sem registro do artefato nem licença para posse ou porte. Após a formalização da prisão em flagrante, o escrivão efetuou um disparo com a arma no local, a pretexto de evitar retaliações de integrantes do MST. Houve a instauração de inquérito policial contra o administrador e o proprietário da fazenda, mas a juíza do caso indeferiu pedido de decretação da prisão temporária dos investigados em 14 de dezembro de 1998. Após inúmeras diligências e prorrogações de prazo, o escrivão da Vara de Loanda/PR certificou que a arma apreendida não se encontrava em cartório. Remetidos os autos ao Ministério Público, o promotor de justiça deu parecer pelo arquivamento do inquérito diante da ausência de indícios suficientes de autoria e da prescrição da pretensão punitiva quanto ao crime de posse ilegal de arma de fogo. O parecer foi acolhido pela juíza do caso em 18 de maio de 2004. Iracema Garibaldi, viúva de Sétimo Garibaldi, impetrou mandado de segurança contra essa decisão, mas a ordem foi denegada pelo TJPR sob o fundamento de que o pedido exigia dilação probatória incompatível com o rito do mandado de segurança.

Em 2009, após o encaminhamento da denúncia à CIDH, o Ministério Público solicitou o desarquivamento do inquérito em razão do surgimento de novas provas, especialmente as declarações prestadas por Vanderlei Garibaldi e Giovani Braun à CorteIDH em 03 e 05 de fevereiro de 2009. O pedido foi acolhido pela nova juíza titular da Vara de Loanda/PR em 20 de abril de 2009.

A sentença internacional reconheceu que o Estado brasileiro violou os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial assegurados aos familiares de Sétimo Garibaldi, decorrentes dos artigos 8 e 25 da CADH. As medidas de reparação, seu status atual e seus destinatários no plano interno estão descritos na Tabela 3:

Tabela 3 – Medidas determinadas em Garibaldi vs. Brasil

Medida	Status	Destinatário
Publicar sentença no Diário Oficial	Cumprida	Executivo federal
Pagar indenização por dano material e moral	Cumprida	Executivo federal
Pagar custas e despesas processuais	Cumprida	Executivo federal
Conduzir de forma eficaz e dentro de um prazo razoável a investigação e qualquer processo que seja aberto como consequência dela, para identificar, julgar e, eventualmente, punir os autores da morte do senhor Garibaldi, além de investigar e, se for o caso, punir, as eventuais faltas funcionais em que possam ter incorrido os funcionários públicos a cargo da investigação.	Cumprimento parcial – processo administrativo arquivado e denúncia ofertada	Polícia Federal, Ministério Público e Judiciário Federal

Fonte: elaboração própria, com base em dados da CorteIDH

Nesse caso, o relatório de monitoramento de 2011 indica que houve pagamento das indenizações e a publicação da sentença. Apesar disso, o Estado informou que a investigação criminal do fato havia sido reaberta perante a Delegacia Civil de Loanda/PR após pedido de desarquivamento do inquérito por parte do MPPR. No relatório divulgado em 2012, o Estado informou que o MPPR havia ofertado denúncia contra um acusado, a qual foi recebida pelo juiz da Vara Criminal de Loanda, com designação de audiência de instrução e julgamento para o dia 22 de novembro de 2011.

Contudo, após o recebimento da denúncia, a defesa do acusado impetrou habeas corpus perante o TJPR, que concedeu a ordem para determinar o trancamento da ação penal. Na ocasião, o tribunal entendeu que a investigação não poderia ser reiniciada sem que houvesse provas novas, nos termos do artigo 18 do CPP e da Súmula 524 do STF. Assim, a condenação do Estado brasileiro na CorteIDH não permitiria, por si só, desarquivar o inquérito¹⁵⁵. O STJ

¹⁵⁵ TJPR, HC n. 825907-6, relator o desembargador Jesus Sarrão, Primeira Câmara Criminal, julgado em 01 de dezembro de 2011.

concordou com esse entendimento. No julgamento do recurso especial, o tribunal superior seguiu a tese de que não havia provas novas que justificassem a reabertura do inquérito. Além disso, o voto vencedor do ministro Sebastião Reis Júnior apontou falta de prequestionamento dos artigos 28 e 68 da CADH no acórdão do TJPR, o que impediria o conhecimento do recurso pelo STJ. Ficou vencido o ministro Rogerio Schietti Cruz, que defendeu a vinculação dos órgãos judiciais internos à sentença internacional e afirmou que havia lastro probatório suficiente para autorizar o prosseguimento da ação penal na origem¹⁵⁶.

5.2.4 Gomes Lund (Guerrilha do Araguaia)

Guerrilha do Araguaia é o nome pelo qual ficou conhecido o grupo de aproximadamente 70 (setenta) pessoas, militantes do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), que se instalou na região sul do Estado do Pará, com o propósito de formar uma guerrilha rural contra o Estado ditatorial. O grupo operava nas proximidades do município de São Geraldo do Araguaia/PA, cidade que margeia o Rio Araguaia, onde havia densa região de floresta amazônica na década de 1970. Entre abril de 1972 e janeiro de 1975, o Exército brasileiro, a mando do regime militar sob a presidência de Emílio Médici, executou diversas operações na região com o objetivo inicial de capturar – e posteriormente de eliminar – os guerrilheiros.

Em 04 de novembro de 1995, o Presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a Lei n. 9.140/95, cujo Anexo reconhece a existência de 136 (cento e trinta e seis) pessoas desaparecidas em razão da atividade repressiva do Estado durante a ditadura, sendo que 60 (sessenta) delas desapareceram após as operações contra a Guerrilha. Essa mesma lei estabeleceu um procedimento administrativo para formulação de requerimentos por familiares de outras pessoas desaparecidas, estipulou indenização a ser paga aos familiares das vítimas no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), multiplicado pelo número de anos correspondentes à expectativa de sobrevivência da pessoa desaparecida, e criou a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), cujos trabalhos indicaram a prática de atos sistemáticos de tortura contra os guerrilheiros capturados e a população local pelos integrantes do Exército com o propósito de obter informações sobre a Guerrilha, bem como que ao menos 64 (sessenta e quatro) pessoas desapareceram em razão das operações militares contra a Guerrilha do Araguaia (CEMDP, 2007).

¹⁵⁶ STJ, REsp n. 1.351.177/PR, relator o ministro Ericson Marinho (desembargador convocado do TJSP), redator para o acórdão o ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 15 de março de 2016.

Paralelamente, os familiares de Julia Gomes Lund e outras 21 (vinte e uma) pessoas desaparecidas na Guerrilha moveram ação civil ordinária contra a União perante a Justiça Federal no Distrito Federal¹⁵⁷, requerendo a quebra de sigilo das informações militares sobre o local dos restos mortais e a condenação da União a providenciar o traslado e o sepultamento das ossadas das vítimas. Em 20 de junho de 2003, o pedido foi julgado procedente em primeiro grau para determinar a quebra do sigilo dos documentos oficiais relacionados à Guerrilha do Araguaia e determinar que a União apresentasse informações pormenorizadas sobre a localização das ossadas, providenciasse seu traslado e sepultamento e apresentasse os dados referentes a todas as operações militares na Guerrilha, bem como sobre os expedientes de identificação das pessoas vitimadas no episódio.

Em 06 de dezembro de 2004, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), por maioria, negou provimento à remessa oficial e ao recurso de apelação interposto pela União, mantendo integralmente a sentença. O relator, desembargador Souza Prudente, também determinou a realização de audiência de instalação dos trabalhos judiciais de quebra dos arquivos da Guerrilha do Araguaia, para a entrega das informações aos familiares das vítimas, em dia, hora e local a serem designados pelo Ministro da Defesa até o dia 15 de dezembro daquele ano, sob pena de busca e apreensão de documentos, multa coercitiva e responsabilidade criminal¹⁵⁸. O Advogado-Geral da União impetrou habeas corpus no STF contra esse aspecto da decisão, tendo a medida liminar sido concedida pelo ministro Joaquim Barbosa para determinar a expedição de salvo-conduto em favor do Vice-Presidente da República – que acumulava a função de Ministro da Defesa –, do Ministro da Justiça, do próprio AGU, dos três comandantes das Forças Armadas, do Secretário Especial dos Direitos Humanos e do Diretor-Geral da Agência Brasileira de Inteligência, para garantir que essas autoridades se abstivessem de comparecer ou se submeter à referida audiência¹⁵⁹. A ordem de realização desse ato solene foi revogada pelo STJ ao prover recurso especial interposto pela União, limitando a condenação aos termos da sentença¹⁶⁰. Diante da decisão proferida pelo STJ, o recurso extraordinário da União foi declarado prejudicado no STF pelo ministro Ricardo Lewandowski em 21 de novembro de 2007¹⁶¹. Com o início da fase de cumprimento de sentença, a União apresentou

¹⁵⁷ Ação Ordinária n. 0000475-06.1982.4.01.3400, 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, proposta pelos familiares de Julia Gomes Lund e outros, sentenciada em 10 de junho de 2003.

¹⁵⁸ TRF1, Apelação Cível n. 0030844-60.2003.4.01.0000, relator o desembargador Souza Prudente, Sexta Turma, julgada em 06 de dezembro de 2004.

¹⁵⁹ STF, HC n. 85.252-MC/DF, relator o ministro Joaquim Barbosa, decisão de 09 de dezembro de 2004.

¹⁶⁰ STJ, REsp n. 873.371/DF, relator o ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 26 de junho de 2007.

¹⁶¹ STF, AI n. 690.802/DF, relator o ministro Ricardo Lewandowski, decisão de 21 de novembro de 2007.

manifestação nos autos com cópia de um relatório elaborado pelo Ministério da Defesa, o qual foi acompanhado de cerca de 21.000 (vinte e uma mil) páginas dos arquivos do antigo Serviço Nacional de Informações (SNI), custodiadas no Arquivo Nacional, e que conteriam todos os dados disponíveis sobre as operações contra a Guerrilha.

No âmbito administrativo, em 02 de outubro de 2003, o Presidente Lula editou o Decreto n. 4.850/2003, que instituiu Comissão Interministerial com a finalidade de obter informações que levem à localização dos restos mortais de participantes da Guerrilha do Araguaia. O Governo Federal informou à CorteIDH a realização de 13 (treze) expedições em busca de restos mortais na região do Araguaia entre 1980 e 2006. Em cumprimento à sentença proferida na ação ordinária, o Ministro da Defesa, Nelson Jobim, constituiu novo grupo de trabalho (GT Tocantins) em 29 de abril de 2009 com a finalidade de coordenar e executar, conforme padrões de metodologia científica adequada, as atividades necessárias para a localização, recolhimento e identificação dos corpos dos guerrilheiros e militares mortos¹⁶².

Ainda, após instauração de três inquéritos civis no Distrito Federal, no Pará e em São Paulo, o Ministério Público Federal apurou que a população da região do Araguaia apresentava forte receio de apresentar informações sobre o eventual paradeiro dos restos mortais de membros da Guerrilha, bem como que agentes do Exército continuavam a atuar na região sob disfarce, identificando-se como jornalistas ou membros de órgãos públicos com função de assistência social e distribuindo mantimentos para os moradores da localidade, além de fornecerem armas de fogo a ex-colaboradores. Os inquéritos civis também apuraram que informantes do Exército, ex-guias e ex-militares continuavam a viver na região para coagir eventuais detratores e manter a influência das Forças Armadas sobre a comunidade local.

Diante disso, em 09 de agosto de 2001, o MPF ajuizou ação civil pública contra a União na Subseção Judiciária de Marabá/PA, pleiteando a condenação da União a se abster de utilizar as Forças Armadas para praticar ações de assistência ou assistencialismo social na região envolvida na Guerrilha do Araguaia, ressalvadas hipóteses excepcionais e/ou de calamidade pública, assim como deixar de realizar quaisquer espécies de visitas, por intermédio de agentes militares, a pessoas que tiveram participação direta ou indireta na Guerrilha do Araguaia ou atos de repressão a esse movimento, além de apresentar todos os documentos que contivessem informações sobre as ações militares das forças armadas brasileiras na Guerrilha do Araguaia. O pedido foi julgado parcialmente procedente em primeiro grau de jurisdição para condenar a União a se abster de utilizar órgãos do Exército, Marinha ou Aeronáutica para promover

¹⁶² Portaria MD n. 567, de 29 de abril de 2009.

atividades de assistência social ou assistencialismo que tenham por beneficiários os ex-guias do Exército na Guerrilha do Araguaia (exceto em casos de calamidade pública ou situação de anormalidade semelhante), encerrando qualquer vínculo existente com tais pessoas, bem como que se abstenha de realizar visitas a ex-guias, ex-militares e ex-colaboradores que atuaram na Guerrilha do Araguaia, sob pena de multa. Além disso, considerando que os documentos pretendidos estavam sob sigilo, o juiz determinou que a União exibisse, reservadamente, todos os documentos que contivessem informações sobre as ações militares das Forças Armadas brasileiras na Guerrilha do Araguaia, em audiência secreta a ser oportunamente designada, da qual deveriam participar, exclusivamente, agentes públicos federais especialmente indicados pelo Ministro da Defesa e o MPF, permitindo-se apenas o registro de informações que fossem relevantes para a localização dos restos mortais das vítimas desaparecidas na Guerrilha¹⁶³.

No julgamento do recurso de apelação interposto pela União, o TRF1 entendeu que a primeira parte do dispositivo da sentença era excessivamente imprecisa e genérica, tendo em vista que não houve identificação das pessoas interlocutoras de agentes das Forças Armadas. Desse modo, em razão da insuficiência de provas, o tribunal afastou a primeira condenação e manteve tão somente a ordem de exibição de documentos em audiência secreta¹⁶⁴. Os recursos especial¹⁶⁵ e extraordinário interpostos pela União não foram admitidos. Ainda assim, a União alegou no STF que a condenação na ação movida pelos familiares das vítimas já esgotava a ordem de exibição de documentos nesse novo processo, que deveria ser extinto sem resolução de mérito. Esse pedido foi indeferido pelo relator, ministro Joaquim Barbosa, que negou seguimento ao recurso extraordinário por falta de prequestionamento e necessidade de reexame de fatos e de matéria infraconstitucional¹⁶⁶.

Embora o caso perante a instância internacional não tenha debatido aspectos penais da questão, a CorteIDH declarou que a Lei n. 6.683/79, que concedeu anistia aos perpetradores de diversos tipos de crimes cometidos durante a ditadura, contraria a Convenção Americana por impedir a adequada investigação das condutas¹⁶⁷. Ainda, a sentença internacional reconheceu que o Estado brasileiro violou os direitos ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, à integridade pessoal e à liberdade pessoal das vítimas em decorrência do desaparecimento

¹⁶³ ACP n. 0000815-32.2001.4.01.3901, Subseção Judiciária de Marabá/PA, movida pelo MPF e sentenciada em 19 de dezembro de 2005.

¹⁶⁴ TRF1, Apelação Cível n. 0000815-32.2001.4.01.3901, relator convocado o juiz federal Marcelo Albernaz, Quinta Turma, julgada em 26 de julho de 2006.

¹⁶⁵ STJ, REsp n. 934.309/PA, relatora a ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 18 de agosto de 2009.

¹⁶⁶ STF, AI n. 770.247/PA, relator o ministro Joaquim Barbosa, decisão de 25 de agosto de 2010.

¹⁶⁷ Também analiso o conflito entre a CADH e a Lei de Anistia ao tratar do caso Herzog no subitem 5.2.8 do presente capítulo.

forçado, bem como os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial devido à falta de investigação dos crimes e à demora excessiva na tramitação das ações cíveis, o direito à liberdade de pensamento e de expressão pelo cerceamento do direito de buscar e receber informações, além do direito à integridade pessoal dos familiares das vítimas desaparecidas, decorrentes dos artigos 8 e 25 da CADH. As medidas de reparação, seu status atual e seus destinatários no plano interno estão descritos na Tabela 3:

Tabela 4 – Medidas determinadas em Gomes Lund (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil

Medida	Status	Destinatário
Publicar sentença no Diário Oficial	Cumprida	Executivo federal
Permitir que os familiares de Francisco Manoel Chaves, Pedro Matias de Oliveira (“Pedro Carretel”), Hélio Luiz Navarro de Magalhães e Pedro Alexandrino de Oliveira Filho possam apresentar, se desejarem, pedidos de indenização utilizando os critérios e mecanismos estabelecidos no direito interno pela Lei n. 9.140/95.	Cumprida	Executivo federal
Continuar desenvolvendo as iniciativas de busca, sistematização e publicação de toda a informação sobre a Guerrilha do Araguaia, assim como da informação relativa a violações de direitos humanos ocorridas durante o regime militar, garantindo o acesso a tais informações.	Parcialmente cumprida – sem informações sobre a criação do denominado Memorial da Anistia Política do Brasil	Executivo federal
Pagar indenização por dano material e moral, além de custas e despesas, a 39 familiares de vítimas	Parcialmente cumprida	Executivo federal
Realizar uma convocatória em, ao menos, um jornal de circulação nacional e um na região em que ocorreram os fatos do caso, ou mediante outra modalidade adequada, para que, por um período de 24 meses contado a partir da notificação da Sentença, os familiares das pessoas indicadas na decisão forneçam prova bastante que permita ao Estado identificá-los e, nesse caso, considerá-los vítimas nos termos da Lei n. 9.140/95 e da Sentença.	Parcialmente cumprida – sem comprovação de publicação em jornal local; sem análise de realizar divulgação da convocatória em rádios locais	Executivo federal
Conduzir de forma eficaz, perante a jurisdição ordinária, a investigação penal dos fatos do caso a fim de esclarecê-los, determinar as correspondentes responsabilidades penais e aplicar efetivamente as penas e consequências que a lei preveja.	Pendente de cumprimento	Polícia Federal, Ministério Público e Judiciário Federal
Realizar todos os esforços para determinar o paradeiro das vítimas desaparecidas e, nesse caso, identificar e entregar os restos mortais a seus familiares.	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Oferecer o tratamento médico e psicológico ou psiquiátrico que as vítimas requeiram e, nesse caso, pagar a importância estabelecida.	Pendente de cumprimento	Executivo federal, estadual e municipal
Realizar um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional pelos fatos do caso.	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Continuar com as ações desenvolvidas em matéria de capacitação e implementar, em prazo razoável, um programa ou curso permanente e obrigatório sobre direitos	Pendente de cumprimento	Executivo federal

humanos, dirigido a todos os níveis hierárquicos das Forças Armadas.		
Adotar, em prazo razoável, as medidas que sejam necessárias para tipificar o delito de desaparecimento forçado de pessoas em conformidade com os parâmetros interamericanos, devendo também adotar todas as ações que garantam o efetivo ajuizamento, e se for o caso, punição relativa aos fatos constitutivos de desaparecimento forçado através dos mecanismos existentes no direito interno.	Pendente de cumprimento	Legislativo e Judiciário federal; Ministério Público
Pagar custas e despesas	Pendente de cumprimento	Executivo Federal

Fonte: elaboração própria, com base em dados da CorteIDH

A sentença contém pontos resolutivos que demandam providências diversas. Além dos expedientes reparatórios (pagamento de indenizações e oferta de tratamento clínico), a corte determinou que o Estado adotasse medidas de caráter informacional, consistentes na divulgação de dados referentes à Guerrilha do Araguaia, localização de desaparecidos, na entrega dos restos mortais aos familiares e no reconhecimento público de responsabilidade internacional. Ademais, a decisão ordena a investigação penal das violações de direitos humanos, a tipificação criminal do desaparecimento forçado e a modificação dos cursos de formação das Forças Armadas para neles incluir a formação em direitos humanos.

Quanto ao pagamento das indenizações, a União moveu ação de cumprimento de sentença internacional perante a Justiça Federal da Bahia em 2013, pleiteando autorização para depositar judicialmente o valor das indenizações. O processo foi inicialmente extinto pelo juiz de primeiro grau, mas o TRF1 deu parcial provimento à apelação do ente público no ano de 2014 para autorizar o depósito e determinar a citação de todas as pessoas indicadas pela União para se manifestarem nos autos¹⁶⁸. Durante a tramitação processual, houve o pagamento de algumas indenizações e ordem de suplementação de valores. O feito não foi encerrado até a conclusão desta tese.

No único relatório de monitoramento disponível, emitido em 2014, o Estado brasileiro apresentou várias justificativas quanto aos entraves para o cumprimento da sentença. Em matéria de investigação penal, o Estado argumentou que a Lei de Anistia e a prescrição não constituíam impeditivos, por si só, para a persecução penal, à medida que o MPF teria ofertado denúncias contra certos investigados. Além disso, o Estado se reportou aos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade, aos quais tornaram públicas diversas informações relacionadas ao período ditatorial e acarretariam o cumprimento da sentença, ainda que parcialmente. Além

¹⁶⁸ TRF1, 0000098-33.2013.4.01.3308, relator o desembargador federal João Batista Moreira, Quinta Turma, julgado em 20 de outubro de 2014.

disso, apontou a instituição do Grupo de Trabalho Araguaia (GTA), de composição interministerial e acompanhado pelo MPF, criado com a finalidade de promover o rastreamento de restos mortais de vítimas desaparecidas durante a repressão à guerrilha.

Quanto ao atendimento clínico, o Estado informou a realização de ligações telefônicas informais e a edição da Portaria Interministerial n. 93/2014, publicada com o específico propósito de ofertar tratamento médico (mas não psicológico ou psiquiátrico) aos familiares das vítimas. Segundo o Estado, não houve realização de ato público de reconhecimento de responsabilidade a pedido dos familiares das vítimas, os quais temem que a realização do ato antes do cumprimento integral da sentença fragilize as demais iniciativas pela divulgação da verdade. Em matéria de formação das Forças Armadas, o Ministério da Defesa ordenou a realização de um curso de ética profissional militar, sem que houvesse planejamento específico de um curso obrigatório em direitos humanos. Quanto à tipificação penal do delito de desaparecimento forçado, o Estado informou a existência de dois projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional e a ratificação da Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas em fevereiro de 2014, insistindo em que o descumprimento parcial desse ponto resolutivo tampouco impedia a investigação dos fatos.

Em relatório enviado à CorteIDH em 2020, o Estado informou a atualização do programa de ética profissional militar nos anos de 2013 e 2015, com inclusão de conteúdos específicos em matéria de direitos humanos na formação obrigatória dos ingressantes nas Forças Armadas. Esse relatório também informa que aproximadamente 400.000 (quatrocentos mil) militares receberam capacitação sobre o tema entre 2013 e 2019. Os projetos de lei (PL n. 6.240/2013 e PLS n. 236/2012) não foram aprovados durante o período. Por outro lado, houve a promulgação e publicação da Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas pelo Decreto n. 8.766/2016. No que se refere à divulgação de informações sobre a Guerrilha do Araguaia, esse segundo relatório reitera os resultados dos trabalhos da CNV e informa sobre a iniciativa de implantação do Memorial da Anistia Política do Brasil, em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mas alega que a vigência do termo de referência assinado em 2009 se encerrou em 2018 e que o processo se encontrava em fase de prestação de contas. Em pesquisa ao banco de dados do Tribunal de Contas da União (TCU), constatei que o MMFDH reprovou as contas prestadas pela UFMG. Entretanto, o TCU determinou a reanálise das contas devido a problemas nos projetos elaborados pelo Ministério da Justiça e pela falta de repasse de valores durante a vigência do termo de referência¹⁶⁹.

¹⁶⁹ TCU, Acórdão n. 2.907/2025, relator o ministro Augusto Sherman, Primeira Câmara, 06 de maio de 2025.

Em consulta ao banco de dados da BuscaLAI, verifiquei que o Ministério da Defesa reiterou a existência de cursos permanentes voltados à capacitação em Direitos Humanos em todos os Comandos Militares¹⁷⁰. A Marinha informou a inserção do Programa de ética Profissional Militar nos cursos do Sistema de Ensino Naval em 2013, com atualização em 2015 mediante provocação do Ministério da Defesa¹⁷¹. A Aeronáutica informou a criação do Programa e/ou Curso de ética Profissional Militar (com ênfase em Direitos Humanos), edição 2015, por ordem do Ministério da Defesa¹⁷². Já o Exército se limitou a informar que todos os seus cursos possuem carga horária em direito internacional humanitário¹⁷³.

Quanto à publicização de informações e busca de vítimas desaparecidas, o Ministério de Direitos Humanos informou a realização de uma expedição pelo GTA em 2014, bem como a realização de atividades de divulgação (mostra de cinema, fomento para a publicação de obras escritas, realização de debates e exposições, criação de dois memoriais nos Estados de Espírito Santo e Rio Grande do Sul e disponibilização do portal online Memórias da Ditadura, com informações, materiais didáticos e planos de aula voltados a professores)¹⁷⁴. Em 2021, o MDHC informou que, após expedições, estudos e consultas aos órgãos competentes, verificou-se a inviabilidade de tombamento e transformação da Casa Azul – espaço de detenção ilegal e violações de direitos humanos durante a ditadura em Marabá/PA – em local para funcionar como espaço de memória seria impraticável. Atualmente, o espaço é utilizado por diversos órgãos públicos, que oferecem serviços essenciais à população local (Unidade de Pronto Atendimento e escritórios da Defensoria Pública do Estado, da Polícia Rodoviária Federal (PRF) e do Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT)¹⁷⁵.

No mesmo sentido, os relatórios divulgados pela Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) entre 2017 e 2019 indicam entraves burocráticos e financeiros para a realização de suas atividades, dentre os quais se destacam o encerramento de vínculos profissionais de antigos servidores e o subfinanciamento do órgão em razão de atrasos no repasse de receita. O relatório de 2017 também aponta como limitador “um cenário de acentuada instabilidade política nos órgãos tradicionalmente responsáveis pelas atividades de buscas, inclusive a Secretaria Especial de Direitos Humanos e o Ministério da Justiça e Cidadania” (CEMDP, 2017, p. 6). No Relatório Final divulgado pela CEMDP em 2022, o órgão

¹⁷⁰ Pedido n. 60502.001367/2020-73, 21/05/2020.

¹⁷¹ Pedido n. 60502.002068/2020-56, 02/07/2020.

¹⁷² Pedido n. 60502.002068/2020-56, 02/07/2020.

¹⁷³ Pedido n. 60502.001511/2020-71, 21/05/2020.

¹⁷⁴ Pedido n. 00083.000244/2017-76, 04/07/2017.

¹⁷⁵ Pedido n. 00105.001244/2021-74, 20/04/2021.

informou a impossibilidade de localização de restos mortais para além daqueles já rastreados em razão do decurso do tempo, sugerindo-se a criação de um memorial em homenagem às vítimas do regime ditatorial.

Por outro lado, o Governo Federal tem se negado a fornecer informações sobre o cumprimento de certas medidas de reparação, tais como a prestação de atendimento médico, psicológico ou psiquiátrico a determinadas vítimas com base no Acordo n. 01/2019, celebrado com a CorteIDH, o qual submete a publicação desses dados, bem como sobre as garantias de não repetição, ao critério da presidência do tribunal internacional¹⁷⁶.

Quanto à persecução penal, há um projeto arquivado e dois em tramitação na Câmara dos Deputados: PL n. 7.430/2010, de autoria da deputada federal Luciana Genro (PSOL/RS), PL n. 1.124/2011, de autoria do deputado federal Chico Alencar (PSOL/RJ), e PL 573/2011, de autoria da deputada federal Luiza Erundina (PSB/SP). Os três projetos sugerem dar interpretação autêntica ao disposto no art. 1º, §1º, da Lei n. 6.683/79 para excluir do seu âmbito de incidência os crimes contra a humanidade praticados durante a ditadura militar. Nenhuma das propostas tem previsão de análise de mérito pelo Plenário da Casa. Os PLs n. 6.240/2013, 5.215/2020 e 728/2025, referentes à tipificação criminal do desaparecimento forçado de pessoas, também seguem paralisados na Câmara dos Deputados.

No julgamento da ADPF n. 153/DF, relator o ministro Eros Grau, o STF declarou a recepção da Lei de Anistia, reeditada pela EC n. 26/1985, pela Constituição de 1988 e afirmou a impossibilidade de abertura de processos penais contra os agentes públicos acusados de violações de direitos humanos no período. Houve oposição de embargos de declaração pelo Conselho Federal da OAB em 2010. Com a publicação da sentença em Gomes Lund, o CFOAB requereu que o STF levasse em conta o teor da decisão internacional para acolher os embargos declaratórios e afirmar que a extensão da lei de anistia aos crimes perpetrados contra opositores do regime militar viola a Convenção Americana de Direitos Humanos.

Em sua manifestação, a AGU defendeu que o acórdão de mérito já havia cotejado a Lei de Anistia e os tratados internacionais invocados pela OAB e que o Estado brasileiro não estaria obrigado a cumprir a sentença internacional decorrente de tratado ratificado e incorporado ao ordenamento doméstico após a publicação e o esgotamento dos efeitos da Lei n. 6.683/79. A Câmara dos Deputados defendeu que o STF nem mesmo possui competência para exercer controle de convencionalidade, de modo que o acórdão na ADPF n. 153 não poderia ser alterado sem que o tribunal superasse a tese de supralegalidade dos tratados de direitos humanos e lhes

¹⁷⁶ Pedidos n. 00083.000385/2020-94 e 00083.000386/2020-39, ambos de 09/05/2020.

atribuísse status normativo constitucional. Na mesma linha, o Senado Federal afirmou que a sentença internacional constituía fato novo, que não poderia ser examinado em sede de embargos de declaração. No mérito, a Casa Legislativa sustentou que a decisão internacional não poderia obrigar o Estado brasileiro a deflagrar processos penais com base em normas jurídicas que nem sequer estavam em vigor ao tempo da suposta prática dos atos criminosos. O PGR concordou com a preliminar suscitada pelo Senado. Em resposta a esses argumentos, a OAB juntou parecer da Câmara de Coordenação Criminal do MPF, segundo a qual era possível e necessária a compatibilização entre a ADPF n. 153 e a sentença proferida em Gomes Lund, visto que o descumprimento da decisão internacional exigiria a declaração de inconstitucionalidade do ato jurídico que reconheceu a jurisdição obrigatória da CorteIDH e a denúncia do Pacto de San José da Costa Rica, o que seria vedado pelo princípio da proibição do retrocesso. Os embargos de declaração não foram analisados até o encerramento da tese.

Após a publicação da sentença em Gomes Lund, o PSOL ajuizou no STF a ADPF n. 320/DF, de relatoria do ministro Dias Toffoli, a qual requer que o Supremo declare a inaplicabilidade da Lei de Anistia aos crimes de graves violações de direitos humanos, cometidos por agentes públicos, militares ou civis, contra pessoas que, de modo efetivo ou supostos, praticaram crimes políticos, bem como aos crimes permanentes. O partido também requer que o tribunal determine o cumprimento de todos os pontos resolutivos da sentença proferida em Gomes Lund. Em suas informações, o Senado Federal argumentou que o cumprimento da sentença internacional deve ocorrer de forma compatível com o ordenamento jurídico brasileiro, notadamente com as disposições da Constituição de 1988. Por sua vez, a AGU afirmou que a ADPF não poderia ser utilizada como mecanismo para execução da sentença internacional. Quanto ao mérito, informou que o Estado já vem tomando providências para cumprir a decisão da CorteIDH, indicando as diligências do GTA, os trabalhos da CNV e as denúncias oferecidas pelo MPF como exemplos dessa conduta. De outro lado, o PGR reiterou os argumentos de seu parecer sobre os embargos declaratórios na ADPF n. 153, alegando que a sentença internacional não conflita com a decisão do Supremo e informando que juízes e tribunais vêm recusando o efeito vinculante da sentença em Gomes Lund com base na Lei de Anistia, na prescrição dos crimes e na coisa julgada. Em resposta a pedido de acesso à informação constante da plataforma BuscaLAI, o Ministério das Relações Exteriores ressaltou a discordância da União ao acolhimento dos embargos declaratórios na ADPF n. 153 e à procedência da ADPF 320 com base em objeções procedimentais¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Pedido n. 09200.001117/2016-02, 15/12/2016.

Os processos penais na Justiça Federal confirmam a alegação da PGR. O MPF ofertou denúncia contra Sebastião Curió Rodrigues de Moura (Major Curió) perante a Justiça Federal de Marabá em razão de crimes praticados no contexto da Guerrilha do Araguaia. A denúncia foi rejeitada liminarmente em 16 de março de 2012 com base na Lei de Anistia e na prescrição dos delitos¹⁷⁸. Houve a interposição de recurso em sentido estrito pelo MPF, o que acarretou a retratação do juiz de primeiro grau e o recebimento da denúncia¹⁷⁹. Todavia, o acusado impetrou habeas corpus no TRF1, que concedeu a ordem, afirmando que a sentença internacional não interfere no poder de punir do Estado, e nem na decisão do STF sobre a matéria¹⁸⁰. Em 24 de outubro de 2023, a punibilidade foi extinta em razão do óbito do réu.

Situação similar ocorreu na denúncia do MPF contra Lício Augusto Maciel por crime de sequestro no contexto da guerrilha¹⁸¹. O juiz federal recebeu a denúncia em 29 de agosto de 2012, afastando a prescrição em razão do caráter permanente do delito. Apesar disso, o magistrado afirmou que eventual revisão da ADPF n. 153 competiria ao STF e que o direito internacional não exige a responsabilização penal a qualquer custo. Apesar disso, o TRF1 concedeu ordem de habeas corpus em 2014, também sob os fundamentos de aplicabilidade da Lei de Anistia e prescrição¹⁸². Após recurso do MPF, o STJ determinou o re julgamento dos embargos de declaração¹⁸³. Nessa nova oportunidade, o TRF1 acolheu os embargos no ano de 2019 apenas para afirmar que competiria exclusivamente ao STF se pronunciar sobre os efeitos da sentença internacional sobre o resultado da ADPF 153. Houve interposição de recursos pelo MPF, mas, em razão do óbito, a punibilidade foi extinta em 15 de junho de 2022, sem exame do mérito das teses do MPF pelas instâncias superiores.

Outra denúncia ofertada contra Lício Maciel a Sebastião Curió teve destino similar, sendo rejeitada pelo juiz federal de primeiro grau sob o fundamento de que a sentença internacional não poderia rescindir ou obstar os efeitos de anistia anteriormente concedida¹⁸⁴. O TRF1 manteve essa decisão pelos mesmos fundamentos do outro caso¹⁸⁵. O STJ não

¹⁷⁸ Processo n. 0001162-79.2012.4.01.3901, 2ª Vara Federal de Marabá/PA.

¹⁷⁹ Ação Penal n. 0006231-92.2012.4.01.3901, 2ª Vara Federal de Marabá/PA.

¹⁸⁰ TRF1, 0068063-92.2012.4.01.0000/PA, relator o desembargador federal Olindo Menezes, 4ª Turma, julgado em 18 de novembro de 2013.

¹⁸¹ Ação Penal n. 0006232-77.2012.4.01.3901, 2ª Vara Federal de Marabá/PA.

¹⁸² TRF1, 0066237-94.2013.4.01.0000/PA, relator o desembargador federal Olindo Menezes, 4ª Turma, julgado em 28 de outubro de 2014.

¹⁸³ STJ, REsp n. 1.557.916/PA, relator o ministro Jorge Mussi, Quinta Turma, julgado em 13 de novembro de 2018.

¹⁸⁴ Procedimento Investigatório Criminal (PIC) n. 0000342-55.2015.4.01.3901, 1ª Vara Federal de Marabá/PA, decisão de 17 de março de 2015.

¹⁸⁵ TRF1, RESE n. 0000342-55.2015.4.01.3901/PA, relator o juiz federal José Alexandre Franco, Terceira Turma, julgado em 15 de dezembro de 2020.

conheceu do agravo em recurso especial interposto pelo MPF por obstáculos processuais¹⁸⁶. Por sua vez, o STF admitiu recurso extraordinário da acusação para definir se o crime permanente de ocultação de cadáver está abrangido pelos efeitos da Lei de Anistia. O caso aguarda julgamento definitivo¹⁸⁷.

Na Justiça Federal do Rio de Janeiro, a denúncia ofertada pela prática dos crimes de sequestro contra agentes da ditadura foi rejeitada em 2013 por fundamentos similares. Mas para além deles, o juiz federal questionou a própria eficácia da sentença em Gomes Lund, afirmando que essa decisão não produzia efeitos vinculativos por não ter se debruçado especificamente sobre os fatos narrados na denúncia, que a sentença internacional tem caráter puramente declaratório, não se prestando a revisar pronunciamentos judiciais na esfera doméstica dos Estados, e que a sentença extrapolou os limites da manifestação estatal de reconhecimento da jurisdição obrigatória da CorteIDH¹⁸⁸. O TRF2 manteve essa decisão, reafirmando que a CorteIDH somente tinha competência para tratar de fatos posteriores ao reconhecimento de sua jurisdição obrigatória, o que não incluiria os fatos ocorridos durante a ditadura¹⁸⁹. O STJ não conheceu do recurso especial interposto pelo MPF¹⁹⁰. Contudo, o STF admitiu o recurso extraordinário da acusação e reconheceu a repercussão geral da matéria em agosto de 2025, ainda não julgada definitivamente¹⁹¹.

Em 2014, o TRF2 julgou caso similar em sede de habeas corpus e concedeu a ordem para determinar o trancamento de ação contra agentes da ditadura responsáveis pelo atentado a bomba ao Riocentro em 1981. Na ocasião, o tribunal afirmou que decisões de tribunais internacionais não poderiam ser utilizadas para desconstituir a coisa julgada que se formou em processo penal militar, no qual foi declarada extinta a punibilidade dos agentes com base na Lei n. 6.683/79. Além disso, os desembargadores afirmaram que os delitos imputados aos acusados não constituíam crimes contra a humanidade, mas infrações penais comuns sujeitas à prescrição da pretensão punitiva estatal. Sendo assim, não seria possível admitir a denúncia quando os fatos nela narrados ocorreram há mais de 30 (trinta) anos¹⁹².

¹⁸⁶ STJ, AgRg no AREsp n. 2.341.948/PA, relator o ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 21 de maio de 2024.

¹⁸⁷ STF – Tema 1.369, ARE n. 1.501.674/PA, relator o ministro Flávio Dino, pendente de julgamento.

¹⁸⁸ Ação Penal n. 0801434-65.2013.4.02.5101, 2ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro, sentenciada em 05 de junho de 2013.

¹⁸⁹ TRF2, RESE n. 0801434-65.2013.4.02.5101, relator o desembargador federal Paulo Espírito Santo, Primeira Turma Especializada, julgado em 03 de dezembro de 2013.

¹⁹⁰ STJ, AREsp n. 592.285/RJ, relator o ministro Newton Trisotto (desembargador convocado do TJSC), decisão de 27 de fevereiro de 2015.

¹⁹¹ STF – Tema 1.374, RE n. 881.748/RJ, relator o ministro Alexandre de Moraes, pendente de julgamento.

¹⁹² TRF2, HC n. 0005684-20.2014.4.02.0000, relator o desembargador federal Ivan Athié, Primeira Turma Especializada, julgado em 02 de julho de 2014.

Também no Rio de Janeiro, o MPF ofertou denúncia contra os agentes supostamente envolvidos no sequestro, tortura, morte e ocultação de cadáver de Rubens Beyrodt Paiva, ocorridos em janeiro de 1971. O juiz de primeiro grau recebeu a denúncia, considerando que o enquadramento dos delitos como crimes de lesa-humanidade e a caracterização da ocultação de cadáver como crime permanente afastavam a aplicação da Lei de Anistia¹⁹³. Essa conclusão foi mantida pelo TRF2 com fundamentos similares e com lastro na sentença em Gomes Lund¹⁹⁴. Contudo, o STJ proveu recurso interposto pela defesa, reafirmando que a decisão internacional não pode superar o pronunciamento do STF na ADPF n. 153¹⁹⁵. O Supremo admitiu recurso extraordinário interposto pelo MPF e reconheceu a repercussão geral da matéria em fevereiro de 2025. O caso aguarda julgamento definitivo¹⁹⁶.

Em 2013, a Justiça Federal de São Paulo rejeitou denúncia oferecida contra o ex-coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra por crimes cometidos durante a ditadura, também argumentando que apenas o STF pode revisitar a decisão proferida na ADPF n. 153 e que não havia ofensa à sentença em Gomes Lund devido ao fato de que as condutas narradas na denúncia eram anteriores ao reconhecimento da jurisdição obrigatória da CorteIDH¹⁹⁷. A Justiça Federal de Santa Catarina seguiu esse posicionamento no ano de 2019 e essa decisão foi referendada pelo TRF4 no mesmo ano¹⁹⁸. Idêntica fundamentação foi adotada para rejeitar a denúncia contra os supostos autores do homicídio de Carlos Marighella¹⁹⁹.

No Supremo Tribunal Federal, o julgamento da Extradição n. 1.362, solicitada pela República Argentina, forneceu indícios sobre a visão de alguns dos ministros acerca dos efeitos da sentença em Gomes Lund sobre o acórdão proferido na ADPF n. 153. O caso envolvia o pedido de extradição do nacional argentino Salvador Siciliano, acusado da prática de crimes equivalentes a associação criminosa, sequestro qualificado e homicídio qualificado nos anos de 1973 a 1975, e o cerne da discussão era saber se os delitos estavam prescritos. Por maioria, o tribunal afirmou que a qualificação de tais delitos como crimes de lesa-humanidade pela

¹⁹³ Ação Penal n. 0023005-91.2014.4.02.5101, 4ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro, decisão de 26 de maio de 2014.

¹⁹⁴ TRF2, HC n. 0104222-36.2014.4.02.0000, relator o desembargador federal Messod Azulay Neto, Segunda Turma Especializada, julgado em 10 de setembro de 2014.

¹⁹⁵ STJ, RHC n. 57.799/RJ, relator o ministro Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, julgado em 17 de dezembro de 2019.

¹⁹⁶ STF – Tema 1.376, ARE n. 1.316.562/RJ, relator o ministro Alexandre de Moraes, pendente de julgamento.

¹⁹⁷ TRF3, RESE n. 0004204-32.2012.4.03.6181, relator o desembargador federal Peixoto Junior, Segunda Turma, julgado em 09 de abril de 2013.

¹⁹⁸ TRF4, Apelação Criminal n. 5012165-46.2018.4.04.7200/SC, relator o desembargador federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, 8ª Turma, julgada em 02 de outubro de 2019.

¹⁹⁹ PIC n. 5009815-89.2023.4.03.6181, 1ª Vara Criminal Federal de São Paulo, sentenciado em 26 de junho de 2024.

Argentina não permitiam a extradição, pois o Estado brasileiro não incorporou a Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes contra a Humanidade e o ordenamento jurídico nacional estabelece reserva de lei para a tipificação penal de condutas. Assim, o pleito foi indeferido.

Embora o caso não possuísse relação direta com a Lei n. 6.683/79, o ministro Dias Toffoli argumentou que aceitar o voto do relator, ministro Luiz Edson Fachin, quanto à aplicação da jurisprudência internacional acerca da imprescritibilidade dos crimes implicaria reabrir “o embrulho da anistia interna no Brasil, que já foi julgada aqui” (Brasil, 2016, p. 80). Concordando com esse argumento, o ministro Marco Aurélio Mello defendeu que eventual decisão nesse sentido mitigaria a soberania nacional. Acompanhando a maioria formada, o ministro Luiz Fux afirmou:

Eu só quero esclarecer ao Plenário que os embargos de declaração foram interpostos em razão de uma condenação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos devido ao fato de o Brasil ter promulgado a Lei da Anistia. Então, esse fato novo – vamos dizer assim –, juridicamente, não indica que tenha havido nenhuma contradição, omissão ou obscuridade, porque, à época do julgamento, não havia nenhum pronunciamento da Corte Interamericana. Assim, na verdade, esses embargos de declaração com efeitos infringentes trazem a lume um fato que não foi objeto do contraditório. Portanto, o julgamento desse embargo de declaração não vai alterar isso em nada. (Brasil, 2016, p. 82)

O voto do ministro Fux realiza um prejulgamento dos embargos declaratórios opostos na ADPF n. 153, qualificando a sentença proferida em Gomes Lund como um fato novo que não poderia ser adotado como fundamento para acolher os embargos. O Senado Federal desenvolveu esse mesmo raciocínio nas informações prestadas nos autos daquela ADPF. Esses votos apontam para uma tendência de rejeição dos embargos por, pelo menos, três ministros do STF, ainda que por premissas distintas (coisa julgada, soberania nacional e inadmissibilidade de fatos novos em sede de recurso integrativo).

Numa outra linha de processos, o STF tem deferido pedidos liminares em sede de reclamação constitucional para impedir o andamento de ações penais movidas pelo MPF contra agentes da ditadura. Em setembro de 2014, o ministro Teori Zavascki sustou a ação penal no caso Rubens Paiva. Em 2015, o ministro impediu a oitiva de testemunhas em sede de produção antecipada de provas no mesmo processo²⁰⁰. Em 2018, o ministro Alexandre de Moraes

²⁰⁰ STF, Rcl n. 18.686/RJ, relator o ministro Teori Zavascki, decisões de 29 de setembro de 2014 e 24 de novembro de 2015.

estendeu os efeitos dessa suspensão a outro acusado. Com a admissão do Tema 1.376 da Repercussão Geral, essa reclamação foi extinta por perda do objeto. Em abril de 2015, a ministra Rosa Weber suspendeu ação penal movida contra Carlos Alberto Brilhante Ustra na Justiça Federal de São Paulo²⁰¹. A reclamação foi extinta em novembro do mesmo ano em razão do falecimento de Brilhante Ustra. Em março de 2016, a ministra proferiu idêntica decisão em favor de um delegado de polícia civil aposentado, acusado da prática do crime de sequestro e cárcere privado²⁰². Essa reclamação também foi extinta em fevereiro de 2020 por óbito do reclamante. Nos três casos, a PGR reiterou o parecer lançado na ADPF n. 320, ao passo que os relatores se limitaram a afirmar a eficácia vinculante da decisão proferida na ADPF n. 153.

Do ponto de vista cível, dois acórdãos do STJ revelam divergência interna do tribunal em matéria de prescrição. Ambos os casos envolvem ações cíveis movidas por vítimas e/ou familiares contra Carlos Alberto Brilhante Ustra. O primeiro caso envolve ação declaratória ajuizada pela família Teles contra Brilhante Ustra, requerendo a declaração de existência de relação jurídica decorrente das torturas praticadas pelo réu no DOI-CODI em São Paulo. Nesse julgado, o STJ afirmou que os efeitos da Lei n. 6.683/79 estavam confinados à esfera penal, reconheceu a imprescritibilidade da ação declaratória e afirmou que tal conclusão estava afinada ao julgamento da Corte IDH em Gomes Lund²⁰³. Já o segundo caso recebeu resultado oposto: julgando ação movida pela companheira e pela irmã de Luiz Eduardo da Rocha Merlino – torturado e morto no DOI-CODI –, o STJ afirmou que a pretensão indenizatória somente será imprescritível quando o réu for o próprio Estado, e não o perpetrador da violação de direitos humanos. Além disso, o voto vencedor da ministra Maria Isabel Gallotti pontuou que a admissão da demanda acarretaria ofensa ao contexto histórico que levou à aprovação da Lei n. 6.683/79 e produziria efeito inverso ao pretendido pela Lei de Anistia²⁰⁴. A maioria formada não se pronunciou, ainda que genericamente, sobre os efeitos da sentença internacional.

Um último julgado cível se refere a ação ajuizada por familiares de vítimas da ditadura contra a União devido a postagem realizada pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República no ano de 2020 após reunião do presidente Jair Bolsonaro com o agente conhecido como Major Curió, responsável por violações de direitos humanos na Guerrilha do Araguaia. A nota publicada pela SECOM qualificava o referido agente como herói nacional. O TRF3

²⁰¹ STF, Rcl n. 19.760/SP, relatora a ministra Rosa Weber, decisão de 24 de abril de 2015.

²⁰² STF, Rcl n. 22.616/SP, relatora a ministra Rosa Weber, decisão de 09 de março de 2016.

²⁰³ STJ, REsp n. 1.434.498/SP, relatora a ministra Nancy Andrighi, redator para o acórdão o ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 09 de dezembro de 2014.

²⁰⁴ STJ, REsp n. 2.054.390/SP, relator o ministro Marco Buzzi, redatora para o acórdão a ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 29 de novembro de 2023.

entendeu que esse ato público ofendia o julgamento da Corte IDH em Gomes Lund e determinou a publicação de resposta nas páginas oficiais do governo federal²⁰⁵. A resposta somente foi publicada no ano de 2023 pelo governo Lula.

5.2.5 Fazenda Brasil Verde

Em 21 de dezembro de 1988, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e a Diocese de Conceição de Araguaia formularam denúncia à Polícia Federal quanto ao desaparecimento e à submissão de Iron Canuto da Silva e Luis Ferreira da Cruz, com 17 (dezessete) e 16 (dezesesseis) anos de idade, respectivamente, à prática de trabalho escravo na denominada Fazenda Brasil Verde, situada no município de Sapucaia/PA. Segundo a denúncia, os jovens foram aliciados e cooptados por um “gato” da fazenda para lá trabalharem por 60 (sessenta) dias. Contudo, os jovens não conseguiram deixar o local após esse prazo em razão de ameaças, estando desaparecidos desde então. No mesmo mês, um trabalhador fugido da fazenda e a esposa de outra vítima formularam denúncias similares. Agentes da Polícia Federal visitaram a Fazenda Brasil Verde em 20 de fevereiro de 1989. O relatório oficial indicou que não houve constatação da prática de trabalho escravo, mas de irregularidades trabalhistas, tais como o pagamento de baixos salários e a falta de registro em CTPS. Na ocasião, outros trabalhadores teriam relatado a fuga de Iron e Luis para outra fazenda. O relatório não continha uma lista com os nomes dos trabalhadores localizados na Fazenda Brasil Verde.

Apesar disso, a CPT enviou novo ofício à PGR em 18 de março de 1992, contendo a íntegra da denúncia encaminhada à PF em 1989. Após a requisição de diligências, agentes da Delegacia Regional do Trabalho conduziram nova visita à Fazenda Brasil Verde em 02 de agosto de 1993. O relatório do órgão também concluiu pela não ocorrência de trabalho escravo. A PGR enviou resposta à CPT em 25 de abril de 1994, a qual foi acompanhada do relatório dessas visitas, o qual alegava que a maioria dos supostos crimes estaria prescrita e que seria impossível apurar os demais fatos em razão do tempo decorrido entre o suposto fato e a realização das diligências oficiais. Duas outras visitas foram realizadas na Fazenda Brasil Verde em novembro de 1996 e abril de 1997, essa última após o recebimento de nova denúncia por parte de trabalhadores fugidos do local. Nessa diligência, os fiscais constataram o alojamento dos trabalhadores em barracões cobertos de plástico e palha sem nenhuma higienização, sem acesso a água potável, com doenças de pele e registro de ameaças às vítimas por funcionários

²⁰⁵ TRF3, Apelação Cível n. 5010000-84.2020.4.03.6100/SP, relator o desembargador federal Marcelo Saraiva, 4ª Turma, julgada em 17 de novembro de 2021.

da fazenda com armas de fogo. O relatório também informa a tentativa de ocultação de trabalhadores para dificultar o resultado das diligências e que diversas vítimas nem sequer possuíam carteira de trabalho. Com base nesse relatório, o MPF ofereceu denúncia contra um gato, o gerente e o proprietário da Fazenda Brasil Verde em 30 de junho de 1997, imputando-lhes a prática dos crimes de trabalho escravo, atentado contra a liberdade do trabalho, aliciamento de trabalhadores e frustração de direitos trabalhistas. Quanto ao proprietário, a quem houve imputação exclusivamente desse último delito, o MPF propôs o benefício de suspensão condicional do processo por dois anos. Em audiência preliminar realizada em 13 de setembro de 1999, o proprietário aceitou os termos da proposta, comprometendo-se a entregar seis cestas básicas a uma entidade de beneficente na cidade de Ourinhos/SP.

Em 16 de março de 2001, o juiz federal responsável declarou a incompetência da Justiça Federal para análise do caso. O processo foi reiniciado na Comarca de Xinguara/PA em 08 de agosto de 2001, com recebimento da denúncia em 23 de maio de 2002. Após a colheita de provas, o juiz estadual suscitou conflito de competência perante o STJ, que declarou competente a Justiça Federal. O processo foi deslocado para a Subseção Judiciária de Marabá/PA em 11 de dezembro de 2007. Em 10 de julho de 2008, após o refazimento de várias diligências, o juiz federal extinguiu a ação penal em razão da prescrição da pretensão punitiva.

Uma segunda ação penal foi movida pelo MPF em razão de atos ilícitos cometidos na Fazenda Brasil Verde após nova fiscalização no ano 2000, em que houve o resgate de 85 (oitenta e cinco) trabalhadores submetidos a condição análoga à de escravo no local, sendo um deles uma criança. Há notícia de declínio de competência para a justiça estadual em 11 de julho de 2001, mas o Estado informou à CorteIDH que houve o extravio dos autos do processo.

A sentença internacional reconheceu que o Estado brasileiro violou os direitos dos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde a não serem submetidos a escravidão e ao tráfico de pessoas, à proteção contra discriminação e às garantias judiciais e à proteção judicial, decorrentes dos artigos 1, 3, 5, 6, 7, 8, 11, 19, 22 e 25 da CADH. As medidas de reparação, seu status atual e seus destinatários no plano interno estão descritos na Tabela 5:

Tabela 5 – Medidas determinadas em Fazenda Brasil Verde vs. Brasil

Medida	Status	Destinatário
Publicar sentença no Diário Oficial	Cumprida	Executivo federal
Pagar custas e despesas	Cumprida	Executivo federal

Pagar indenização por dano moral	Parcialmente cumprida – não houve identificação e reparação de todas as vítimas	Executivo federal
Reiniciar, com a devida diligência, as investigações e/ou processos penais que correspondam aos fatos constatados em março de 2000 no presente caso para, em prazo razoável, identificar, processar e, se for o caso, punir os responsáveis. Nesse caso, o Estado deve reestabelecer (ou reconstruir) o processo penal 2001.39.01.000270-0, iniciado em 2001, perante a 2ª Vara Federal de Marabá, no Estado do Pará.	Parcialmente cumprida – houve prolação de sentença, ainda sem resultado dos recursos (processo n. 0000001-41.2020.4.01.3905)	Polícia Federal, Ministério Público e Judiciário federal
Adotar, dentro de um prazo razoável a partir da notificação da Sentença, as medidas necessárias para garantir que a prescrição não seja aplicada ao crime internacional de escravidão e suas formas análogas.	Pendente de cumprimento	Legislativo federal

Fonte: elaboração própria, com base em dados da CorteIDH

A sentença apresenta três pontos resolutivos principais a serem cumpridos: o pagamento de indenizações às vítimas, a conclusão de processo penal contra os violadores e a declaração legal de imprescritibilidade do delito de escravidão. Quanto ao primeiro ponto, os relatórios de monitoramento emitidos em 2019 e 2023 contêm informações quanto às dificuldades do Estado brasileiro em identificar e/ou localizar todas as vítimas a serem indenizadas. No plano interno, segundo informações do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, houve o pagamento de indenizações a 11 (onze) vítimas no ano de 2019 (MMFDH, 2020).

No que se refere ao processo penal, o MPF denunciou o proprietário e um funcionário da Fazenda Brasil Verde pelo aliciamento e submissão de 85 (oitenta e cinco) trabalhadores a condição análoga à de escravo²⁰⁶. Os acusados impetraram habeas corpus, alegando incompetência da CorteIDH para examinar o caso, cerceamento de defesa e prescrição da pretensão punitiva. Contudo, o TRF1 denegou a ordem, afirmando que os fatos ocorreram no ano 2000, sendo posteriores ao reconhecimento da jurisdição obrigatória do tribunal internacional pelo Brasil, que não houve ofensa ao devido processo legal, pois somente o Estado é parte na demanda internacional, e que o delito de escravidão é imprescritível por força de normas internacionais imperativas²⁰⁷. Esses fundamentos foram reiterados pela sentença que condenou os acusados pela prática dos crimes de redução a condição análoga à de escravo e aliciamento de trabalhadores de um local para outro do território nacional. Em grau de apelação, o TRF1 apontou a obrigatoriedade de cumprimento da sentença proferida pela CorteIDH e

²⁰⁶ Ação Penal n. 0000001-41.2020.4.01.3905, Vara Federal Cível e Criminal de Redenção/PA, sentenciado em 27 de junho de 2023.

²⁰⁷ TRF1, HC n. 1023279-03.2018.4.01.0000, relator o juiz federal Saulo Casali Bahia, 4ª Turma, julgado em 12 de dezembro de 2018.

reafirmou a imprescritibilidade do delito de redução a condição análoga à de escravo. O voto vencedor também questiona a decisão do STF na Extradicação n. 1.362, que deliberou pela existência de reserva legal para tipificação penal, em razão da declaração da suprallegalidade dos tratados de direitos humanos. Apesar disso, por maioria, o tribunal reconheceu a prescrição do delito de aliciamento de trabalhadores²⁰⁸. Os acusados opuseram embargos infringentes e de nulidade, não julgados até a conclusão da tese.

Quanto ao reconhecimento legal da imprescritibilidade do delito, os TRFs vêm divergindo quanto à declaração de impossibilidade de prescrição com base no direito internacional e sem que o Congresso Nacional aprove lei federal nesse sentido. E essa divergência tem sido interna (entre as turmas de uma mesma corte) e externa (entre tribunais distintos). Em 2021, a 3ª Turma do TRF1 declarou a imprescritibilidade do delito com lastro na sentença internacional em dois julgamentos distintos²⁰⁹. Contudo, em 2022, essa mesma Turma afirmou que a própria sentença da CorteIDH em Fazenda Brasil Verde exigiu intermediação legislativa para o tema²¹⁰. Por sua vez, a 4ª Turma vem sempre afastando a prescrição com fundamento no acórdão do caso Fazenda Brasil Verde²¹¹. Já no TRF3, a pesquisa localizou um único julgado sobre o tema, o qual declarou a prescrição sob o fundamento de que as hipóteses de imprescritibilidade estão taxativamente previstas na Constituição de 1988²¹². No TRF4, também localizei um único acórdão sobre o tema, o qual se reporta aos fundamentos da sentença em Fazenda Brasil Verde para dissertar sobre os contornos fáticos do crime de escravidão, mas declarou a prescrição sem se pronunciar sobre a imprescritibilidade da infração penal²¹³.

Em abril de 2023, o PGR ajuizou a ADPF n. 1.053/DF perante o Supremo Tribunal Federal, pleiteando o reconhecimento de não recepção, sem redução de texto, dos artigos do Código Penal relativos à prescrição relativamente ao crime de redução a condição análoga à de escravo (artigo 149). Na petição inicial, o PGR articula com a jurisprudência da CorteIDH e com a sentença em Fazenda Brasil Verde para defender a imprescritibilidade do delito. Em sua

²⁰⁸ TRF1, Apelações Criminais n. 0000001-41.2020.4.01.3905, relator o desembargador federal Leão Alves, Quarta Turma, julgadas em 04 de abril de 2025.

²⁰⁹ TRF1, Apelação Criminal n. 0001314-35.2009.4.01.3901, relatora a desembargadora federal Maria do Carmo Cardoso, 3ª Turma, julgada em 29 de junho de 2021; e Apelação Criminal n. 0000054-82.2007.4.01.3903, relatora a desembargadora federal Maria do Carmo Cardoso, 3ª Turma, julgada em 10 de agosto de 2021.

²¹⁰ TRF1, Apelação Criminal n. 0007819-08.2010.4.01.3901, relator o desembargador federal Wilson Alves de Souza, 3ª Turma, julgada em 28 de setembro de 2022.

²¹¹ TRF1, Apelação Criminal n. 0000280-45.1997.4.01.3901, relator o desembargador federal Néviton Guedes, Quarta Turma, julgada em 18 de maio de 2021; e RESE n. 0005216-83.2015.4.01.3901, relator o juiz federal Érico Rodrigo Freitas Pinheiro, 4ª Turma, julgado em 25 de julho de 2022.

²¹² TRF3, Apelação Criminal n. 0000155-90.2009.4.03.6006, relator o desembargador federal Fausto Martin de Sanctis, 11ª Turma, julgada em 25 de agosto de 2023.

²¹³ TRF4, Apelação Criminal n. 5000623-39.2015.4.04.7005/PR, relator o juiz federal Danilo Pereira Júnior, 7ª Turma, julgada em 18 de julho de 2023.

manifestação de setembro de 2023, a AGU concordou com a argumentação e requereu a procedência do pedido inicial. Por sua vez, o Senado Federal defendeu a inadmissibilidade da ação, afirmando que eventual declaração de imprescritibilidade constitui atribuição do Poder Legislativo. Além disso, a casa legislativa argumentou que existem diversos projetos de lei em tramitação com o objetivo de coibir a prática do crime de redução a condição análoga à de escravo, bem como que a prevenção e a repressão da conduta não dependem, necessariamente, do afastamento da prescrição. O relator, ministro Nunes Marques, não havia liberado o processo para julgamento de mérito até a conclusão da tese. No Congresso Nacional, a pesquisa localizou um único projeto (PEC 14/2017, proposta pelo Senador Antonio Carlos Valadares – PSB/SE) com o objetivo de tornar imprescritível o crime de submissão de pessoa a condição análoga à escravidão. A PEC se encontra arquivada.

5.2.6 Favela Nova Brasília

O caso envolve duas incursões realizadas pelas Polícias Civil e Militar do Estado do Rio de Janeiro na denominada Favela Nova Brasília, no município do Rio de Janeiro, em 1994 e 1995. A primeira incursão ocorreu em 18 de outubro de 1994 pela manhã, quando um grupo de 40 (quarenta) a 80 (oitenta) policiais passou a invadir diversas residências na favela, efetuando disparos contra os moradores e levando seus corpos enrolados em cobertores para a praça no centro da comunidade. Outras pessoas foram detidas e posteriormente mortas, também com depósito de seus corpos na praça central. Há relato da prática de violência sexual contra três mulheres, duas delas adolescentes, por policiais no momento da operação. Essa incursão resultou na morte de 13 (treze) pessoas, 4 (quatro) delas crianças.

A segunda operação ocorreu em 08 de maio de 1995 por volta das 6h (seis horas) da manhã. Um grupo de 14 (quatorze) policiais civis ingressou na Favela Nova Brasília com apoio de dois helicópteros com o objetivo de interceptar um carregamento de armas de fogo que seria entregue a traficantes locais de drogas. Há registro de um tiroteio entre agentes públicos e supostos traficantes de drogas. O extrato da operação foi a morte de 13 (treze) moradores da comunidade. Os documentos disponibilizados pelo Estado indicam a presença de diversos ferimentos de arma de fogo nos corpos das vítimas, a maioria na região do peito e na cabeça. Os prontuários médicos revelam que todas as vítimas chegaram mortas ao hospital. Houve a instauração de dois inquéritos policiais e de uma sindicância administrativa para apuração dos homicídios, nenhum dos quais reverteu para a responsabilização dos agentes envolvidos. A violência sexual sofrida pelas três vítimas jamais foi investigada.

Quanto ao primeiro inquérito, relativo à incursão de 1994, após diversas dilações de prazo, o Ministério Público opinou pelo arquivamento do caso pela prescrição em 01 de outubro de 2009, o que foi acatado pela 31ª Vara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ). Os depoimentos dos policiais envolvidos caracterizaram os óbitos como decorrentes de resistência seguida de morte por parte das vítimas, enquanto as diligências periciais foram inconclusivas devido ao transporte dos corpos para a praça central da Favela Nova Brasília e à ausência de preservação dos locais. Com a emissão do Relatório de Mérito n. 141/11 pela CIDH, o Subprocurador-Geral de Justiça do MPRJ solicitou o desarquivamento do inquérito, o que gerou o oferecimento de denúncia contra seis investigados pelos fatos ocorridos na Favela Nova Brasília em 16 de maio de 2013, recebida em 21 de maio de 2013. Não houve conclusão do processo até a prolação da sentença internacional.

O segundo inquérito também foi arquivado por solicitação do MPRJ em 18 de junho de 2009. Em 31 de outubro de 2012, o Ministério Público solicitou o desarquivamento do caso com base num relatório que apontava falhas na investigação. Esse pedido foi negado pelo juiz da 3ª Vara Criminal do Rio de Janeiro. Ainda assim, o Procurador-Geral de Justiça do Rio de Janeiro autorizou a realização de novas investigações, o que ensejou a abertura de um terceiro inquérito policial em 09 de julho de 2013 pela Divisão de Homicídios. Contudo, em 07 de maio de 2015, o juiz da 3ª Vara Criminal declarou a nulidade das provas colhidas e ordenou o arquivamento do inquérito por considerar que a sua abertura havia contrariado decisão judicial e que os investigados estavam sob tortura psicológica diante da realização das diligências por 19 (dezenove) anos.

A sentença internacional reconheceu que o Estado brasileiro violou os direitos às garantias judiciais de independência e imparcialidade da investigação, devida diligência e prazo razoável, bem como os direitos às garantias judiciais, à proteção judicial e à integridade pessoal das vítimas, decorrentes dos artigos 1, 2, 5, 8 e 25 da CADH. Além disso, o tribunal declarou que o Estado ofendeu os direitos assegurados às vítimas de violência sexual pela Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura e pela Convenção Belém do Pará. As medidas de reparação, seu status atual e seus destinatários no plano interno estão descritos na Tabela 6:

Tabela 6 – Medidas determinadas em Favela Nova Brasília vs. Brasil

Medida	Status	Destinatário
Publicar sentença no Diário Oficial	Cumprida	Executivo federal
Pagar custas e despesas	Cumprida	Executivo federal
Ressarcir o Fundo de Assistência Jurídica das Vítimas da CorteIDH	Cumprida	Executivo federal

Pagar indenização por dano moral	Parcialmente cumprida – não houve identificação de todas as vítimas, apenas 61	Executivo federal
O Estado deve conduzir de forma eficaz a investigação em curso sobre os fatos relacionados às mortes ocorridas na batida policial de 1994, com a devida diligência e em prazo razoável para identificar, processar e, se for o caso, punir os responsáveis. Quanto às mortes ocorridas na batida policial de 1995, o Estado deve iniciar ou reativar uma investigação eficaz a respeito desses fatos. Sem prejuízo, o Estado, por meio do Procurador-Geral da República, deve avaliar se os fatos referentes às batidas de 1994 e 1995 devem ser objeto de ajuizamento de Incidente de Deslocamento de Competência.	Pendente de cumprimento	Polícia Civil estadual; Ministério Público estadual e federal; Judiciário estadual e federal
O Estado deve iniciar uma investigação eficaz a respeito de dos fatos de violência sexual.	Pendente de cumprimento	Polícia Civil e Ministério Público estadual
O Estado deve oferecer gratuitamente, por meio de suas instituições de saúde especializadas e de forma imediata, adequada e efetiva, o tratamento psicológico e psiquiátrico que as vítimas requeiram, prévio consentimento informado e pelo tempo que seja necessário, incluindo o fornecimento gratuito de medicamentos. Sem prejuízo, os tratamentos respectivos deverão ser dispensados, na medida do possível, nos centros escolhidos pelas vítimas.	Pendente de cumprimento	Executivo federal
O Estado deve realizar um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional em relação aos fatos do caso e sua posterior investigação, e durante esse ato público deverão ser inauguradas duas placas em memória das vítimas da Sentença na praça principal da Favela Nova Brasília.	Pendente de cumprimento	Executivo federal
O Estado deve publicar anualmente um informe oficial com os dados relativos às mortes decorrentes de operações policiais em todos os estados do país. Esse informe também deve conter informação atualizada anualmente sobre as investigações realizadas a respeito de cada incidente resultante na morte de um civil ou de um policial.	Pendente de cumprimento	Executivo federal
O Estado, dentro do prazo de um ano, contado da notificação da Sentença, deve estabelecer os mecanismos normativos necessários para que, em suspeitas de mortes, tortura ou violência sexual derivadas de intervenção policial, em que apareça, <i>prima facie</i> , como possível imputado um servidor policial, desde a <i>notitia criminis</i> se encarregue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, tais como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao corpo de segurança a que pertença o possível imputado ou imputados.	Pendente de cumprimento	Legislativo federal
O Estado deve adotar as medidas necessárias para que o Estado de Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial.	Pendente de cumprimento	Executivo estadual

O Estado deve implementar, em prazo razoável, um programa ou curso permanente e obrigatório sobre atenção a mulheres vítimas de violência sexual, dirigido a todos os níveis hierárquicos das Polícias Civil e Militar do Rio de Janeiro e a funcionários da saúde. Como parte dessa formação, dever-se-á incluir a Sentença, a jurisprudência da Corte Interamericana a respeito de violência sexual e tortura, assim como os parâmetros internacionais em matéria de atenção às vítimas e investigação desse tipo de casos.	Pendente de cumprimento	Executivo estadual
O Estado deve adotar as medidas legislativas ou de outra índole necessárias para permitir às vítimas de delitos ou seus familiares participar de maneira formal e efetiva na investigação de delitos realizada pela polícia ou o Ministério Público.	Pendente de cumprimento	Legislativo federal
O Estado deve adotar as medidas necessárias para uniformizar a expressão “lesão corporal ou homicídio derivado de intervenção policial” nos relatórios e investigações realizadas pela polícia ou pelo Ministério Público em casos de mortes ou lesões provocadas pela atuação policial. O conceito de “oposição” ou “resistência” à atuação policial deve ser abolido.	Pendente de cumprimento	Polícia Civil e Ministério Público estadual

Fonte: elaboração própria, com base em dados da CorteIDH

Os pontos resolutivos da sentença envolvem determinações já conhecidas em outros casos, como o pagamento de indenizações, a prestação de assistência psicológica e psiquiátrica aos familiares das vítimas, o reconhecimento público da responsabilidade estatal e a reabertura de investigações criminais. Contudo, a decisão também avançou para determinar outras medidas de reparação: a análise quanto à instauração de incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal pelo PGR, a publicação de informações detalhadas sobre as mortes derivadas de operações policiais, a instalação de uma placa na praça central da Favela Nova Brasília, a estruturação de órgãos investigativos independentes, o estabelecimento de ferramentas para assegurar a participação das vítimas em procedimentos investigatórios, o estabelecimento de metas e indicadores para redução da letalidade policial e a abolição dos conceitos de oposição e resistência, geralmente utilizados para justificar ações públicas violentas durante operações policiais. Os relatórios de monitoramento publicados em 2019 e nos meses de junho e novembro de 2021 não fornecem informações detalhadas sobre a maioria dos pontos resolutivos.

Quanto ao pagamento de indenizações, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos informou o empenho do valor total de R\$ 9.603.582,00 (nove milhões, seiscentos e três mil, quinhentos e oitenta e dois reais) no ano de 2018. Dessa quantia, houve liquidação de R\$ 6.368.567,00 (seis milhões, trezentos e sessenta e oito mil, quinhentos e

sessenta e sete reais) nesse ano, com inclusão do saldo remanescente em restos a pagar (MMFDH, 2019). Segundo informações prestadas pelo MDH no ano de 2018 e obtidas via BuscaLAI, houve definição do conteúdo da placa a ser instalada na praça central, o que ocorreu em conjunto entre agentes públicos e moradores da Favela Nova Brasília²¹⁴. Contudo, não houve notícia de acerto de data para realização da cerimônia até a conclusão desta tese.

Em matéria de persecução penal, houve a reabertura das investigações criminais quanto aos homicídios ocorridos na incursão de 1994 após a prolação da sentença internacional. Em setembro de 2019, o PGR suscitou incidente de deslocamento de competência perante o STJ, alegando negligência das autoridades públicas, em especial da PCRJ e do MPRJ, quanto à efetiva investigação dos fatos, o que gerou o arrastamento do inquérito policial durante quatorze anos. O PGR também apontou a decisão do TJRJ que determinou o trancamento do inquérito como um fator que justificaria o deslocamento. Entretanto, a Terceira Seção do STJ indeferiu o pedido de transferência do caso para a Justiça Federal, argumentando que oferecimento de denúncia contra os agentes envolvidos afastava o cenário de negligência. Além disso, o STJ reiterou a decisão proferida no caso do atentado ao Riocentro²¹⁵, afastou a tese de que os crimes cometidos em Favela Nova Brasília fossem imprescritíveis e reafirmou que esse entendimento não constitui resistência ao cumprimento da decisão internacional, a qual deve ser harmonizada com o ordenamento jurídico interno²¹⁶.

A partir da nova investigação, o MPRJ ofereceu denúncia contra cinco policiais. Esses agentes públicos foram denunciados e pronunciados, determinando-se sua submissão a júri popular pela suposta prática do crime de homicídio qualificado contra treze vítimas. Entretanto, os acusados foram absolvidos pelo Tribunal do Júri, que não reconheceu a autoria dos delitos. O MPRJ não interpôs recurso contra a sentença absolutória, que transitou em julgado²¹⁷. O inquérito referente à incursão de 1995 foi novamente arquivado em 19 de março de 2020 após a realização de nova perícia a mando da PGJ-RJ, a qual não constatou indícios de execução sumária das vítimas²¹⁸.

Quanto aos crimes sexuais, dois policiais foram denunciados e condenados pelo crime de atentado violento ao pudor, cuja imprescritibilidade foi reconhecida pela sentença de

²¹⁴ Pedido n. 00083.000206/2018-02, 18/06/2018.

²¹⁵ Examinado na seção 5.2.8 deste capítulo.

²¹⁶ STJ, IDC n. 21/RJ, relator o ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Terceira Seção, julgado em 25 de agosto de 2021.

²¹⁷ Ação Penal de Competência do Júri n. 0271673-52.2009.8.19.0001, 1ª Vara Criminal da Comarca do Rio de Janeiro, sentenciada em 17 de agosto de 2021.

²¹⁸ Inquérito policial n. 901-00892/2013.

primeiro grau²¹⁹. Contudo, em segundo grau, o TJRJ deu provimento aos recursos defensivos para declarar a prescrição dos crimes, afirmando que a sentença da CorteIDH em Favela Nova Brasília não havia reconhecido expressamente a imprescritibilidade²²⁰. O processo não transitou em julgado até a conclusão desta tese.

Em matéria de participação das vítimas nas investigações e no processo penal, o CNJ editou a Resolução n. 253/2018, que determinou aos tribunais a instituição de Centros Especializados de Atenção às Vítimas e a adoção de providências para cientificar as vítimas acerca dos atos do processo penal e de seus direitos de participação na demanda. Esse ato regulamentar também orienta os juízes e tribunais a estabelecerem valor mínimo para indenização às vítimas nas sentenças condenatórias e a prezarem pela destinação prioritária de patrimônio bloqueado dos réus ao pagamento dessas indenizações. No mesmo sentido, analisando o caso do homicídio da vereadora Marielle Franco e do motorista Anderson Gomes, o STJ decidiu que os familiares das vítimas têm direito subjetivo de acessar os autos e os respectivos elementos de prova já documentados em inquéritos e ações penais, fazendo expressa referência ao comando da sentença em Favela Nova Brasília²²¹.

A questão referente à letalidade policial é mais complexa. Em 2019, o Partido Socialista Brasileiro (PSB) ajuizou no Supremo Tribunal Federal a ADPF n. 635/DF, de relatoria do ministro Luiz Edson Fachin, em que o partido apontou o descumprimento da sentença da CorteIDH em Favela Nova Brasília e requereu diversas providências, das quais se destacam: (i) a elaboração de plano para redução da letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro; (ii) a proibição do uso de helicópteros como plataformas de tiro ou instrumentos de terror; (iii) o estabelecimento de critérios objetivos para diligências de busca e apreensão; (iv) a estipulação de obrigatoriedade de presença de ambulâncias e equipes de saúde em operações policiais; (v) a declaração de absoluta excepcionalidade da realização de operações policiais nas imediações de escolas, creches, hospitais ou postos de saúde; (vi) a suspensão do sigilo de todos os protocolos de atuação policial; (vii) a imposição de elaboração de relatórios detalhados sobre cada operação; (viii) a instalação de equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos arquivos; e (ix) a designação de um promotor de justiça para o atendimento de cada operação.

²¹⁹ Ação Penal n. 0338179-58.2019.8.19.0001, 35ª Vara Criminal da Comarca do Rio de Janeiro, sentenciada em 14 de maio de 2024.

²²⁰ TJRJ, Apelações Criminais n. 0338179-58.2019.8.19.0001, relatora a desembargadora Denise Vaccari Machado Paes, Primeira Câmara Criminal, julgadas em 02 de setembro de 2025.

²²¹ STJ, RMS n. 70.411/RJ, relator o ministro Rogério Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 18 de abril de 2023.

Em sua manifestação, a AGU requereu a extinção do processo por inadequação da via eleita e, no mérito, afirmou a improcedência dos pedidos, alegando que o PSB pretendia a atuação do Judiciário como legislador positivo e que o acolhimento dos pleitos exigiria a declaração de existência de um estado de coisas inconstitucional no Rio de Janeiro, embora não se pudesse afirmar categoricamente a incapacidade reiterada e persistente das autoridades locais para reverterem a situação apontada. A manifestação não aborda a sentença internacional. Por sua vez, o MPRJ informou que já cumpre as diretrizes internacionais aplicáveis à sua atuação e informou a instauração de inquérito policial para apurar o aumento do índice de letalidade policial no Estado. O governador do estado também alegou a adequação da conduta do Poder Executivo e não se pronunciou sobre a condenação decorrente da sentença internacional. De outro lado, o PGR opinou pelo não conhecimento da ação em grande parte dos pedidos, mas defendeu que a postura do governador do estado – que defendia uma política de tolerância zero em matéria de atividade policial, com estímulo do uso letal da força – estava em descompasso com a sentença internacional. Desse modo, o PGR requereu a procedência parcial do pedido para estabelecer parâmetros objetivos ao uso de helicópteros e declarar inconstitucional o Decreto Estadual n. 46.775/2009, que retirou os indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial do cálculo das gratificações de integrantes de batalhões e de delegacias.

Durante a pandemia de Covid-19, o relator concedeu parcialmente tutela provisória de urgência para determinar que não fossem realizadas operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a emergência sanitária, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais devidamente justificadas por escrito e com imediata comunicação ao MPRJ. Em sua decisão, o ministro Fachin faz menção à condenação do Estado brasileiro pela Corte IDH em Favela Nova Brasília para corroborar a ilicitude da falta de protocolos para o uso da força. O Estado do Rio de Janeiro interpôs agravo regimental, cujas razões não fazem nenhuma remissão ao julgado. O Plenário referendou essa decisão, constando apenas do voto do ministro Gilmar Mendes uma referência breve à sentença internacional.

No julgamento de mérito, o tribunal homologou parcialmente o plano de redução da letalidade policial apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro e determinou medidas adicionais. Para a corte, o ponto resolutivo da sentença internacional referente à autonomia dos órgãos investigativos não exigia a desvinculação dos órgãos periciais em relação à Polícia Civil. Por outro lado, o STF vedou a atuação da Superintendência-Geral de Polícia Técnico-Científica do Estado quando o objeto da perícia fosse uma morte ocorrida em contexto de ação ou operação policial da Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE) ou de qualquer agente da Polícia

Civil do Estado de Rio de Janeiro. Nesses casos, o tribunal ordenou que o MPRJ tome as providências cabíveis para viabilizar a perícia científica com outros profissionais.

Em seu voto vogal, o ministro André Mendonça afirmou que o Estado do Rio de Janeiro não foi parte do processo perante a CorteIDH, de modo que eventual inércia no cumprimento dos pontos resolutivos da sentença internacional deveria ser imputada à União, e não ao ente federado. Como consequência, o ministro sugeriu que o tribunal determinasse a adoção de postura colaborativa quanto ao cumprimento da decisão internacional, embora sustentasse a responsabilidade primária da União. Contudo, esses argumentos e sugestões não foram acolhidos pela maioria formada.

No plano estadual, durante a tramitação da ADPF, a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro aprovou a Lei n. 8.928/2020, que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas autoridades policiais nas ocorrências de lesão corporal ou morte por intervenção de agentes do estado. O artigo 4º da lei disciplina que essas ocorrências deverão ser registradas com a classificação “lesão corporal decorrente de oposição à intervenção policial” ou “homicídio decorrente de oposição à intervenção policial”, conforme o caso. Essas definições afrontam diretamente a sentença internacional, que determinou o abandono do conceito de oposição.

Em 2024, o presidente Lula editou o Decreto n. 12.341/2024, que regulamenta a Lei n. 13.060/2014 e disciplina o uso da força e dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos profissionais de segurança pública. Esse decreto não contém nenhuma menção à sentença internacional nem aos conceitos de oposição e resistência, mas estipula o uso letal da força como último recurso à disposição dos agentes de segurança pública.

5.2.7 Povo Xucuru

O povo originário Xucuru de Ororubá, constituído por 2.354 (duas mil trezentas e cinquenta e quatro) famílias e 7.726 (sete mil setecentas e vinte e seis) pessoas, habita um território de aproximadamente 27.555 ha (vinte e sete mil quinhentos e cinquenta e cinco hectares) no município de Pesqueira/PE. Outros quatro mil indígenas vivem fora desse território, residindo na cidade de Pesqueira. O processo administrativo de demarcação da terra indígena teve início em 1989. A posse permanente da terra foi concedida ao povo Xucuru por portaria do Ministro da Justiça, publicada em 28 de maio de 1992. O tamanho da área reconhecida se tornou definitivo em 1995. Após a publicação do Decreto n. 1.775/96, cerca de 270 (duzentas e setenta) pessoas impugnaram o processo demarcatório, tendo o Governo Federal rejeitado todas essas objeções. Em 28 de maio de 1997, o STJ concedeu a ordem

impetrada em mandado de segurança para determinar a reabertura de prazo para produção de provas pelos interessados em questionar a demarcação²²². O Ministro da Justiça rejeitou esses novos questionamentos.

Em março de 1992, dois interessados moveram ação de reintegração de posse contra o povo Xucuru, o MPF, a FUNAI e a União, disputando uma faixa de 300 ha (trezentos hectares) no interior da terra, alegadamente ocupado por 350 (trezentos e cinquenta) indígenas naquele mesmo ano²²³. Em primeiro grau, o juiz federal competente acolheu o pedido, tendo a sentença sido questionada por apelações de todos os requeridos. O Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) negou provimento a esses recursos²²⁴. O STJ negou provimento aos recursos especiais²²⁵, o STF negou seguimento ao recurso extraordinário²²⁶ e a sentença transitou em julgado no dia 28 de março de 2014. A FUNAI ajuizou ação rescisória contra a sentença, não julgada até a definição do caso na CorteIDH²²⁷.

No dia 21 de maio de 1998, o cacique Xicão, chefe do povo indígena Xucuru, foi assassinado. O inquérito policial apurou que um posseiro não indígena teria sido o mandante do crime, cometido por um terceiro contratado por intermediação. O intermediador faleceu no estado do Maranhão por motivo não relacionado ao caso. O mandante cometeu suicídio enquanto estava detido pela PF. Por sua vez, o autor material do homicídio foi denunciado, pronunciado e levado ao Tribunal do Júri da Subseção Judiciária de Caruaru/PE, sendo condenado a 19 (dezenove) anos de prisão²²⁸. O autor do crime faleceu antes do julgamento da apelação criminal, o que gerou o reconhecimento de extinção da punibilidade pelo TRF5²²⁹. Há notícias de outros atos de hostilidade contra o povo Xucuru, dentre eles a tentativa de homicídio do cacique Marquinhos, filho de Xicão, em 07 de fevereiro de 2003. Esse fato acarretou atos

²²² STJ, MS n. 4.802/DF, relator o ministro Adhemar Maciel, redator para o acórdão o ministro José Delgado, Primeira Seção, julgado em 28 de maio de 1997.

²²³ Ação de Reintegração de Posse n. 0002697-28.1992.4.05.8300, 9ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Pernambuco, sentenciada em 24 de novembro de 1998.

²²⁴ TRF5, Apelações Cíveis n. 0035132-79.1999.4.05.0000, relator convocado o desembargador Elio Wanderley, 3ª Turma, julgadas em 24 de abril de 2003.

²²⁵ STJ, REsp n. 646.933/PE, relator o ministro Massami Uyeda, Quarta Turma, julgado em 06 de novembro de 2007. Os recursos não foram conhecidos pelo acórdão, mas o STJ acolheu embargos de declaração com o propósito exclusivo de alterar o dispositivo da decisão e negar provimento aos recursos.

²²⁶ STF, RE n. 738.012-Agr/PE, relator o ministro Marco Aurélio, Primeira Turma, julgado em 10 de dezembro de 2013.

²²⁷ TRF5, Ação Rescisória n. 0801601-70.2016.4.05.0000, relator o desembargador federal Edilson Pereira Nobre Junior, de competência do Pleno.

²²⁸ Ação Penal n. 0012442-80.2002.4.05.8300, Tribunal do Júri da Subseção Judiciária de Caruaru/PE, julgada em 29 de novembro de 2004.

²²⁹ TRF5, Apelação Criminal n. 0012442-80.2002.4.05.8300, relator o desembargador federal Francisco Barros e Silva, 4ª Turma, decisão de 26 de junho de 2006.

de violência no interior da terra demarcada e resultou na expulsão de cerca de quinhentos indígenas, que foram deslocados forçadamente para o município de Pesqueira.

A demarcação da terra indígena Xucuru foi homologada por Decreto do Presidente da República de 30 de abril de 2001. Em fevereiro de 2002, oito particulares não indígenas, na condição de proprietários registrais de alguns imóveis situados no interior da área demarcada, ajuizaram ação ordinária contra a FUNAI, pleiteando a anulação do procedimento demarcatório por falta de notificação prévia. Em primeiro grau, o pedido foi julgado parcialmente procedente em 01 de junho de 2010 para manter a validade do decreto presidencial e condenar a FUNAI ao pagamento de indenização aos autores no valor de R\$ 1.385.375,86 (um milhão, trezentos e oitenta e cinco mil, trezentos e setenta e cinco reais e oitenta e seis centavos)²³⁰. Em grau de apelação, os recursos das partes foram parcialmente providos apenas para adequar o valor da indenização²³¹. Contudo, em grau de recurso especial, o STJ determinou a devolução dos autos ao TRF5 para análise de nulidade processual decorrente da falta de intimação da União para apresentar contrarrazões²³². Essa nulidade foi reconhecida pelo TRF5, que anulou o acórdão anterior e ordenou a reanálise dos recursos de apelação. O novo julgamento não ocorreu até a data da conclusão desta tese²³³.

A sentença internacional reconheceu que o Estado brasileiro violou os direitos à propriedade coletiva, à proteção judicial e à garantia judicial de prazo razoável, decorrentes dos artigos 1, 8, 21 e 25 da CADH. As medidas de reparação, seu status atual e seus destinatários no plano interno estão descritos na Tabela 7:

Tabela 7 – Medidas determinadas em Povo Xucuru vs. Brasil

Medida	Status	Destinatário
Publicar sentença no Diário Oficial	Cumprida	Executivo federal
Pagar custas e despesas	Cumprida	Executivo federal
Pagar indenização por dano moral	Cumprida	Executivo federal
Garantir de maneira imediata e efetiva o direito de propriedade coletiva do Povo Indígena Xucuru sobre seu território, de modo que não sofram nenhuma intrusão, interferência ou afetação por parte de terceiros ou	Não há avaliação de cumprimento	Executivo federal

²³⁰ Ação Ordinária n. 0002246-51.2002.4.05.8300, 12ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Recife, sentenciada em 01 de junho de 2010.

²³¹ TRF5, Apelações Cíveis n. 0002246-51.2002.4.05.8300, relatora a juíza federal convocada Cíntia Menezes Brunetta, 3ª Turma, julgadas em 26 de julho de 2012.

²³² STJ, EDcl no REsp n. 1.501.362/PE, relator o ministro Sérgio Kukina, decisão de 10 de agosto de 2020.

²³³ TRF5, Questão de Ordem nas Apelações Cíveis n. 0002246-51.2002.4.05.8300, relator o desembargador Cid Marconi Gurgel de Souza, 3ª Turma, julgada em 25 de agosto de 2022.

agentes do Estado que possam menoscar a existência, o valor, o uso ou o gozo de seu território.

Concluir o processo de saneamento do território indígena Xucuru, com extrema diligência, realizar os pagamentos de indenizações por benfeitorias de boa-fé pendentes e remover qualquer tipo de obstáculo ou interferência sobre o território em questão, de modo a garantir o domínio pleno e efetivo do Povo Xucuru sobre seu território em prazo não superior a 18 meses.

Não há
avaliação de
cumprimento

Executivo
federal

Fonte: elaboração própria, com base em dados da CorteIDH

A sentença fixou o pagamento de indenização ao Povo Xucuru e determinou providências para viabilizar o pleno exercício da posse indígena, seja pela desintrusão do território, seja pelo pagamento de indenizações a terceiros não indígenas de boa-fé para afastar as interferências desses indivíduos sobre a área ocupada pelo povo originário. Essas questões não foram abordadas nos relatórios de monitoramento divulgados nos anos de 2019 e 2023. Por sua vez, a UMF/CNJ mapeou três processos judiciais ativos que interessam ao tema.

O primeiro deles é a ação rescisória movida pela FUNAI, já referida na primeira parte desse intertítulo. Em dezembro de 2023, o TRF5 extinguiu a ação por perda superveniente do objeto, sob os fundamentos de que a demarcação da terra indígena foi homologada por decreto presidencial posterior à sentença proferida na ação de reintegração de posse e de que a decisão da CorteIDH acarretou a inexecutabilidade da sentença rescindenda²³⁴. O MPF interpôs recurso especial contra esse acórdão, afirmando a necessidade de julgamento de mérito da rescisória para garantir a autoridade da sentença internacional, ainda não julgado pelo STJ²³⁵.

A segunda demanda se refere à ação indenizatória por desapropriação indireta movida pelos proprietários registraes – também autores da ação possessória – contra a União. O pedido foi julgado parcialmente procedente em primeiro grau, com sentença mantida em grau de apelação, para condenar o ente federal ao pagamento da quantia de R\$ 684.019,24 (seiscentos e oitenta e quatro mil dezenove reais e vinte e quatro centavos) aos autores, referente às benfeitorias implementadas sobre a terra demarcada como indígena²³⁶. O recurso especial dos particulares não foi julgado até a conclusão da tese²³⁷.

Um terceiro processo se refere à ACP movida pela FUNAI contra particulares ocupantes da terra indígena Xucuru. O juiz federal de primeiro grau e o TRF5 reconheceram a perda do

²³⁴ TRF5, Ação Rescisória n. 0801601-70.2016.4.05.0000, relator o desembargador federal Vladimir Souza Carvalho, redator para o acórdão o desembargador federal Leonardo Resende Martins, Pleno, julgada em 18 de dezembro de 2023.

²³⁵ STJ, REsp n. 2.166.114/DF, relatora a ministra Maria Isabel Gallotti, pendente de julgamento.

²³⁶ TRF5, Apelações Cíveis n. 0812757-50.2017.4.05.8300, relator o desembargador federal Fernando Braga Damasceno, 3ª Turma, julgadas em 03 de agosto de 2021.

²³⁷ STJ, REsp n. 2.064.433/PE, relator o ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, pendente de julgamento.

objeto da demanda quanto ao pedido de desocupação, a qual já havia ocorrido no curso do feito, mas julgaram procedentes os pedidos de abstenção quanto à reocupação, permanência, acesso, utilização e negociação de área no interior da terra indígena, sob pena de multa diária, e de consignação em pagamento do valor benfeitorias existentes no local²³⁸. O STJ não conheceu do recurso especial interposto pelos particulares e a sentença transitou em julgado²³⁹.

No plano administrativo, o CNJ editou a Resolução n. 454/2022, que estabelece diretrizes para a prestação de atendimento aos povos indígenas em processos judiciais de forma coerente com os tratados internacionais subscritos pelo Estado brasileiro. A resolução não faz referência à sentença da CorteIDH. Por outro lado, não há informações oficiais sobre o cumprimento da ordem de desintrusão da área indígena demarcada.

5.2.8 Herzog

O caso ocorreu no âmbito da denominada Operação Radar, conduzida pelo Centro de Informação do Exército (CIE) em conjunto com o DOI-CODI do II Exército entre os anos de 1974 e 1976, cujo objetivo era a eliminação de dirigentes do Partido Comunista Brasileiro (PCB). Vladimir Herzog era jornalista e dramaturgo, nascido na antiga Iugoslávia (atual Croácia) e naturalizado brasileiro. Em 24 de outubro de 1975, agentes do DOI-CODI compareceram à repartição da TV Cultura em São Paulo a fim de conduzir Vladimir Herzog para prestar depoimento na qualidade de testemunha, sem indicação de inquérito ou processo específico que fundamentasse a intimação. Após intervenção da direção da emissora, os agentes concordaram em apenas convocar Herzog para comparecer ao DOI-CODI no dia seguinte para prestar depoimento.

Em 25 de outubro de 1979 pela manhã, Herzog se apresentou no DOI-CODI, onde foi detido, interrogado e submetido a sessões de tortura. Na tarde do mesmo dia, o Comando do II Exército divulgou um comunicado segundo o qual Vladimir Herzog teria cometido suicídio mediante enforcamento com uma tira de pano²⁴⁰. O mesmo comunicado informava que a convocação de Herzog para prestar depoimento decorreu da indicação de seu nome como

²³⁸ TRF5, Apelação Cível n. 0800139-38.2020.4.05.8310, relator o desembargador federal André Carvalho Monteiro, 2ª Turma, julgada em 06 de dezembro de 2022.

²³⁹ STJ, AgInt no REsp n. 2.068.571/PE, relator o ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 08 de abril de 2024.

²⁴⁰ A prática de tortura seguida de morte com posterior alegação de suicídio por estrangulamento se tornou recorrente no *modus operandi* dos agentes do DOI-CODI durante a repressão ditatorial. Idêntica situação ocorreu no caso do metalúrgico Manoel Fiel Filho, cuja família também foi indenizada por ordem da Justiça Federal de São Paulo em razão da morte por ação ilícita do Estado. Cf. TFR, Apelação Cível n. 70.756/SP, relator o ministro William Patterson, 2ª Turma, julgada em 07 de abril de 1987.

integrante do PCB. Diante da repercussão social do caso, houve a instauração de inquérito policial militar, com a consequente produção de relatório de criminalística e laudo de necropsia, ambos ratificando a conclusão de suicídio por enforcamento. O inquérito foi arquivado por decisão da Justiça Militar em 12 de fevereiro de 1976.

Em 19 de abril de 1976, a esposa e os dois filhos de Vladimir Herzog ajuizaram ação declaratória perante a Justiça Federal da Subseção Judiciária de São Paulo, visando à declaração de responsabilidade da União pela detenção arbitrária, tortura e morte de Herzog nas dependências do DOI-CODI²⁴¹. Em primeiro grau, o pedido foi julgado procedente para reconhecer a falsidade do laudo de necropsia, declarar que Herzog morreu de causas não naturais no interior do DOI/CODI e determinar o pagamento de indenização aos familiares. O Tribunal Federal de Recursos (TFR) deu parcial provimento à apelação interposta pela União para manter a declaração de morte por causas não naturais, mas para afirmar que eventual indenização deveria ser pleiteada em ação própria²⁴². O TRF3 rejeitou embargos infringentes opostos pela União em 18 de maio de 1994²⁴³.

Um dos pontos-chave do processo de reabertura democrática do país foi a aprovação da Lei n. 6.683/79 durante o governo Figueiredo, a qual concedeu anistia aos autores de delitos eleitorais e de crimes políticos e conexos com estes no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979. O artigo 1º, §1º, da Lei de Anistia considerava conexos os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política. Essa anistia foi reafirmada pelo artigo 4º, §§1º e 2º, da Emenda Constitucional n. 26/1985, que convocou a Assembleia Nacional Constituinte que deu origem à CF/1988. No começo de 1992, Pedro Antonio Mira Grancieri, conhecido como capitão Ramiro, deu entrevista ao periódico “Isto é, senhor”, na qual admitia ter sido o único responsável pela condução do interrogatório de Vladimir Herzog. Após a divulgação da entrevista, o deputado federal Hélio Bicudo solicitou que o Ministério Público do Estado de São Paulo investigasse criminalmente o caso. O pleito foi atendido pelo MPSP em 04 de maio de 1992²⁴⁴, mas o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) concedeu ordem de habeas corpus em favor de Grancieri, afirmando que os fatos já haviam sido investigados no inquérito policial militar já arquivado, que a justiça comum não tinha competência para reexaminar a

²⁴¹ Ação Declaratória n. 136/76, 7ª Vara Federal da Subseção Judiciária de São Paulo, sentenciada em 27 de outubro de 1978.

²⁴² TFR, Apelação Cível n. 59.873/SP, relator o ministro Leitão Krieger, Primeira Turma, julgado em 21 de junho de 1983.

²⁴³ TRF3, Embargos Infringentes n. 1989.03.01.007264-0, relatora a juíza Salette Nascimento, Primeira Seção, julgados em 18 de maio de 1994.

²⁴⁴ Inquérito n. 487/92.

matéria e que a investigação afrontava a Lei de Anistia²⁴⁵. O STJ não conheceu do recurso especial interposto contra a decisão do TJSP²⁴⁶.

Com a publicação da Lei n. 9.140 em 04 de novembro de 1995, o Estado brasileiro reconheceu sua responsabilidade pelo assassinato de opositores políticos do regime militar no período abrangido pela Lei de Anistia e pagou uma indenização no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) a Clarice Herzog. Em 2007, a CEMDP – criada pela Lei n. 9.140/95 – publicou o livro “Direito à Memória e à Verdade”, o qual contém informações acerca do caso Herzog. Em decorrência dos fatos narrados na obra, o professor Fábio Konder Comparato solicitou que o MPF investigasse a morte de Vladimir Herzog. Contudo, o procurador responsável requereu o arquivamento da investigação com base na Lei de Anistia, o que foi acolhido pela juíza federal da 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de São Paulo em janeiro de 2009²⁴⁷. Em 29 de abril de 2010, por sete votos a dois, o STF declarou a recepção da Lei n. 6.683/79 pela CF/1988 no julgamento da ADPF n. 153/DF, relator o ministro Eros Grau.

No plano cível, o MPF ajuizou ação civil pública contra a União perante a Justiça Federal de São Paulo em 14 de maio de 2008, pleiteando a declaração de existência de obrigação do Exército brasileiro de tornar pública toda a informação que tivessem com respeito às atividades desenvolvidas no DOI/CODI entre 1970 e 1985, o reconhecimento de omissão da União em realizar as medidas necessárias para garantir o pagamento das indenizações previstas na Lei n. 9.140/95, além da condenação de Audir Santos Maciel e Carlos Alberto Brilhante Ustra, ex-comandantes do Exército, ao pagamento de indenizações e à perda de suas funções públicas. Em primeiro grau, o pedido foi julgado improcedente²⁴⁸. Já em segunda instância, o TRF3 deu parcial provimento à remessa oficial e à apelação interposta pelo MPF. O tribunal reconheceu que o pedido de natureza declaratória estava prejudicado em razão das atividades desenvolvidas pela Comissão Nacional da Verdade (CNV), criada pela Lei n. 12.528/2011, mas afirmou a existência de direito de regresso a ser exercido pela União contra os sucessores de Brilhante Ustra em razão das indenizações pagas pelo poder público às vítimas do agente público e suas famílias. Por outro lado, o TRF3 entendeu inviável declarar a perda das funções públicas em razão da Lei de Anistia e da competência exclusiva da justiça militar para adotar

²⁴⁵ TJSP, HC n. 131.798/3-4, relator o desembargador Péricles Piza, 4ª Câmara Criminal, julgado em 13 de outubro de 1992.

²⁴⁶ STJ, REsp n. 33.782/SP, relator o ministro José Dantas, Quinta Turma, julgado em 18 de agosto de 1993.

²⁴⁷ Procedimento Investigatório Criminal n. 0013434-40.2008.4.03.6181, 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de São Paulo, arquivado em 12 de janeiro de 2009.

²⁴⁸ ACP n. 0011414-28.2008.4.03.6100, 8ª Vara Federal da Subseção Judiciária de São Paulo, sentenciada em 5 de maio de 2010.

tal providência, que já estaria prescrita diante da data dos fatos²⁴⁹. Recursos especiais interpostos pelo MPF não foram conhecidos no STJ, mas não houve o trânsito em julgado até a data de conclusão desta tese²⁵⁰.

O MPF também moveu outra ACP contra três delegados da Polícia Civil do Estado de São Paulo, a União e a Fazenda Pública de São Paulo por violações de direitos humanos cometidas nas dependências do DOI-CODI, requerendo a condenação dos entes públicos a formularem pedidos oficiais de desculpas, bem como a revelar os nomes e cargos de seus servidores da Administração direta ou indireta que, em qualquer tempo, foram requisitados, designados ou cedidos, sob qualquer título ou forma, para atuar no DOI/CODI, especificando os períodos de tempo em que exerceram funções naquele destacamento militar, bem como a condenação dos três delegados a ressarcirem as indenizações pagas pelos cofres públicos às vítimas e a pagarem indenização por dano moral coletivo²⁵¹. Uma primeira sentença julgou totalmente improcedentes os pedidos²⁵². Essa decisão foi confirmada pelo TRF3²⁵³. Contudo, o STJ proveu parcialmente recurso especial do MPF e ordenou o rejuízo da causa²⁵⁴.

Em nova sentença, a juíza federal da 7ª Vara Cível Federal da Subseção Judiciária de São Paulo julgou parcialmente procedentes os pedidos para condenar os delegados ao pagamento de indenizações por dano moral coletivo no importe de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) para cada um deles. Entretanto, a sentença declarou a prescrição da pretensão de ressarcimento e rejeitou os pleitos formulados contra os entes públicos, alegando que o Estado brasileiro já reconheceu publicamente sua responsabilidade pelas violações de direitos humanos cometidas durante a ditadura e que o pedido de revelação de nomes de servidores era excessivamente genérico e deveria ser objeto de requerimento administrativo prévio²⁵⁵. Os novos recursos interpostos não foram julgados pelo TRF3 até o momento da conclusão da tese.

E no plano administrativo, a CNV produziu laudo pericial indireto acerca da morte de Vladimir Herzog, apontando a *causa mortis* como homicídio por estrangulamento e afirmando que a carta supostamente redigida por Herzog momentos antes de sua morte não foi escrita espontaneamente, mas copiada de um modelo. O assentamento público de óbito somente foi

²⁴⁹ TRF3, Apelação Cível n. 0011414-28.2008.4.03.6100/SP, relator o desembargador federal Antonio Cedenho, Terceira Turma, julgada em 01 de agosto de 2018.

²⁵⁰ STJ, REsp n. 1.942.749/SP, relator o ministro Teodoro Silva Santos, decisões de 02 de dezembro de 2024.

²⁵¹ ACP n. 0018372-59.2010.4.03.6100, 7ª Vara Cível Federal da Subseção Judiciária de São Paulo.

²⁵² Sentença publicada em 04 de abril de 2011.

²⁵³ TRF3, Apelação Cível n. 0018372-59.2010.4.03.6100/SP, relator o desembargador federal Nelton dos Santos, Terceira Turma, julgada em 03 de maio de 2017.

²⁵⁴ STJ, REsp n. 1.836.862/SP, relator o ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 22 de setembro de 2020.

²⁵⁵ Sentença publicada em 19 de janeiro de 2023.

corrigido após o envio de pedido de providências pela CNV ao TJSP. O MPSP discordou desse requerimento, alegando que seria necessária nova investigação sobre a causa da morte para autorizar a retificação. Contudo, o pleito foi acolhido pelo juiz da 2ª Vara de Registros Públicos do Foro Central Cível de São Paulo em setembro de 2012, sob os fundamentos de que os fatos já haviam sido suficientemente apurados pela CNV e reconhecidos na ação declaratória de 1976, bem como que a reabertura de investigação a esse respeito somente prolongaria de modo desnecessário o sofrimento dos familiares²⁵⁶. A certidão de óbito retificada, com indicação de “lesões e maus tratos sofridos nas dependências do 2º Exército de São Paulo” como causas da morte, foi entregue a Clarice Herzog e ao filho Ivo durante a 68ª Caravana da Anistia, realizada pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República no dia 15 de março de 2013.

A sentença internacional reconheceu que o Estado brasileiro violou os direitos às garantias judiciais, à proteção judicial, ao conhecimento da verdade e à integridade pessoal dos familiares de Vladimir Herzog, decorrentes dos artigos 1, 2, 8, e 25 da CADH, bem como da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura. As medidas de reparação, seu status atual e seus destinatários no plano interno estão descritos na Tabela 8:

Tabela 8 – Medidas determinadas em Herzog vs. Brasil

Medida	Status	Destinatário
Publicar sentença	Cumprida parcialmente – somente houve publicação no site do Ministério, e não no Diário Oficial, em jornal de ampla circulação nacional e no site do Exército	Executivo federal
Pagar custas e despesas	Cumprida	Executivo federal
Ressarcir o Fundo de Assistência às Vítimas	Cumprida	Executivo federal
Pagar indenização por dano moral	Cumprida	Executivo federal
Reiniciar a investigação e o processo penal relativo à tortura e morte de Vladimir Herzog	Pendente de cumprimento	Polícia Federal; Ministério Público Federal; Judiciário Federal
Adotar as medidas necessárias para reconhecer a imprescritibilidade de crimes contra a humanidade	Pendente de cumprimento	Legislativo federal
Realizar ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional pelo ato ilícito	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Pagar indenização por dano material e moral	Pendente de cumprimento	Executivo federal

Fonte: elaboração própria, com base em dados da CorteIDH

²⁵⁶ Pedido de Providências n. 0046690-64.2012.8.26.0100, 2ª Vara de Registros Públicos do Foro Central Cível de São Paulo, sentenciado em 24 de setembro de 2012.

A sentença segue um padrão decisório similar ao pronunciamento da CorteIDH nos casos Gomes Lund e Fazenda Brasil Verde. Além de determinar a publicação da sentença, o reconhecimento público de responsabilidade do Estado e o pagamento de indenizações, o tribunal internacional ordenou o reinício da investigação criminal referente à tortura e morte de Vladimir Herzog e a adoção de medidas legislativas para declaração de imprescritibilidade de crimes contra a humanidade. Quanto à reparação pecuniária, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania informou que todas as indenizações foram pagas, no importe de R\$ 889.000,00 (oitocentos e oitenta e nove mil reais), no ano de 2023 (MDHC, 2024).

Em 2025, Clarice Herzog moveu ação indenizatória contra a União perante a Justiça Federal em Brasília, requerendo o reconhecimento póstumo da condição de anistiado político em favor de Vladimir Herzog e a condenação da União ao pagamento retroativo de pensão mensal, bem como de indenização por dano moral em favor da viúva. O juiz da causa concedeu a antecipação de tutela em 31 de janeiro de 2025 para determinar o pagamento da pensão mensal em favor de Clarice Herzog no importe de R\$ 34.577,89 (trinta e quatro mil, quinhentos e setenta e sete reais e oitenta e nove centavos). Em 18 de junho de 2025, a AGU celebrou acordo com os familiares de Vladimir Herzog, comprometendo-se a pagar o valor aproximado de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) aos familiares e a manter o pagamento da pensão mensal em favor de Clarice Herzog²⁵⁷.

Na matéria referente à imprescritibilidade, apenas três projetos de lei abordaram o tema até a conclusão da tese. O primeiro deles foi o PLS n. 253/2004, de autoria da CPMI sobre exploração sexual realizada em 2003, que pretendia alterar a redação do artigo 109, §2º, do Código Penal para tornar imprescritíveis os crimes contra a dignidade sexual quando cometidos de modo generalizado ou sistemático. Segundo a justificação do projeto, o Estado brasileiro não incorporou a Convenção sobre Imprescritibilidade de Crimes contra a Humanidade e de Crimes de Guerra, de 1968, “mas a razão não se deve à oposição interna ao instituto da não prescrição, e sim porque a ratificação encerraria consigo o efeito de retroatividade das disposições da Convenção” (Brasil, 2004, p. 8). Na Câmara dos Deputados, o projeto recebeu emenda que suprimiu esse dispositivo. O texto final se limitou a alterar a parte especial do Código Penal e foi transformado na Lei n. 12.015/2009. Não consta dos arquivos da Câmara nenhuma justificativa para essa modificação.

Os outros dois PLs se encontram apensados e sem perspectiva de análise de mérito pela Câmara dos Deputados: PLs n. 301/2007 e 4.038/2008, de autoria do deputado federal Dr.

²⁵⁷ Ação Cível n. 1006041-09.2025.4.01.3400, 2ª Vara Federal Cível da Subseção Judiciária do Distrito Federal. A AGU se negou a fornecer cópia integral do PNN 23: Pedido n. 01015.002599/2025-86, 18/09/2025.

Rosinha (PT/PR) e do Poder Executivo (segundo governo Lula). Ambas as proposições sugerem tipificar, por lei ordinária, os crimes internacionais previstos no Estatuto de Roma, bem como incorporar a imprescritibilidade de tais delitos. O PL n. 301/2007 recebeu parecer favorável nas Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, Direitos Humanos e Minorias e Constituição, Justiça e Cidadania, mas não avançou para exame de mérito. O parecer do relator na CCJC, deputado federal Antonio Carlos Biscaia (PT/RJ), defende a viabilidade de ampliação do rol constitucional de crimes imprescritíveis por tratado e lei ordinária. O PL n. 4.038/2008 foi apensado ao primeiro e nem sequer recebeu parecer até a conclusão da tese.

Nos TRFs, a pesquisa identificou a preponderância da tese de impossibilidade de superação da prescrição e de afastamento da Lei de Anistia com base no julgamento da CorteIDH no caso Herzog. No TRF1, em caso envolvendo o crime de falsidade ideológica de exame cadavérico, o tribunal entendeu que tal delito não se enquadrava no conceito de crime de lesa-humanidade e afirmou que o STF vem ratificando a eficácia da Lei n. 6.683/79 mesmo após as decisões em Gomes Lund e Herzog²⁵⁸.

Já no TRF3, é possível verificar uma divergência interna, com prevalência da tese também contrária à aplicação das sentenças internacionais. Na corrente majoritária, os desembargadores entendem pela impossibilidade de sobreposição das sentenças internacionais a uma decisão do Supremo Tribunal Federal²⁵⁹ e pela competência exclusiva do STF para revisar o tema da anistia²⁶⁰. Três acórdãos de relatoria do desembargador federal André Nekatschalow²⁶¹ apontam como fundamentos autônomos a impossibilidade de retroação dos efeitos das sentenças internacionais para alcançar fatos anteriores ao próprio reconhecimento de jurisdição obrigatória da CorteIDH pelo Estado brasileiro e a indeterminação dessas sentenças sobre como os seus efeitos criam, extinguem ou modificam direitos de caráter

²⁵⁸ TRF1, RESE n. 0002631-17.2018.4.01.4301, relator o desembargador federal Cândido Ribeiro, Quarta Turma, julgado em 28 de setembro de 2021.

²⁵⁹ TRF3, Embargos Infringentes e de Nulidade n. 0004823-25.2013.4.03.6181, relator o desembargador federal José Lunardelli, 4ª Seção, julgado em 21 de março de 2019.

²⁶⁰ TRF3, RESE n. 5003562-56.2021.4.03.6181, relator o desembargador federal Nino Oliveira Toldo, 11ª Turma, julgado em 10 de novembro de 2023; RESE n. 5001469-57.2020.4.03.6181, relator o desembargador federal Fausto Martin de Sanctis, redator para o acórdão o desembargador federal Nino de Toldo, 11ª Turma, julgado em 15 de dezembro de 2022; RESE n. 5003962-41.2019.4.03.6181, relator o desembargador federal José Marcos Lunardelli, 11ª Turma, julgado em 05 de agosto de 2022; ED no RESE n. 0005946-82.2018.4.03.6181, relator o desembargador federal André Nekatschalow, 5ª Turma, julgado em 10 de junho de 2022; Apelação Criminal n. 0011580-69.2012.4.03.6181, relator o desembargador federal José Marcos Lunardelli, 11ª Turma, julgado em 15 de fevereiro de 2022; e RESE n. 0007502-27.2015.4.03.6181, relator o desembargador federal Fausto Martin de Sanctis, redator para o acórdão o desembargador federal Nino Oliveira Toldo, 11ª Turma, julgado em 06 de novembro de 2018.

²⁶¹ TRF3, RESE n. 5000299-50.2020.4.03.6181, RESE n. 0007052-50.2016.4.03.6181 e RESE n. 0015754-19.2015.4.03.6181, todos de relatoria do desembargador federal André Nekatschalow, 5ª Turma, julgados em 27 de abril de 2021 e 05 de dezembro de 2016, respectivamente.

processual ou de direito material no âmbito interno. Alguns dos acórdãos nem sequer fazem remissão às sentenças da CorteIDH, limitando-se a invocar a decisão do STF na ADPF n. 153²⁶². Há uma corrente intermediária, representada por um único acórdão, que aplica o entendimento majoritário quanto aos crimes instantâneos, mas afasta a Lei n. 6.683/79 para o caso do crime de ocultação de cadáver, que tem natureza permanente²⁶³.

Quando o tema foi levado à seção de direito criminal, órgão fracionário responsável pela uniformização interna da jurisprudência, houve uma primeira decisão em 2021 que reconheceu a imprescritibilidade dos crimes com base no direito internacional, sem se reportar ao conteúdo das sentenças da CorteIDH²⁶⁴. Contudo, em 2022, a seção criminal alterou seu entendimento e reafirmou a corrente majoritária²⁶⁵. A tese intermediária, relativa à inaplicabilidade da anistia aos crimes permanentes, foi acolhida pela seção criminal em 2025²⁶⁶.

O TRF2 seguiu esse mesmo entendimento no ano de 2014, quando a 1ª Turma Especializada concedeu habeas corpus aos agentes responsáveis pelo atentado ao Riocentro²⁶⁷. Mas em 2019 esse TRF alterou sua posição e segue isolado dos demais tribunais regionais federais ao encampar a tese do MPF quanto à aplicação obrigatória das sentenças em Gomes Lund e Herzog e afastar a aplicação da Lei n. 6.683/79. Na leitura da 1ª Turma Especializada do tribunal, a partir de voto condutor da desembargadora federal Simone Schreiber, o desinteresse do Estado brasileiro quanto à ratificação da Convenção sobre Imprescritibilidade de Crimes contra a Humanidade e de Crimes de Guerra, de 1968, não afasta a natureza de norma imperativa de direito internacional costumeiro que reveste a imprescritibilidade de crimes de lesa-humanidade²⁶⁸. A 1ª Seção Especializada manteve esse acórdão em 2021 e reafirmou essa jurisprudência em 2023²⁶⁹.

²⁶² TRF3, RESE n. 5008580-58.2021.4.03.6181, relator o desembargador federal Ali Mazloun, 5ª Turma, julgado em 01 de abril de 2024.

²⁶³ TRF3, Embargos Infringentes e de Nulidade n. 5002674-87.2021.4.03.6181, relator o desembargador federal Paulo Gustavo Guedes Fontes, redator para o acórdão o desembargador federal Ali Mazloun, 5ª Turma, julgado em 18 de agosto de 2023.

²⁶⁴ TRF3, Embargos Infringentes e de Nulidade n. 0008031-41.2018.4.03.6181, relator o desembargador federal Mauricio Yukikazu Kato, redator para o acórdão o desembargador federal Fausto Martin de Sanctis, julgado em 13 de dezembro de 2021.

²⁶⁵ TRF3, Embargos Infringentes e de Nulidade n. 5001756-20.2020.4.03.6181, 4ª Seção, relator o desembargador federal Mauricio Yukikazu Kato, julgado em 19 de dezembro de 2022.

²⁶⁶ TRF3, Embargos Infringentes e de Nulidade n. 5002620-24.2021.4.03.6181, relator o desembargador federal Ali Mazloun, 4ª Seção, julgado em 21 de fevereiro de 2025.

²⁶⁷ Vide nota 192.

²⁶⁸ TRF2, Carta Testemunhável n. 0500068-73.2018.4.02.5106/RJ, relator o desembargador federal Paulo Espírito Santo, redatora para o acórdão a desembargadora federal Simone Schreiber, 1ª Turma Especializada, julgado em 14 de agosto de 2019.

²⁶⁹ TRF2, Embargos Infringentes e de Nulidade n. 0500068-73.2018.4.02.5106/RJ, relator o desembargador federal Marcello Granado, 1ª Seção Especializada, julgado em 25 de fevereiro de 2021; e Embargos Infringentes e de Nulidade n. 0170716-17.2016.4.02.5106/RJ, relator o desembargador federal Marcello Granado, 1ª Seção Especializada, julgado em 31 de agosto de 2023.

No STJ, a Terceira Seção aderiu à posição majoritária dos TRFs ao examinar o caso do atentado ao Riocentro, ocorrido em 30 de abril de 1981. O voto vencedor do ministro Reynaldo Soares da Fonseca manteve a declaração de prescrição dos crimes, afirmando:

[...] cabe ao Supremo Tribunal Federal verificar os efeitos da decisão proferida, em 24/11/2010, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs Brasil, bem como no Caso Herzog e outros vs Brasil, julgado em 15/3/2018, com a consequente harmonização da jurisprudência relativa à Lei de Anistia, o que é objeto também da ADPF n. 320/DF, da relatoria do eminente Luiz Fux.

Referida conclusão não revela resistência ao cumprimento das decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, ou reticência em exercer o controle de convencionalidade, porquanto a submissão à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos não prescinde da devida harmonização com o ordenamento pátrio, sob pena de se comprometer a própria soberania nacional.

Com efeito, a soberania é fundamento da República Federativa do Brasil e justifica a Supremacia da Constituição Federal na ordem interna. Dessa forma, o cumprimento das decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos não pode afrontar a Constituição, motivo pelo qual se faz mister sua harmonização, sob pena de se subverter nosso próprio ordenamento, negando validade às decisões do Supremo Tribunal Federal, em observância a decisões internacionais. (Brasil, 2019, p. 138-139, grifo omitido)

O voto condutor corrobora a recusa do tribunal em analisar a repercussão dos efeitos das sentenças internacionais sobre o caso concreto, insistindo em que o STF detém competência exclusiva para exame do tema em razão da ADPF n. 153. Além disso, o ministro afirma a existência de um conflito entre as decisões da Corte IDH e o ordenamento jurídico doméstico e defende a prevalência deste último com base na soberania nacional. Com base nesses fundamentos, o STJ negou provimento ao recurso especial do MPF e manteve a declaração de prescrição. O tribunal superior aplicou esse mesmo raciocínio no caso Rubens Paiva²⁷⁰, para manter a impossibilidade de persecução penal de agentes do DOI-CODI pelos crimes de homicídio qualificado e falsidade ideológica²⁷¹ e para negar a federalização do caso Favela Nova Brasília²⁷².

No julgamento de embargos de declaração no caso Rubens Paiva, a Quinta Turma do STJ também afastou a natureza permanente do delito de ocultação de cadáver, afirmando que o delito somente ostenta essa natureza quanto o agente espera que os restos mortais venham a ser eventualmente encontrados, o que não ocorreu no caso, visto que os acusados tinham a

²⁷⁰ Vide nota 195.

²⁷¹ STJ, AgRg no AREsp n. 1.648.236/SP, relator o ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 01 de junho de 2021.

²⁷² Vide nota 219.

intenção de fazer desaparecer permanentemente o cadáver. Logo, a turma entendeu que o delito tinha caráter instantâneo com efeitos permanentes e reafirmou que o crime estava abrangido pelos efeitos da Lei de Anistia²⁷³.

Já na esfera cível, a unanimidade dos acórdãos encontrados nos TRFs reconhece a imprescritibilidade da pretensão reparatória em desfavor da União e/ou do Estado de São Paulo, decorrente de violações de direitos humanos durante o período ditatorial²⁷⁴. Esse entendimento se consolidou posteriormente na Súmula 647 do STJ. Por outro lado, uma única decisão, isolada no ano de 2011, declarou prescrita a demanda ajuizada contra um dos agentes da Operação Bandeirantes, afirmando que os fatos eram anteriores ao reconhecimento da jurisdição obrigatória da CorteIDH pelo Brasil e que o Estado não incorporou a Crimes contra a Humanidade e de Crimes de Guerra²⁷⁵. Essa posição foi encampada pela Quarta Turma do STJ no caso *Brilhante Ustra*, referido no subtítulo 5.2.4 deste capítulo²⁷⁶.

5.2.9 Fábrica de Fogos Santo Antônio de Jesus

Em 11 de dezembro de 1998, ocorreu uma explosão no interior da fábrica de fogos de artifício “Vardo dos Fogos”, situada no município de Santo Antônio de Jesus/BA. O evento acarretou a morte de sessenta pessoas, com provocação de lesões corporais em outras quatro vítimas. Quarenta mulheres, dezenove meninas e um menino figuram entre as pessoas mortas. Quatro mulheres falecidas estavam grávidas. Os sobreviventes mantiveram diversas sequelas, como perda de audição e queimaduras extensas pelo corpo. No momento do incidente, a fábrica

²⁷³ STJ, EDcl no RHC n. 57.799/RJ, relator o ministro Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, julgado em 15 de setembro de 2020.

²⁷⁴ TRF3, Apelação Cível n. 5004004-13.2017.4.03.6100, relator o desembargador federal Nelton Agnaldo Moraes dos Santos, 3ª Turma, julgado em 26 de abril de 2021; Apelação Cível n. 0009639-17.2009.4.03.6108, relator o desembargador federal Nery da Costa Júnior, redator para o acórdão o desembargador federal Nelton Agnaldo Moraes dos Santos, 3ª Turma, julgado em 26 de abril de 2021; Apelação Cível n. 5000746-14.2016.4.03.6105, relator o desembargador federal Mairan Gonçalves Maia Junior, redator para o acórdão o desembargador federal Nelton Agnaldo Moraes dos Santos, 3ª Turma, julgado em 05 de fevereiro de 2020; Apelação Cível n. 5000717-61.2016.4.03.6105, relator o desembargador federal Antonio Carlos Cedenho, 3ª Turma, julgado em 29 de janeiro de 2020; Apelação Cível n. 5000716-76.2016.4.03.6105, relator o desembargador federal Nelton Agnaldo Moraes dos Santos, 3ª Turma, julgado em 28 de janeiro de 2020; Apelação Cível n. 5003767-08.2019.4.03.6100, relator o desembargador federal Nelton Agnaldo Moraes dos Santos, 3ª Turma, julgado em 28 de janeiro de 2020; Apelação Cível n. 5008393-07.2018.4.03.6100, relator o desembargador federal Nelton Agnaldo Moraes dos Santos, 3ª Turma, julgado em 28 de janeiro de 2020; Embargos de Declaração na Apelação Cível n. 5000751-36.2016.4.03.6105, relatora a desembargadora federal Cecilia Maria Piedra Marcondes, 3ª Turma, julgado em 16 de junho de 2019; Apelação Cível n. 5000732-30.2016.4.03.6105, relator o desembargador federal Antonio Carlos Cedenho, 3ª Turma, julgado em 14 de junho de 2019; e AI n. 5013474-98.2018.4.03.0000, relatora a desembargadora federal Cecilia Maria Piedra Marcondes, 3ª Turma, julgado em 16 de agosto de 2018.

²⁷⁵ TRF3, AI n. 0025470-28.2011.4.03.0000/SP, relator o juiz federal Santoro Facchini, Sexta Turma, julgado em 27 de outubro de 2011.

²⁷⁶ Vide nota 204.

possuía autorizações de funcionamento emitidas pela Administração Municipal e pelo Ministério do Exército, as quais permitiam o armazenamento de 20.000 kg (vinte mil quilogramas) de nitrato de potássio e 2.500 kg (dois mil e quinhentos quilogramas) de pólvora negra no imóvel. Houve instauração de processo administrativo, o qual apurou a violação de normas de segurança quanto ao manejo e armazenamento desses materiais. A perícia realizada no inquérito policial indicou como causas da explosão a ofensa às normas de segurança e o manejo desses materiais por pessoas sem capacitação técnica. O Ministério do Exército cassou o certificado de registro da fábrica em 23 de junho de 1999.

No âmbito penal, o Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA) ofereceu denúncia contra o dono da fábrica, seu pai e seis funcionários com funções administrativas pela suposta prática dos crimes de homicídio e tentativa de homicídio na modalidade dolosa. A denúncia foi recebida e os réus foram pronunciados em 09 de novembro de 2004, ordenando-se sua submissão a julgamento pelo Tribunal do Júri²⁷⁷. A sentença de pronúncia foi mantida pelo TJBA e pelo STJ²⁷⁸. O MPBA requereu o desaforamento (transferência) do júri para Salvador, o que foi atendido em 07 de novembro de 2007. O dono da fábrica, seu pai e outros três funcionários foram condenados pelo Tribunal do Júri em 20 de outubro de 2010, tendo a decisão sido mantida pelo TJBA. Contudo, antes do trânsito em julgado, o dono da fábrica impetrou habeas corpus no TJBA, que concedeu a ordem para reconhecer a prescrição em 01 de outubro de 2019²⁷⁹. Na mesma data, o STJ reconheceu nulidade em razão da falta de intimação dos advogados quanto à sessão de julgamento das apelações, anulou o processo e determinou o rejuízo dos recursos²⁸⁰. Em novo julgamento, o TJBA negou provimento às apelações e declarou extinta a punibilidade em relação ao dono da fábrica, falecido durante a tramitação do feito²⁸¹. Houve interposição de recursos especial e extraordinário, com remessa dos autos ao STJ²⁸². Tais recursos não foram julgados até a data da conclusão desta tese.

Já no âmbito cível, familiares de vítimas da explosão na fábrica moveram ação indenizatória contra a União, o Estado da Bahia, o Município de Santo Antônio de Jesus e o dono da fábrica em 04 de março de 2002. O pedido foi julgado parcialmente procedente em primeiro grau para condenar os réus, em caráter solidário, ao pagamento de indenizações por

²⁷⁷ Ação Penal n. 0000447-05.1999.8.05.0229, 1ª Vara Criminal da Comarca de Santo Antônio de Jesus.

²⁷⁸ TJBA, RESE n. 0214803-42.2005.3.00.0000; STJ, HC n. 51.824/BA, relator o ministro Hamilton Carvalhido, Sexta Turma, julgado em 28 de junho de 2007.

²⁷⁹ TJBA, HC n. 8016892-66.2019.8.05.0000, relator o desembargador Lourival Almeida Trindade, 2ª Turma da Primeira Câmara Criminal, julgado em 01 de outubro de 2019.

²⁸⁰ STJ, HC n. 527.573/BA, relator o ministro Rogerio Schietti Cruz, decisão publicada em 01 de outubro de 2019.

²⁸¹ TJBA, Apelação Criminal n. 0000447-05.1999.8.05.0229, relator o desembargador Lourival Almeida Trindade, 2ª Turma da Primeira Câmara Criminal, julgada em 05 de julho de 2021.

²⁸² STJ, AREsp n. 2.480.538/BA, relator o ministro Rogerio Schietti Cruz, não julgado.

danos materiais e morais, além de pensão mensal no importe de 2/3 (dois terços) do salário-mínimo vigente por familiar falecido, a ser dividida entre os autores, até a data em que os filhos das vítimas atingissem 21 (vinte e um) anos, ou, no caso de pensão devida aos pais, até a data e, que a vítima, se viva, completaria 25 (vinte e cinco) anos de idade²⁸³. O TRF1 negou provimento à remessa oficial e às apelações interpostas pelos requeridos²⁸⁴. O recurso especial interposto pela União não foi admitido e o processo transitou em julgado em 26 de maio de 2021. Houve instauração da fase de cumprimento de sentença, ainda em tramitação. Também há notícia de uma ação civil *ex delicto* e dezenove ações trabalhistas em andamento.

A sentença internacional reconheceu que o Estado brasileiro violou os direitos à vida e da criança, à integridade pessoal, à proibição de discriminação e ao trabalho, às garantias judiciais e à proteção judicial das vítimas da explosão e suas famílias, decorrentes dos artigos 1, 4, 5, 8, 19, 24, 25 e 26 da CADH. As medidas de reparação, seu status atual e seus destinatários no plano interno estão descritos na Tabela 9:

Tabela 9 – Medidas determinadas em Fábrica de Fogos Santo Antônio de Jesus vs. Brasil

Medida	Status	Destinatário
Continuar o processo penal para responsabilização dos agentes envolvidos na explosão da fábrica, com conclusão em prazo razoável e eventual punição	Pendente de cumprimento	Judiciário estadual
Continuar as ações civis e trabalhistas em tramitação, com duração razoável e total execução das sentenças	Pendente de cumprimento	Judiciário estadual e trabalhista
Fornecer, de forma gratuita e imediata, tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico às vítimas que solicitarem tais medidas	Pendente de cumprimento	Executivo federal, estadual e municipal
Publicar sentença	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Produzir e difundir material relacionado ao caso em veículos de rádio e televisão	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Realizar ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional pelo ato ilícito	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Inspecionar sistemática e periodicamente os locais de produção de fogos de artifício	Pendente de cumprimento	Executivo estadual
Informar sobre a tramitação do PL 7433/2017	Pendente de cumprimento	Legislativo federal
Elaborar e executar um programa de desenvolvimento socioeconômico, em consulta com as vítimas e seus familiares, com o objetivo de promover a inserção de trabalhadoras e trabalhadores dedicados à	Pendente de cumprimento	Executivo federal

²⁸³ Ação Indenizatória n. 0005241-13.2002.4.01.3300, 3ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Salvador, sentenciada em 11 de outubro de 2011.

²⁸⁴ TRF1, Apelações Cíveis n. 0005241-13.2002.4.01.3300, relator o desembargador federal Kássio Nunes Marques, 6ª Turma, julgadas em 29 de agosto de 2016.

fabricação de fogos de artifício em outros mercados de trabalho e possibilitar a criação de alternativas económicas.		
Informar sobre a aplicação das Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Pagar indenizações por dano material e moral	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Pagar custas e despesas processuais	Pendente de cumprimento	Executivo federal

Fonte: elaboração própria, com base em dados da CorteIDH

Para além das medidas de reparação financeira, do reconhecimento público da responsabilidade do Estado e da disponibilização de atendimento médico, psicológico e psiquiátrico às vítimas e seus familiares, a sentença determinou a continuidade de ações judiciais trabalhistas, a implementação de um plano de desenvolvimento socioeconômico de trabalhadores dedicados à fabricação de fogos de artifício e a inspeção contínua dos estabelecimentos envolvidos nessa atividade. O relatório de monitoramento divulgado em 2024 se limitou a informar o pagamento parcial de indenizações.

Por sua vez, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania informou o pagamento de 158 (cento e cinquenta e oito) indenizações a vítimas e familiares, no valor total de R\$ 32.061.362,17 (trinta e dois milhões, sessenta e um mil trezentos e sessenta e dois reais e dezessete centavos) no ano de 2023, o que ocorreu após a celebração de acordo de cooperação técnica entre a AGU e a Defensoria Pública da União (DPU), o qual redundou na assinatura de acordos com todas as vítimas do evento (MDHC, 2024).

Quanto aos atendimentos clínicos, o MRE prestou informações à CorteIDH em junho de 2023, obtidas via BuscaLAI, relatando dificuldades em agilizar o atendimento de média e alta complexidade, bem como a existência de cotas limitadas para certas especialidades. Além disso, o órgão relatou que as vítimas desejam que a sentença alcance um maior estágio de cumprimento antes de considerarem a realização do ato de reconhecimento de responsabilidade internacional²⁸⁵. Por sua vez, o governo da Bahia informou, em agosto de 2024, a constituição de um grupo de trabalho para elaboração do plano socioeconômico exigido pela sentença internacional (Estado da Bahia, 2024). O PL n. 7.433/2017, que visa a regulamentar a fabricação, o comércio e o uso de fogos de artifício, encontra-se sem tramitação na Câmara desde 13 de dezembro de 2023. A matéria já havia sido aprovada no Senado (PLS n. 497/2013). O projeto na Câmara foi apensado aos PLs n. 3.381/2015 e 4.266/2019, que tratam do mesmo tema, sem perspectiva de análise pelos parlamentares.

²⁸⁵ Pedido n. 09002.003382/2023-82, 03/11/2023.

No que se refere aos processos trabalhistas, a UMF/CNJ requisitou informações ao juízo da Vara do Trabalho de Santo Antônio de Jesus, tendo sido informada a concentração dos atos executivos em um único processo, no qual houve a penhora de um imóvel avaliado em R\$ 1.800.000,00 (um milhão e oitocentos mil reais). Também há notícia de 60 (sessenta) processos em arquivo, indicando-se a extinção sem resolução de mérito, o arquivamento por ausência do reclamante à audiência de conciliação e a improcedência dos pedidos como fundamentos do estado atual das demandas. Em novembro de 2020, os Juízos da Vara do Trabalho de Santo Antônio de Jesus e da Coordenadoria de Execução e Expropriação – CEE do TRT5 celebraram termo de cooperação jurisdicional para viabilizar a reunião das execuções. Segundo a UMF, a Justiça do Trabalho tem adotado medidas para viabilizar a satisfação dos créditos, mas esses esforços têm esbarrado “na inércia dos próprios reclamantes e na dificuldade de encontrar bens dos executados passíveis de penhora, outras tantas vezes nos próprios limites da legislação aplicada à execução trabalhista” (CNJ, 2021, p. 14). Apesar disso, em consulta pública ao processo no sítio eletrônico do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região (TRT-5), verifiquei que a execução global foi extinta pelo pagamento integral em 29 de abril de 2024²⁸⁶.

O relatório da UMF/CNJ também aponta o trânsito em julgado de condenações criminais contra três responsáveis pela explosão na fábrica, além de diversas ações cíveis nas esferas estadual e federal contra tais pessoas. Ocorre que nenhum desses processos tem relação direta com a sentença internacional, visto que não há ponto resolutivo que abranja tais demandas. Logo, o seu teor não foi objeto de análise para os fins desta tese.

A questão referente à aplicação das Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos teve um andamento parcial no ano de 2023 com a revogação do Decreto n. 9.571/2018, publicado pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, no exercício temporário da Presidência da República. Esse decreto, que estabelecia diretrizes a serem voluntariamente implementadas pelas empresas, foi revogado pelo Decreto n. 11.772/2023, editado pelo presidente Lula, que instituiu grupo de trabalho interministerial para a elaboração de proposta da Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas. O GT tinha prazo de 180 (cento e oitenta) dias para conclusão dos trabalhos, o qual foi prorrogado por mais 120 (cento e vinte) dias²⁸⁷, expirados no dia 01 de fevereiro de 2025. A Política Nacional não foi divulgada pelo governo federal até a conclusão da tese.

²⁸⁶ Execução Trabalhista n. 0133900-20.2000.5.05.0421, Vara do Trabalho de Santo Antônio de Jesus, sentenciada em 29 de abril de 2024.

²⁸⁷ Portaria MDHC n. 1.052, de 09 de agosto de 2024.

5.2.10 Barbosa de Souza

Márcia Barbosa de Souza, com 20 (vinte) anos de idade, era estudante no município de Cajazeiras/PB. Em 13 de junho de 1998, Márcia viajou para o município de João Pessoa/PB na companhia da irmã para participar de um congresso do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). A irmã retornou para Cajazeiras, enquanto Márcia permaneceu em João Pessoa. Em 17 de junho de 1998, por volta das 19h, Márcia recebeu uma ligação do então deputado estadual Aécio Pereira de Lima e saiu para se encontrar com ele. Por volta das 21h, no interior do estabelecimento Motel Trevo, Aécio realizou uma ligação de seu telefone celular para um número no município de Cajazeiras. Durante a ligação, Márcia conversou com várias pessoas, sendo que uma delas também dialogou com o referido deputado. Em 18 de junho de 1998 pela manhã, um pedestre avistou uma pessoa retirando um corpo humano do interior de um veículo em um terreno baldio nos arredores de João Pessoa. Tratava-se do corpo de Márcia Barbosa de Souza. O laudo pericial da Polícia Civil do Estado da Paraíba constatou sinais de violência física no corpo de Márcia e indicou como *causa mortis* a asfixia por sufocamento.

Após a investigação policial, o inquérito foi remetido à Procuradoria-Geral de Justiça do Estado da Paraíba, que ofertou denúncia contra Aécio Pereira de Lima perante o Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (TJPB). Contudo, em razão de imunidade parlamentar, a Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba negou dois pedidos de abertura de ação penal contra o deputado. Com o fim do mandato parlamentar, o processo foi devolvido à primeira instância, com início da ação penal em 14 de março de 2003. Na audiência de instrução realizada em 27 de julho de 2005, o juiz presidente pronunciou o acusado e determinou sua submissão ao Tribunal do Júri²⁸⁸. O TJPB negou provimento ao recurso em sentido estrito interposto pela defesa. Essa decisão foi mantida pelo STJ²⁸⁹. O júri popular condenou Aécio Pereira de Lima a cumprir 16 (dezesesseis) anos de prisão pelos crimes de homicídio e ocultação do cadáver de Márcia Barbosa de Souza. O mérito do recurso de apelação não chegou a ser analisado devido ao falecimento do réu em 12 de fevereiro de 2008. As investigações policiais em face de outras quatro pessoas foram encerradas por insuficiência de provas.

A sentença internacional reconheceu que o Estado brasileiro violou os direitos às garantias judiciais, à igualdade perante a lei, à proteção judicial e à integridade pessoal, decorrentes dos artigos 1, 2, 8, 24 e 25 da CADH, bem como no artigo 7 da Convenção

²⁸⁸ Ação Penal n. 0800562-88.2003.8.15.2002, 1º Tribunal do Júri de João Pessoa.

²⁸⁹ STJ, AgRg no Ag n. 873.382/PB, relator o ministro Nilson Naves, Sexta Turma, julgado em 31 de outubro de 2007.

Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. As medidas de reparação, seu status atual e seus destinatários no plano interno estão descritos na Tabela 10:

Tabela 10 – Medidas determinadas em Barbosa de Souza vs. Brasil

Medida	Status	Destinatário
Publicar sentença	Cumprida	Executivo federal
Pagar custas e despesas processuais	Cumprida	Executivo federal
Realizar ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional pelo ato ilícito	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Elaborar e implementar um sistema nacional e centralizado de recompilação de dados que permitam a análise quantitativa e qualitativa de casos de violência contra as mulheres e, em particular, mortes violentas de mulheres.	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Criar e implementar um plano de formação, capacitação e sensibilização continuada das forças policiais a cargo da investigação e aos operadores de justiça do estado da Paraíba, com perspectiva de gênero e raça.	Pendente de cumprimento	Executivo estadual
Realizar uma jornada de reflexão e sensibilização sobre o impacto do feminicídio, a violência contra a mulher e a utilização da figura da imunidade parlamentar.	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Adotar e implementar um protocolo nacional para a investigação de feminicídios.	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Pagar indenizações por dano material e moral	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Pagar custas e despesas processuais	Pendente de cumprimento	Executivo federal

Fonte: elaboração própria, com base em dados da CorteIDH

Essa sentença se diferencia dos casos anteriores em razão de seu foco na determinação de implementação de políticas públicas em diversas esferas. No relatório de monitoramento divulgado em 2024, o Estado se limitou a informar a publicação da sentença e o pagamento das custas, restando pendentes os demais pontos resolutivos. O Estado não forneceu justificativa formal para o descumprimento dos demais itens da sentença internacional. Não há nenhuma decisão no banco de dados do TJPB envolvendo o caso.

Por sua vez, o relatório da UMF informa a disponibilização, pelo próprio CNJ, do Painel de Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e do Painel de Monitoramento das Medidas Protetivas de Urgência da Lei Maria da Penha. No mesmo sentido, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) criou o Painel de Feminicídios no Brasil, derivado do Sistema de Cadastro de Feminicídio, operante desde 2017. Essas ferramentas digitais proveem informações detalhadas sobre tais crimes em escala nacional, indicando a quantidade de casos registrados, com opções de filtro por região, estado

e município, e elencam dados que permitem o rastreamento do perfil das vítimas (escolaridade, raça, faixa etária, renda e tipo de vínculo com os autores do delito). No mesmo sentido, o Ministério da Justiça e Segurança Pública publicou portaria no ano de 2024 para publicizar o acesso ao Protocolo Nacional de Investigação e Perícias nos Crimes de Feminicídio, que estava em vigor desde 2020, mas com restrição de uso às polícias civis e aos órgãos públicos responsáveis pela realização de perícias criminais²⁹⁰. O governador da Paraíba, estado onde ocorreu o feminicídio de Márcia Barbosa de Souza, publicou o Plano de Ação para Aplicabilidade do Protocolo de Feminicídio da Paraíba, cuja finalidade é uniformizar os procedimentos para enfrentamento do feminicídio pelos órgãos de justiça e segurança pública no território estadual²⁹¹.

A UMF/CNJ também informou que o MDHC “está em diálogo com as peticionárias, as quais solicitaram que o evento ocorresse na cidade de Cajazeiras, no estado da Paraíba, e contasse com a participação de altas autoridades, preservando a privacidade da família da vítima” (CNJ, 2024, p. 23). Não há previsão de realização do ato, apesar da informação de realização de reunião entre o Ministério e a Secretária de Política para Mulheres de Cajazeiras no ano de 2023. O relatório também informa que houve o pagamento das indenizações previstas na sentença internacional no ano de 2024.

Na esfera legislativa, a única proposta indiretamente relacionada ao tema é o PL n. 4.814/2020, de autoria do deputado federal Nereu Crispim (PSL/RS), que sugere alteração no sistema de medidas protetivas na Lei n. 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) com o intuito de agilizar o atendimento às vítimas. A justificação do projeto cita o pronunciamento da CIDH no caso Maria da Penha Fernandes, mas não trata do caso Barbosa de Souza.

Em consulta ao banco de dados do STJ, localizei um único acórdão que referenciou o caso. Na origem, houve o arquivamento de um inquérito policial no Estado de São Paulo em que se apurava a prática do crime de lesão corporal em contexto de violência doméstica. A vítima impetrou mandado de segurança contra a decisão de arquivamento, tendo o TJSP denegado a ordem. No julgamento do recurso ordinário, o STJ se reportou à sentença proferida no caso Barbosa de Souza para afirmar que a ineficiência judicial diante da violência contra as mulheres afronta os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro. Assim, o tribunal entendeu que o encerramento prematuro das investigações, sem a devida diligência e atenção à palavra da vítima, corroborada por outros elementos de informação, ofendeu a CADH e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher.

²⁹⁰ Portaria MJSP n. 596, de 22 de janeiro de 2024.

²⁹¹ Decreto Estadual n. 41.071, de 08 de março de 2021.

Como consequência, o recurso ordinário foi provido para determinar o encaminhamento dos autos à Procuradoria-Geral de Justiça do Estado, a quem compete confirmar ou reverter a promoção de arquivamento do inquérito policial, nos termos do artigo 28 do CPP. Não foi possível pesquisar os andamentos do processo na origem devido à sua tramitação sob segredo de justiça no STJ, o que impediu a identificação do número do processo originário e dos nomes das partes e advogados²⁹². Em pesquisa exploratória, foi possível encontrar acórdãos em alguns tribunais estaduais que passaram a seguir a orientação do STJ e conceder mandados de segurança em favor de mulheres vítimas de violência doméstica²⁹³, bem como para apontar a relevância da palavra da vítima para fins probatórios na seara criminal²⁹⁴.

5.2.11 Sales Pimenta

Gabriel Sales Pimenta era natural de Juiz de Fora/MG e se graduou em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Em 1980, passou a trabalhar como advogado do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Marabá/PA, também prestando assessoria jurídica para a Comissão Pastoral da Terra, figurando como fundador da Associação Nacional de Advogados dos Trabalhadores na Agricultura e participando de movimentos sociais de luta pela terra na região de Marabá. Em 1980, dois indivíduos passaram a alegar a aquisição da propriedade de imóvel rural situado na região conhecida como Pau Seco, nas imediações de Marabá. Em outubro de 1981, essas pessoas moveram ação de reintegração de posse contra trabalhadores rurais nessa localidade, obtendo decisão judicial favorável que gerou o despejo dos ocupantes da terra. Em 20 de novembro de 1981, Gabriel Sales Pimenta impetrou mandado de segurança em favor dos trabalhadores rurais perante o Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA), tendo a ordem sido concedida pelo TJPA. Diante disso, a juíza de primeiro grau determinou que o oficial de justiça comparecesse ao local para garantir a permanência dos trabalhadores rurais no terreno disputado.

A partir desse fato, Gabriel Sales Pimenta e os ocupantes do imóvel rural passaram a sofrer diversas ameaças de morte, o que foi comunicado à Secretaria de Segurança Pública do Estado do Pará. Em 18 de julho de 1992, após sair de um bar no município de Marabá na

²⁹² STJ, RMS n. 70.338/SP, relatora a ministra Laurita Vaz, Sexta Turma, julgado em 22 de agosto de 2023.

²⁹³ Ilustrativamente: TJSP, MS n. 2301462-79.2023.8.26.0000, relator sorteado o desembargador Gilberto Ferreira da Cruz, relatora designada a desembargadora Marcia Monassi, 3ª Câmara de Direito Criminal, julgado em 06 de fevereiro de 2024.

²⁹⁴ Dentre outros: TJMG, Apelação Criminal n. 1.0000.24.410006-1/001, relatora a desembargadora Maria das Graças Rocha Santos, 9ª Câmara Criminal Especializada, julgada em 19 de março de 2025.

companhia de dois amigos, Gabriel Sales Pimenta foi alvejado por três disparos de arma de fogo, falecendo no local. O autor material do crime fugiu em um automóvel Volkswagen Fusca, estando acompanhado de dois comparsas. Após investigações, o Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) ofertou denúncia contra três pessoas supostamente envolvidas no homicídio qualificado de Gabriel Sales Pimenta em 19 de agosto de 1983²⁹⁵. O processo se arrastou durante 16 (dezesesseis) anos, com realização de diversas audiências infrutíferas por falta de comparecimento de um dos acusados. Em 31 de agosto de 2000, o juiz da causa extinguiu a punibilidade de um dos possíveis envolvidos em razão do óbito e impronunciou outro acusado por insuficiência de provas. Houve a pronúncia de um único acusado. Em 20 de fevereiro de 2004, o juiz da Quarta Vara Criminal de Marabá determinou a remessa do processo para a Vara Agrária em razão da natureza do crime. Contudo, o TJPA determinou a devolução do feito no ano de 2005. O acusado permaneceu desaparecido durante quatro anos, sendo cumprida sua prisão preventiva em 03 de abril de 2006. Em 08 de maio de 2006, o TJPA concedeu ordem de habeas corpus impetrada pelos advogados da defesa e reconheceu a prescrição da pretensão punitiva do Estado²⁹⁶.

Nas seara administrativa, o CNJ arquivou representação por excesso de prazo movida pelo irmão de Gabriel Sales Pimenta sob o fundamento de que a declaração de prescrição acarretou a perda de objeto da reclamação²⁹⁷. Já no plano cível, a mãe de Sales Pimenta moveu ação indenizatória contra o Estado da Paraíba²⁹⁸. Apesar da obtenção de sentença favorável, o TJPA proveu o recurso de apelação interposto pelo estado e julgou improcedente o pedido, entendendo que não houve negligência deliberada na condução do processo por parte dos servidores do Poder Judiciário paraense²⁹⁹. O STJ manteve essa decisão³⁰⁰.

A sentença internacional reconheceu que o Estado brasileiro violou os direitos às garantias judiciais, à proteção judicial e à integridade pessoal, bem como o direito à verdade titularizados pelos familiares de Gabriel Sales Pimenta, decorrentes dos artigos 1, 8 e 25 da CADH. As medidas de reparação, seu status atual e seus destinatários no plano interno estão descritos na Tabela 11:

²⁹⁵ Ação Penal n. 028.1986.2.000004-9, 4ª Vara Criminal da Comarca de Marabá/PA.

²⁹⁶ TJPA, Acórdão n. 61.736, Câmaras Criminais Reunidas, julgado em 08 de maio de 2006.

²⁹⁷ CNJ, Representação por Excesso de Prazo n. 200710000004997, relator o ministro Gilson Dipp (Corregedor Nacional de Justiça), decisão de 12 de setembro de 2008.

²⁹⁸ Ação Indenizatória n. 0007348-91.2007.8.14.0028, 3ª Vara Cível e Empresarial da Comarca de Marabá/PA.

²⁹⁹ TJPA, Apelação Cível n. 0007348-91.2007.8.14.0028, relatora a desembargadora Diraci Nunes Alves, 5ª Câmara Cível Isolada, julgada em 02 de junho de 2016.

³⁰⁰ STJ, AgInt no AREsp n. 1.303.755/PA, relator o ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 07 de junho de 2021.

Tabela 11 – Medidas determinadas em Sales Pimenta vs. Brasil

Medida	Status	Destinatário
Publicar sentença	Cumprida	Executivo federal
Criar grupo de trabalho com as finalidades de identificar as causas e circunstâncias geradoras da situação de impunidade estrutural relacionada com a violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos dos trabalhadores rurais e de elaborar linhas de ação que permitam superá-las.	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Fornecer tratamento psicológico ou psiquiátrico aos irmãos do senhor Gabriel Sales Pimenta.	Pendente de cumprimento	Executivo federal, estadual e municipal
Realizar ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional pelo ato ilícito	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Nomear uma praça com o nome de Gabriel Sales Pimenta no município de Marabá, no estado do Pará.	Pendente de cumprimento	Executivo federal e municipal; legislativo municipal
Criação de um espaço público de memória na cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais, com a anuência dos familiares de Gabriel Sales Pimenta, no qual se valorize, proteja e resguarde o ativismo das pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil, entre eles o de Gabriel Sales Pimenta.	Pendente de cumprimento	Executivo federal e municipal; legislativo municipal
Criar e implementar um protocolo para a investigação dos delitos cometidos contra pessoas defensoras de direitos humanos e um sistema de indicadores que permitam medir a sua efetividade.	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Realizar um plano de capacitação do pessoal que intervém na investigação e tramitação de casos de delitos contra pessoas defensoras de direitos humanos sobre o referido protocolo de investigação.	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Revisar e adequar mecanismos existentes, em particular o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas.	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Elaborar e implementar um sistema nacional de recompilação de dados e valores vinculados aos casos de violência contra as personas defensoras de direitos humanos.	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Criar, no prazo de três anos, um mecanismo que permita a reabertura de investigações e processos judiciais, inclusive naqueles em que tenha ocorrido a prescrição, quando, em uma sentença da Corte Interamericana, se determine a responsabilidade internacional do Estado pelo descumprimento da obrigação de investigar violações de direitos humanos de forma diligente e imparcial.	Pendente de cumprimento	Legislativo federal
Pagar indenização por dano material e moral	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Pagar custas e despesas processuais	Pendente de cumprimento	Executivo federal

Fonte: elaboração própria, com base em dados da CorteIDH

Assim como no caso Barbosa de Souza, a sentença em Sales Pimenta focalizou a elaboração de políticas públicas por parte do Estado brasileiro, neste caso voltadas à proteção de defensores de direitos humanos. O relatório de monitoramento divulgado em agosto de 2023

indica a formação do grupo de trabalho com as finalidades de identificar as causas e circunstâncias geradoras da situação de impunidade estrutural relacionada com a violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos dos trabalhadores rurais e de elaborar linhas de ação que permitam superá-las. O GT é presidido pela professora Flávia Piovesan, ex-vice-presidente da CIDH. Mesmo com o esgotamento do prazo de dois anos para as atividades do grupo, não houve divulgação de relatório conclusivo até o encerramento desta tese. Nesse ponto, o relatório anual de atividades da UMF/CNJ indica a realização de doze reuniões pelo grupo entre novembro de 2023 e dezembro de 2024, com previsão de publicação de obra coletiva sobre o tema, escuta de representantes de órgãos públicos, de associações da sociedade civil e familiares de Gabriel Sales Pimenta (CNJ, 2025).

Paralelamente, o relatório de gestão do ano de 2023, divulgado pelo MDHC, informa a criação do Grupo de Trabalho Técnico (GTT) Sales Pimenta no âmbito do Ministério, composto por vinte integrantes do governo e vinte representantes da sociedade civil (MDHC, 2024). O grupo foi instituído pelo Decreto n. 11.562, de 13 de junho de 2023, que determina a apresentação de relatório final, proposta de Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, aos Comunicadores e aos Ambientalistas e proposta de anteprojeto de lei da Política Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, aos Comunicadores e aos Ambientalistas. No mesmo ano, o presidente Lula editou o Decreto n. 11.867/2023, que alterou o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas, instituído pelo Decreto n. 9.937/2019, para modificar a composição de seu conselho deliberativo. Em dezembro de 2024, O GTT Sales Pimenta disponibilizou as propostas de anteprojeto de lei e do plano nacional em sua plataforma virtual, mas não houve encaminhamentos adicionais pelo Poder Executivo desde então³⁰¹. Não consta nenhum projeto de lei referente à matéria nas plataformas da Câmara e do Senado no ano de 2025.

Apesar desses andamentos parciais, não é possível dizer que as ações do Executivo decorrem exclusivamente da sentença internacional. Isto porque, em 2021, a União foi condenada em ação civil pública movida pelo MPF adotar, em um prazo de 90 (noventa) dias, medidas necessárias para elaboração de um Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, sob pena de aplicação de multa diária³⁰². Esse acórdão determina o cumprimento do artigo 2º do Decreto n. 6.044/2007, editado no segundo governo Lula, que

³⁰¹ Informações disponíveis em: <https://www.gov.br/participamaibrasil/gtt-sales-pimenta>.

³⁰² TRF4, Apelação Cível/Remessa Necessária n. 5005594-05.2017.4.04.7100/RS, relatora a desembargadora federal Marga Inge Barth Tessler, redator para o acórdão o desembargador federal Rogério Favreto, 3ª Turma, julgada em 04 de maio de 2021.

previu a criação de um plano nacional de proteção de defensores de direitos humanos. O TRF4 acolheu parcialmente embargos de declaração no mesmo ano para determinar medidas de composição paritária do grupo de trabalho a ser instituído, bem como a realização de audiências públicas com participação da sociedade civil³⁰³. O acórdão transitou em julgado em junho de 2022, antes da prolação da sentença internacional, o que indica que a atuação do Executivo se prestou a cumprir a ordem judicial doméstica.

No plano legislativo, não consta nenhum projeto nas bases da Câmara e do Senado quanto à reabertura de processos, ainda que ocorrida a prescrição, quando houver determinação dessa natureza pela Corte IDH. Dois projetos em tramitação no Senado tratam da tipificação por lei dos crimes internacionais previstos no Estatuto de Roma (PLS n. 3.817/2021 e 4.178/2021, de iniciativa do senador Eduardo Contarato e da CPI da Pandemia, respectivamente). Ambas as propostas reproduzem, em boa medida, o teor do PL n. 4.038/2008, de iniciativa do Executivo no segundo governo Lula, mas nenhum deles trata do reinício de ações penais encerradas, seja pela prescrição, seja por outra fundamentação jurídica. O prazo para cumprimento dessa determinação se esgotou em junho de 2025.

Em 30 de junho de 2024, o MDHC realizou ato público no município de Juiz de Fora para formalização de pedido de desculpas do Estado brasileiro aos familiares de Gabriel Sales Pimenta. A notícia divulgada pelo Ministério indica que a pasta passou a dar prioridade absoluta ao cumprimento de sentenças internacionais no terceiro governo Lula e prestou informações sobre os trabalhos do GTT, notadamente a realização de consultas e audiências públicas ao longo do ano de 2023, além da realização de esforços para pagamento de indenizações. Não houve prestação de informações concretas sobre os demais pontos resolutivos³⁰⁴.

Quanto à nomeação de uma praça em homenagem a Gabriel Sales Pimenta no município de Marabá/PA, o sítio eletrônico da Câmara Municipal registra o PL n. 165/2024, de autoria da Mesa Diretora, cuja tramitação se iniciou em 15 de outubro de 2024. Consta do parecer do advogado do órgão legislativo que “a presente denominação da praça pública visa atender às determinações contidas na Sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado Brasileiro” (Marabá, 2024, p. 6). Contudo, os andamentos do projeto indicam que o PL foi “retirado definitivamente” em dezembro do mesmo ano sem notícia de votação, mas que houve sua inclusão na pauta de reuniões secretas de comissões da Câmara.

³⁰³ TRF4, Embargos de Declaração na Apelação Cível/Remessa Necessária n. 5005594-05.2017.4.04.7100/RS, relatora a juíza federal convocada Carla Evelise Justino Hendges, 3ª Turma, julgados em 078 de outubro de 2021.

³⁰⁴ A notícia está disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2024/julho/em-ato-publico-historico-estado-brasileiro-se-desculpa-pelo-assassinato-de-gabriel-sales-pimenta>.

Considerando a ausência de informações concretas sobre o teor de eventuais atos decisórios por parte do órgão legislativo, formulei pedido de acesso à informação à Câmara Municipal, respondido por e-mail em 20 de agosto de 2025³⁰⁵. De acordo com as informações prestadas pela Câmara, o referido projeto foi arquivado porque a praça indicada pelo Executivo já havia recebido outra denominação em 2023. Diante disso, a assessoria do órgão fundamentou a decisão no artigo 163, inciso III, do Regimento Interno da Câmara Municipal, segundo o qual a Mesa Diretora deixará de receber proposições idênticas a outras já protocoladas, mesmo que redigidas de forma diferente, quando delas resultem as mesmas consequências. A resposta ao pedido veio acompanhada de ofício do prefeito de Marabá, que solicitou a aprovação de decreto legislativo referente à nomeação da praça em homenagem a Gabriel Sales Pimenta após provocação do MPF para fins de cumprimento da sentença internacional. Não há notícia de outro projeto em andamento com esse mesmo objeto.

Por fim, não houve a divulgação de informações oficiais sobre a disponibilização de atendimento psicológico e psiquiátrico aos familiares de Gabriel Sales Pimenta, a criação e implementação de protocolo para a investigação dos delitos cometidos contra pessoas defensoras de direitos humanos e um sistema de indicadores que permitam medir a sua efetividade, a elaboração do plano de capacitação do pessoal responsável por investigações dessa natureza, a criação de sistema nacional de recompilação de dados e valores e a construção do memorial em homenagem a Sales Pimenta até o encerramento desta tese. Nesse último ponto, o MDHC publicou uma notícia em 2023 que informava tratativas entre o Ministério e a Universidade Federal de Juiz de Fora nesse sentido, sem desdobramentos concretos³⁰⁶.

5.2.12 Tavares Pereira

Em 02 de maio de 2000, aproximadamente cinquenta ônibus com trabalhadores rurais integrantes do MST se deslocavam para Curitiba com o objetivo de realizar uma marcha pela reforma agrária em frente à sede do INCRA. Em reação à notícia de protestos e à decisão proferida pelo TJPR em sede de interdito proibitório, o comando da Polícia Civil do Estado do Paraná determinou o reforço do policiamento de trânsito na cidade e nas rodovias, instruindo as tropas a determinarem o retorno de veículos ao interior do estado em caso de constatação de porte de armas e da intenção de invadir prédios públicos. Um desses ônibus era ocupado por

³⁰⁵ Protocolo n. 20250815183804.

³⁰⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/com-a-participacao-do-mdhc-ato-publico-em-juiz-de-fora-mg-ressalta-compromisso-do-brasil-com-a-memoria-de-sales-pimenta>.

Antônio Tavares Pereira. Após um conflito na rodovia BR-277, um soldado efetuou disparo de arma de fogo, tendo o projétil ricocheteado do solo e atingido o abdômen de Antônio Tavares Pereira, que faleceu no hospital em decorrência de uma hemorragia aguda. Pelo menos outras 69 (sessenta e nove) pessoas ficaram feridas em decorrência da ação policial.

A morte de Antônio Tavares Pereira acarretou a instauração de inquérito policial militar, o qual foi arquivado em 10 de outubro de 2000 sob o fundamento de que o policial agiu em estrito cumprimento de seu dever legal³⁰⁷. Também houve instauração de inquérito policial submetido à jurisdição comum, com base no qual o Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR) ofertou denúncia contra o agente público em 29 de abril de 2002³⁰⁸. Contudo, a defesa do acusado impetrou habeas corpus perante o TJPR, que concedeu a ordem para determinar o trancamento da ação penal em 17 de abril de 2003 sob o fundamento de que os fatos já haviam sido apreciados pela justiça militar³⁰⁹.

Na esfera cível, a viúva e os filhos de Antônio Tavares Pereira propuseram ação indenizatória contra o Estado do Paraná em dezembro de 2002. Em primeiro grau, o pedido foi julgado parcialmente procedente em 06 de novembro de 2010 para condenar o Estado do Paraná ao pagamento de pensão mensal e indenização por danos morais no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) para cada um dos familiares da vítima³¹⁰. Em sede de apelação, o TJPR proveu parcialmente o recurso dos autores para assegurar o pagamento da pensão mensal até a data em que cada filho completasse 25 (vinte e cinco) anos de idade, independentemente de prova da condição de estudante³¹¹. Os recursos do Estado do Paraná foram desprovidos pelo STJ³¹² e pelo STF³¹³, operando-se o trânsito em julgado em 23 de maio de 2015. Na fase de cumprimento de sentença, o juiz da causa homologou o valor do débito para expedição de precatório e requisição de pequeno valor em 17 de abril de 2019. Até a data da sentença internacional, os familiares de Antônio Tavares Pereira ainda não haviam recebido as indenizações.

A sentença internacional reconheceu que o Estado brasileiro violou os direitos à vida, à integridade pessoal, à liberdade de pensamento e expressão, de reunião, da criança e de circulação de Antônio Tavares Pereira e de outros 197 (cento e noventa e sete) trabalhadores

³⁰⁷ Inquérito da Polícia Militar n. 221/2000, decisão de arquivamento em 10 de outubro de 2000.

³⁰⁸ Ação Penal n. 059/2002, Vara Criminal da Comarca de Campo Largo/PR.

³⁰⁹ TJPR, HC n. 131.794-2 (0005856-56.2002.8.16.0000), relator o juiz designado José Maurício Pinto de Almeida, Segunda Câmara Criminal, julgado em 17 de abril de 2003.

³¹⁰ Ação Indenizatória n. 0001820-56.2002.8.16.0004, 1ª Vara da Fazenda Pública, Falências e Concordatas de Curitiba, sentenciada em 06 de novembro de 2010.

³¹¹ TJPR, Apelações Cíveis n. 0000256-42.2002.8.16.0004, relator o desembargador Salvatore Antonio Astuti, 1ª Câmara Cível, julgadas em 05 de junho de 2012.

³¹² STJ, AREsp n. 442.900/PR, relator o ministro Herman Benjamin, decisão de 27 de fevereiro de 2014.

³¹³ STF, ARE n. 806.351/PR, relator o ministro Celso de Mello, decisão de 30 de abril de 2014.

rurais, bem como os direitos às garantias judiciais, à proteção judicial e à integridade pessoal dos familiares de Tavares Pereira, decorrentes dos artigos 1, 2, 4, 5, 8, 13, 15, 19, 22 e 25 da CADH. As medidas de reparação, seu status atual e seus destinatários no plano interno estão descritos na Tabela 12:

Tabela 12 – Medidas determinadas em Tavares Pereira vs. Brasil

Medida	Status	Destinatário
Fornecer gratuitamente e de forma oportuna, adequada e efetiva, tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, por meio de instituições especializadas de saúde, aos familiares de Antônio Tavares Pereira e às demais vítimas indicadas pela sentença que assim o requeiram	Pendente de cumprimento	Executivo federal, estadual e municipal
Publicar sentença	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Realizar ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional pelo ato ilícito	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Adotar todas as medidas adequadas para proteger de maneira efetiva o Monumento Antônio Tavares Pereira, situado em Campo Largo/PR	Pendente de cumprimento	Executivo federal, estadual e municipal
Incluir um conteúdo específico no currículo permanente de formação das forças de segurança que atuam no contexto de manifestações públicas no estado do Paraná, orientado a: (i) sensibilizar os membros desses corpos policiais sobre o absoluto dever de respeito e proteção da população civil com a qual entram em contato no âmbito de suas funções de ordem pública, especialmente quando estiverem presentes crianças e adolescentes, e (ii) capacitar os agentes da polícia sobre os padrões em matéria do uso da força em contextos de protesto social.	Pendente de cumprimento	Executivo estadual
Adequar o ordenamento jurídico relativamente à competência da Justiça Militar, dela excluindo os delitos cometidos contra civis de tal forma que unicamente lhe corresponda julgar militares em serviço ativo pelo cometimento de delitos que violem, por sua própria natureza, bens jurídicos próprios da ordem militar. A referida adequação normativa deve garantir que a Polícia Militar não tenha competência para investigar delitos supostamente cometidos contra civis.	Pendente de cumprimento	Legislativo federal
Pagar indenização por dano material e moral	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Pagar custas e despesas processuais	Pendente de cumprimento	Executivo federal

Fonte: elaboração própria, com base em dados da CorteIDH

Para além das medidas indenizatórias, a sentença determinou a adoção de providências para proteção do Memorial Tavares Pereira, situado no município de Campo Largo/PR, a inclusão de conteúdos sobre padrões de uso da força em contextos de protestos sociais no currículo permanente dos cursos de formação das polícias estaduais e a alteração da legislação federal para excluir crimes cometidos contra civis da competência da justiça militar. O relatório de monitoramento divulgado em julho de 2025 indica o pagamento parcial de indenizações e a

publicação da sentença internacional em meios oficiais, mas não contém informações sobre os demais pontos resolutivos. Sobre a ordem de capacitação de agentes públicos, as Polícias Civil e Militar do Estado do Paraná não publicam as estruturas curriculares de seus cursos de formação, o que impediu a consulta de adequação do seu teor à decisão da corte. Não houve alteração do Regulamento de Ética Profissional dos Militares Estaduais, integrantes da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros do Paraná (Decreto Estadual n. 5.404/1998), do Regulamento Interno e dos Serviços Gerais da Polícia Militar do Paraná (Decreto Estadual n. 7.339/2010), da Lei do Processo Disciplinar Militar Estadual (Lei Estadual n. 8.262/2010) nem da lei que estabelece princípios, requisitos e processamento para promoções de Praças de Pré da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Paraná (Lei Estadual n. 5.940/1969) após a publicação da sentença internacional.

Quanto ao Memorial Tavares Pereira, o município de Campo Largo/PR instaurou procedimento administrativo de tombamento da obra (Processo n. 4.177/2021) a pedido de seis cidadãos residentes em Campo Largo e Curitiba. A fim de apurar a existência de fundamentos jurídicos que interessassem à pesquisa, solicitei o fornecimento de cópia integral do processo administrativo com base na LAI, o qual foi deferido e atendido pela Secretaria Municipal de Cultura em 11 de setembro de 2025³¹⁴. Do inteiro teor do processo, é possível constatar que o memorial foi instalado em propriedade privada, pertencente à empresa Postepar – Indústria de Artefatos de Concreto Paraná LTDA. A instalação ocorreu mediante a celebração de contrato de comodato³¹⁵ entre a Postepar, a CUT, a CPT do Paraná, o Sindicato dos Engenheiros do Estado do Paraná e o Centro de Formação Urbano Rural Irmã Araújo no ano de 2001.

Em 24 de junho de 2021, a CorteIDH deferiu pedido de medidas provisórias no caso Tavares Pereira e determinou que o Estado brasileiro adotasse imediatamente todas as medidas adequadas para proteger definitivamente o monumento no local onde foi construído até a decisão de mérito do caso. A sentença de mérito ratificou essa determinação. Em 14 de julho do mesmo ano, o município de Campo Largo notificou extrajudicialmente a Postepar a se abster de alterar e/ou realizar mudanças de qualquer natureza no monumento. Em sua resposta, a empresa afirmou a inviabilidade de tombamento do memorial, alegando que as comodatárias descumpriram os termos do contrato ao deixar de realizar manutenções no espaço, que teria se tornado palco para atuação de vândalos, sem que nunca tivesse havido visitas ao local pela comunidade de Campo Largo. A comodante também informou sobre seu interesse pela expansão de seu estabelecimento comercial e argumentou pela possibilidade de transferência

³¹⁴ Protocolo n. 61.437/2025.

³¹⁵ Nos termos do artigo 579 do Código Civil de 2002, o comodato é o empréstimo gratuito de coisas infungíveis.

da obra para outro local, haja vista o posicionamento do memorial às margens de uma rodovia e a possibilidade de melhor aproveitamento cultural do monumento em outro espaço.

Paralelamente, o MPPR ajuizou ação civil pública contra a Postepar, pleiteando a concessão de tutela provisória de urgência de caráter inibitório contra a comodante. O juiz responsável deferiu o pedido liminar em 29 de setembro de 2021 para ordenar que a Postepar se abstinhasse de remover, destruir ou descaracterizar o monumento até decisão administrativa a ser proferida no processo administrativo de tombamento. O procedimento foi concluído em 11 de abril de 2023, com remessa dos autos à Secretaria Municipal de Governo. O prefeito editou o Decreto Municipal n. 224, de 20 de julho de 2023, que efetuou o tombamento do Memorial Antônio Tavares Pereira para fins de interesse histórico-cultural. O processo administrativo e o decreto não fazem nenhuma remissão ao teor da sentença internacional.

Em sua contestação à ACP, a Postepar denunciou a lide à União e aos comodatários. Considerando a manifestação de interesse no processo pela União, o juiz declinou da competência para a justiça federal em março de 2024³¹⁶. Com o deslocamento da competência, o juiz federal confirmou a medida liminar e determinou a intimação dos comodatários para apresentarem projetos e demais documentos sobre a construção, restauração e manutenção do monumento, além da intimação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) para intervir na demanda. Em sua manifestação, o IPHAN recusou intervenção no processo devido à ausência de proteção federal formal do monumento, mas a juíza federal manteve o órgão no feito para garantir o cumprimento da decisão internacional. Esse processo não foi julgado até o encerramento da tese³¹⁷.

A posição do IPHAN na demanda judicial contraria o pronunciamento público da superintendente do órgão no Paraná durante ato público realizado nas proximidades do memorial em 02 de maio de 2025, em que a representante do instituto informou que o reconhecimento e a valorização de patrimônios ainda não reconhecidos institucionalmente constituíam a “principal missão nessa gestão”³¹⁸. Não há notícia de ajuizamento de ação de desapropriação contra a proprietária do terreno por parte da União, do Estado do Paraná ou do Município de Campo Largo. Em junho de 2025, o MDHC informou, por nota, a realização de reuniões interinstitucionais para cumprimento da sentença, sem resultados concretos³¹⁹.

³¹⁶ ACP n. 0007723-39.2021.8.16.0026, 1ª Vara da Fazenda Pública de Campo Largo.

³¹⁷ ACP n. 5049454-21.2024.4.04.7000/PR, 1ª Vara Federal de Curitiba, decisões de 18 de outubro de 2024, 15 de abril de 2025 e 31 de julho de 2025.

³¹⁸ Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/ato-cobra-justica-por-antonio-tavares-sem-terra-morto-pela-pm-do-pr-ha-25-anos/24135>.

³¹⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2025/junho/governo-federal-avanca-na-reparacao-do-caso-antonio-tavares-no-parana>.

No que se refere à adequação legislativa da competência da justiça militar, há quatro projetos em tramitação na base da Câmara dos Deputados. O PL n. 7.770/2014, de autoria do deputado federal Chico Alencar (PSOL/RJ), sugere a alteração de dispositivo do Decreto-Lei n. 1.001/1969 (Código Penal Militar), para abolir a competência da justiça militar para julgar civis em tempos de paz. Este projeto está apensado aos PLs n. 2.014/2003 e 5.704/2013. Por sua vez, o PL n. 2.739/2019, de autoria do deputado federal Marcelo Freixo (PSOL/RJ), pretende alterar o Código Penal Militar, para atribuir competência ao Tribunal do Júri para julgar crimes dolosos contra a vida praticados por militares. Todos os projetos são anteriores à sentença internacional e não fazem referência ao julgado.

Já no STF, há pelo menos quatro ações de interesse sobre o tema. A primeira delas foi extinta por ilegitimidade ativa, mas o tribunal entendeu, em cautelar, pela constitucionalidade do artigo 82, §2º, do Decreto-Lei n. 1.002/1969 (Código de Processo Penal Militar), que atribui competência à justiça militar para condução de inquérito policial nos crimes dolosos contra a vida praticados por militares³²⁰. As outras três ações questionam a competência da justiça militar para processar delitos cometidos por militares contra civis. Duas delas estão sob relatoria do ministro Gilmar Mendes e não têm previsão de julgamento³²¹. A última ação estava sob relatoria do ministro Marco Aurélio Mello, já aposentado.

Em todos os processos, a AGU defendeu a constitucionalidade das normas impugnadas, argumentando que a justiça militar não constitui tribunal de exceção e que os princípios da hierarquia e da disciplina justificam a criação dessa competência jurisdicional especial. Por sua vez, o MPF deu parecer pela procedência dos pedidos, afirmando que as decisões em Gomes Lund e Favela Nova Brasília exigiram que o Estado brasileiro assegurasse a apuração de fatos criminais por órgãos independentes. Até o momento, foram proferidos sete votos, com maioria parcial no sentido da constitucionalidade da atribuição de competência à justiça militar para processar infrações penais cometidas por militares contra civis. No voto do ministro Luís Roberto Barroso, consta uma ressalva quanto à necessidade de garantir um julgamento justo e imparcial na justiça militar, a qual não foi incorporada pelos demais ministros. Apenas dois votos, proferidos pelos ministros Luiz Edson Fachin e Ricardo Lewandowski (aposentado), concluíram pela inconstitucionalidade dos preceitos questionados. O julgamento foi suspenso em 08 de março de 2023, sem previsão de retomada até o momento da conclusão da tese³²².

³²⁰ STF, ADI n. 1.494-MC/DF, relator o ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgada em 09 de abril de 1997.

³²¹ STF, ADIs n. 4.164/DF e 5.901/DF, relator o ministro Gilmar Mendes, pendentes de julgamento.

³²² STF, ADI n. 5.032/DF, relator o ministro Marco Aurélio Mello, julgamento iniciado em 04 de abril de 2018.

5.2.13 Honorato

Em 13 de março de 2000, o Secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo criou o Grupo de Repressão e Análise dos Delitos de Intolerância (GRADI), integrado por agentes das Polícias Civil e Militar do Estado, cujos objetivos oficiais eram estudar e prevenir crimes de intolerância de qualquer espécie. A partir de sua criação, o GRADI passou a realizar serviços de inteligência policial, notabilizando-se pela cooptação de presos a serem infiltrados em grupos criminosos, especialmente o Primeiro Comando da Capital (PCC), a fim de auxiliar no desbaratamento de iniciativas delitivas. Entre os anos de 2001 e 2002, o GRADI deflagrou a denominada “Operação Castelinho”. Essa operação envolveu autorização judicial para soltura de três presos, que se infiltraram em supostas facções do PCC e transmitiram informações falsas, referentes à aterrissagem de um avião no aeroporto de Sorocaba com aproximadamente R\$ 28.000.000,00 (vinte e oito milhões de reais) em seu interior no dia 05 de março de 2002.

Com base nessas informações, o grupo criminoso destacou doze pessoas para roubar o avião, preparando-se com armas, munições e veículos. Houve pelo menos duas reuniões entre o grupo e os agentes infiltrados, que forneceram munições de festim aos demais integrantes do grupo. Um grupo de aproximadamente 53 (cinquenta e três) agentes do GRADI aguardou a chegada do veículo levando os supostos criminosos ao pedágio da rodovia Castelo Branco. Quando o ônibus levando os integrantes do grupo chegou ao pedágio, os agentes do GRADI interromperam o trânsito e determinaram que os passageiros permanecessem dentro de seus veículos. Há relato de que uma pessoa desembarcou de seu automóvel, mas foi imediatamente alvejada por disparo de arma de fogo. O ônibus levando o grupo de supostos criminosos recebeu disparos de arma de fogo por cerca de 10 (dez) minutos ininterruptos, os quais deixaram 114 (cento e quatorze) orifícios de entrada e 20 (vinte) orifícios de saída na lataria do veículo. Nenhum dos doze passageiros sobreviveu.

Diversas testemunhas, inclusive agentes policiais que estavam no local, informaram que não houve disparos contra os policiais do GRADI. Os laudos produzidos pela Polícia Civil indicaram que as armas encontradas no porta-malas do ônibus não estavam carregadas. Apesar dos indícios de execução sumária, o inquérito policial militar foi arquivado em 30 de janeiro de 2004 sem tomada de providências contra agentes do GRADI. Por sua vez, o PGR se negou a suscitar incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal no ano de 2005, alegando que não havia indícios de insuficiência ou falha nas investigações pelas autoridades estaduais. Na jurisdição penal comum, em 04 de novembro de 2014, os policiais foram

sumariamente absolvidos sob os fundamentos de legítima defesa e estrito cumprimento do dever legal³²³. O TJSP confirmou essa decisão em 2017, com acórdão transitado em julgado³²⁴.

Paralelamente, o MPSP solicitou a abertura de inquérito ao TJSP contra dois juízes de direito e o Secretário de Segurança Pública. Contudo, mesmo após a realização de investigações e colheita de inúmeras provas, o Órgão Especial do TJSP indeferiu o pedido e determinou o arquivamento dos autos em 16 de fevereiro de 2005 por 24 (vinte e quatro) votos a 1 (um). Em recurso especial, o STJ cassou esse acórdão e determinou a remessa do feito à Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo³²⁵. Mesmo assim, não há notícia de conclusão de investigações ou oferecimento de denúncia contra tais agentes até o encerramento desta tese.

Na esfera cível, há notícia de ajuizamento de oito ações indenizatórias pelos familiares das pessoas mortas na operação policial. Os pedidos formulados em quatro delas foram acolhidos³²⁶, enquanto outros três foram julgados improcedentes³²⁷. Não há notícia do resultado da última ação. As indenizações fixadas variaram entre R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) e R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

A sentença internacional reconheceu que o Estado brasileiro violou os direitos à vida, às garantias judiciais, à proteção judicial, à verdade, à garantia do prazo razoável e à integridade pessoal das vítimas de execução extrajudicial e de seus familiares, decorrentes dos artigos 1, 8 e 25 da CADH. As medidas de reparação, seu status atual e seus destinatários no plano interno estão descritos na Tabela 13:

Tabela 13 – Medidas determinadas em Honorato vs. Brasil

Medida	Status	Destinatário
Criar um Grupo de Trabalho com a finalidade de esclarecer as atuações do denominado GRADI no estado de São Paulo, incluindo as circunstâncias da execução extrajudicial das vítimas diretas, e realizar recomendações que previnam a repetição dos fatos.	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Fornecer tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico aos familiares das vítimas, caso requeiram.	Pendente de cumprimento	Executivo federal, estadual e municipal

³²³ Ação Penal n. 0012422-57.2002.8.26.0286, Vara Criminal de Itu/SP, sentenciada em 04 de novembro de 2014.

³²⁴ TJSP, Apelação Criminal n. 0012422-57.2002.8.26.0286, relator o desembargador Ivan Sartori, 4ª Câmara de Direito Criminal, julgada em 14 de fevereiro de 2017.

³²⁵ STJ, REsp n. 917.406/SP, relator o ministro Felix Fischer, Quinta Turma, julgado em 01 de junho de 2010.

³²⁶ Por amostragem: TJSP, Apelação Cível n. 0185842-78.2008.8.26.0000, relator o desembargador Rubens Rihl, 8ª Câmara de Direito Público, julgada em 18 de setembro de 2013; e Apelação Cível n. 0015690-60.2009.8.26.0000, relator o desembargador Sidney Romano dos Reis, 6ª Câmara de Direito Público, julgada em 17 de setembro de 2012.

³²⁷ Por amostragem: TJSP, Apelação Cível n. 0006708-68.2004.8.26.0053, relator o desembargador Moreira de Carvalho, 9ª Câmara de Direito Público, julgada em 26 de junho de 2013; e Apelação Cível n. 0179625-53.2007.8.26.0000, relator o desembargador Leonel Costa, 3ª Câmara de Direito Público, julgada em 25 de outubro de 2011.

Publicar sentença.	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Realizar ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional pelo ato ilícito	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Adotar as medidas necessárias para garantir a plena implementação de dispositivos de geolocalização e registro de movimentos dos veículos policiais e dos agentes policiais no estado de São Paulo.	Pendente de cumprimento	Executivo estadual
Adotar as medidas necessárias para garantir o envio dos registros de operações policiais que resultem em mortes ou lesões graves de civis, incluindo as gravações de câmeras corporais e de geolocalização, aos órgãos de controle interno e externo da polícia do estado de São Paulo.	Pendente de cumprimento	Executivo estadual
Adotar as medidas necessárias para formalizar um marco normativo que permita que todo agente policial envolvido na morte resultante de uma ação policial seja afastado temporariamente de sua função ostensiva até que se determine a conveniência a pertinência de sua reincorporação por parte do escritório de assuntos internos (corregedorias).	Pendente de cumprimento	Legislativo federal; legislativos estaduais
Criar um mecanismo que permita a reabertura de investigações e processos judiciais, inclusive naqueles em que tenha ocorrido a prescrição, quando, em uma sentença da Corte Interamericana, se determine a responsabilidade internacional do Estado pelo descumprimento da obrigação de investigar violações de direitos humanos de forma diligente e imparcial.	Pendente de cumprimento	Legislativo federal
Adotar as medidas necessárias para suprimir a competência da Polícia Militar para investigar delitos presumidamente cometidos contra civis.	Pendente de cumprimento	Legislativo federal
Garantir que o Ministério Público do estado de São Paulo conte com os recursos econômicos e humanos necessários para investigar as mortes de civis cometidas por policiais, tanto civis como militares.	Pendente de cumprimento	Executivo e legislativo estadual
Pagar indenização por dano material e moral	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Pagar custas e despesas processuais	Pendente de cumprimento	Executivo federal
Ressarcir o Fundo de Assistência às Vítimas	Pendente de cumprimento	Executivo federal

Fonte: elaboração própria, com base em dados da CorteIDH

Além das medidas reparatórias de caráter indenizatório e referentes à prestação de atendimento médico aos familiares das vítimas, a sentença ratifica e aprofunda certos pontos resolutivos das decisões em Favela Nova Brasília e Sales Pimenta no que se refere à retomada de investigações e processos penais, assim como o controle da atividade policial. Os relatórios de monitoramento divulgados pela CorteIDH em 2024 e pela UMF/CNJ se limitam a informar o pagamento parcial das indenizações, a publicação da sentença em órgãos oficiais e a constituição do grupo de trabalho com o objetivo de esclarecer as operações do GRADI, composto por um representante das vítimas, um profissional escolhido pelo Estado e outro indicado pela corte. A representante do Estado foi escolhida após sugestão dos familiares das vítimas. As atividades do GT têm prazo de encerramento em novembro de 2026.

No plano interno, não há nenhum acórdão no banco de dados do TJSP que contenha as expressões “Operação Castelinho” ou “GRADI” desde a publicação da sentença internacional. Também não há propostas legislativas em andamento com o fim de criar um marco legal que permita a reabertura de investigações e processos-crime, como já relatei no caso Sales Pimenta. De outro lado, a questão dos registros de ações policiais por meio de câmeras e ferramentas de geolocalização vem sendo intensamente debatida na seara judicial a partir de casos envolvendo os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo. No caso do Rio, a adoção de mecanismos de redução da letalidade policial foi amplamente discutida no STF na ADPF n. 635/DF.

Nesse processo, o governo do Rio de Janeiro resistiu à implantação de câmeras em fardas e viaturas policiais, especialmente em relação aos batalhões especiais da polícia (BOPE e CORE), sob o argumento de que tal medida poderia revelar as estratégias de inteligência e provocar riscos à integridade física dos agentes e à própria segurança pública. Mesmo após a concessão de tutela provisória pelo ministro relator, o estado adotou medidas tendentes a descumprir a ordem judicial, representadas pelo veto parcial a um projeto de lei que estipulava a instalação das câmeras e a edição de um decreto sem previsão de prazos para implementação do expediente. O estado do Rio também apontou como obstáculo o alto valor exigido para concretização da política pública, estimado em R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) anuais. No julgamento de mérito, o tribunal reafirmou a ordem de implantação das câmeras para todos os policiais que realizam atividades de patrulhamento e policiamento ostensivo, operações policiais planejadas e atividades ou diligências externas, bem como autorizou o emprego de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública pelo Estado do Rio de Janeiro para custeio da política pública.

Já no estado de São Paulo, a Defensoria Pública Estadual (DPESP) moveu ação civil pública contra o estado em setembro de 2023, requerendo a utilização obrigatória de câmeras corporais em operações policiais em Santos, Guarujá e em operações para responder a ataques contra policiais no território estadual. O juiz de primeira instância concedeu a antecipação de tutela³²⁸. Entretanto, o presidente do TJSP deferiu pedido de suspensão da medida, afirmando que o cumprimento da decisão de primeiro grau exigiria o dispêndio de centenas de milhões de reais e que a ordem de implantação de câmeras nos moldes pretendidos poderia impedir a regular prestação dos serviços de segurança pública³²⁹. Contra essa decisão, a DPESP ajuizou pedido de suspensão de liminar perante o STF. Numa primeira decisão, o presidente do tribunal, ministro Luís Roberto Barroso, indeferiu o pedido por entender que a complexidade da matéria

³²⁸ Ação Civil Pública n. 1057956-89.2023.8.26.0053, 11ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo.

³²⁹ TJSP, Suspensão de Liminar n. 2252498-55.2023.8.26.0000, Presidência, decisão de 22 de setembro de 2023.

impediria seu exame no incidente de contracautela. Após tramitação do feito, o estado de São Paulo se comprometeu a instalar as câmeras corporais de forma voluntária em abril de 2024. No entanto, após o aumento no número de mortes decorrentes de operações policiais entre 2023 e 2024, o ministro Barroso acolheu pedido de reconsideração e determinou o uso obrigatório de câmeras por policiais militares envolvidos em operações, estipulando que os equipamentos deveriam ser alocados prioritariamente de acordo com o risco de letalidade. Além disso, o ministro determinou a publicação de informações sobre quais tropas já contam com câmeras corporais, a apresentação de relatórios mensais ao STF e a adoção de medidas para recompor o número mínimo de equipamentos, manter em operação os aparelhos já adquiridos até a efetiva possibilidade de sua substituição e informar sobre os processos disciplinares instaurados em razão de descumprimento da ordem de uso das câmeras.

Em 07 de maio de 2025, houve a celebração de acordo entre o estado de São Paulo e a DPESP, tendo o ente público assumido os compromissos de ampliar o número de câmeras corporais, estabelecer parâmetros geográficos de obrigatoriedade de seu uso, implementar mecanismos de acionamento remoto e automático das câmeras, fortalecer o programa de capacitação de policiais para o uso dos aparelhos, editar norma com diretrizes e procedimentos operacionais para uso das câmeras, conduzir adequadamente processos disciplinares acerca do tema, desenvolver indicadores para o acompanhamento da política pública, enviar relatórios trimestrais ao MPESP, formalizar termo de cooperação com a DPESP e o MPESP para permitir o compartilhamento de dados, publicar relatório anual de monitoramento da política pública e manter informações atualizadas no portal eletrônico da Secretaria de Segurança Pública. O ministro Barroso homologou o acordo em 08 de maio de 2025³³⁰.

Na esfera federal, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) editou a Recomendação n. 1, de 19 de janeiro de 2024, que sugere o uso de câmeras corporais nas atividades dos agentes de segurança pública e de segurança e vigilância privada. No mesmo sentido, o Plano Pena Justa, elaborado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) após o reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro pelo STF³³¹, indica expressamente o uso de câmeras corporais como medida de prevenção e combate à tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes considerando a perspectiva de gênero e étnico-racial no âmbito das ações policiais (Brasil, 2025).

³³⁰ STF, SL n. 1.696/SP, relator o ministro Luís Roberto Barroso, decisões de 30 de dezembro de 2023, 24 de abril de 2024, 09 de dezembro de 2024 e 08 de maio de 2025.

³³¹ STF, ADPF n. 347/DF, relator o ministro Marco Aurélio, redator para o acórdão o ministro Luís Roberto Barroso, julgada em 04 de outubro de 2023, com homologação parcial do plano em 19 de dezembro de 2024.

5.3 Análise e discussão dos dados

Analisando as treze sentenças internacionais em seu conjunto, é possível observar, ao longo dos anos, um incremento significativo na diversidade dos pontos resolutivos elaborados pela CorteIDH e no grau de engajamento exigido pelo tribunal de agentes públicos no âmbito doméstico para dar cumprimento a essas decisões. Enquanto as três primeiras sentenças (Ximenes Lopes, Escher e Garibaldi) se limitaram a determinar o pagamento de indenizações e a retomada de processos de investigação em casos específicos, a decisão em Gomes Lund inaugura uma nova espécie de ponto resolutivo nas demandas contra o Estado brasileiro, pois exige a deflagração de políticas públicas para veiculação de informações relativas a todo o período ditatorial (e não apenas sobre a Guerrilha do Araguaia), bem como para o rastreamento de pessoas desaparecidas e devolução de restos mortais às famílias vitimadas. Além disso, essa sentença determinou a capacitação de servidores públicos, endereçou ao Poder Legislativo a obrigação jurídica de tipificar o delito de desaparecimento forçado e ordenou a deflagração de persecução penal contra os eventuais sujeitos ativos desse crime.

Por sua vez, as decisões em Herzog, Sales Pimenta e Tavares Pereira reclamam ação legislativa em matérias sensíveis e de estatura constitucional. Ao exigir que o Estado brasileiro reelabore os contornos da competência da justiça militar, o tribunal internacional entra em rota de colisão com o Supremo Tribunal Federal, que já formou maioria para manter o status quo. No mesmo sentido, ao ordenar que o Brasil adote medidas legislativas para normatizar a imprescritibilidade de crimes contra a humanidade e permitir a reabertura de processos já sentenciados, a corte inaugura um conflito com o artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição de 1988, que eleva a coisa julgada ao patamar de direito fundamental, bem como com normas penais e processuais penais basilares, que proíbem a retroação de leis penais maléficas ao acusado (artigo 5º, inciso XL, CF/1988) e atribuem exclusivamente à defesa técnica a legitimidade para requerer a revisão criminal de sentenças (artigos 621 a 631 do CPP).

Ainda, sentenças mais recentes, prolatadas no casos Favela Nova Brasília, Fábrica de Fogos Santo Antônio de Jesus, Barbosa de Souza e Honorato, representam uma intensificação no nível de ingerência do tribunal internacional sobre políticas públicas já existentes no plano interno. Nessas decisões, a CorteIDH não se restringiu ao reconhecimento de violações pontuais de direitos humanos e à fixação de medidas reparatórias específicas, mas determinou uma completa remodelação administrativa em âmbitos federal, estadual e municipal com o objetivo de enfrentar estruturalmente questões sensíveis, como a proteção de trabalhadores inseridos em atividades perigosas, a violência contra as mulheres e a letalidade policial.

Esse cenário permite afirmar que a CorteIDH vem testando os limites da competência que lhe foi deferida pelo artigo 63, item 1, da Convenção Americana de Direitos Humanos, segundo o qual, quando decidir que houve violação de um direito ou liberdade protegido 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. O dispositivo contém uma cláusula ampla de provisão de remédios, pois não estabelece um rol taxativo de medidas que a corte pode determinar após a análise dos casos submetidos à sua jurisdição obrigatória. Daí que, utilizando-se da prerrogativa de ordenar não só a reparação das consequências do ato ilícito, mas também o desfazimento da situação de fato que ensejou a violação de direitos, a corte tem superado um modelo tradicional de processo adversativo. Como consequência, as sentenças estipulam medidas para reparação de danos individuais, mas também incorporam um arranjo processual de caráter estrutural, em que os juízes passam a tutelar a implementação, a execução e o monitoramento de políticas públicas no âmbito dos três Poderes.

Ocorre que, ao contrário do Poder Judiciário no plano interno, o tribunal internacional não dispõe de ferramentas jurídicas coercitivas para compelir o Estado ao cumprimento dos pontos resolutivos fixados em suas sentenças. Nesse particular, a legislação processual brasileira coloca uma ampla gama de medidas à disposição dos juízes nacionais para assegurar a autoridade de suas decisões, as quais incluem, ilustrativamente, o arbitramento de multa, a busca e apreensão de documentos ou coisas, o suprimento de manifestações de vontade pela própria decisão judicial e a configuração dos crimes de desobediência e prevaricação nos casos de omissão deliberada, sem prejuízo da fixação de medidas atípicas em caráter subsidiário por parte dos magistrados. A CADH não estabelece instrumentos dessa natureza. Daí que, do ponto de vista prático, a autoridade da corte passa a depender exclusivamente da boa-fé do Estado quanto ao adimplemento das obrigações jurídicas decorrentes da expressão do consentimento em se vincular aos termos do tratado que instituiu a jurisdição obrigatória do tribunal.

Do ponto de vista da coisa julgada, há duas ordens de problemas na execução das decisões da corte. O primeiro deles decorre da eficácia supralegal atribuída pelo STF aos tratados de direitos humanos não incorporados pelo rito do artigo 5º, §3º, da CF/1988 (o que é o caso da CADH). Isto porque o artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição, além de proteger a coisa julgada, eleva o ato jurídico perfeito e o direito adquirido ao status de normas fundamentais, ao passo que o desfazimento da coisa julgada por norma jurídica superveniente constitui hipótese de retroatividade máxima. E nesse particular, o STF possui jurisprudência

bastante antiga no sentido de que a Constituição não admite a retroatividade, ainda que mínima, de normas jurídicas infraconstitucionais, exceto nos casos em que o próprio texto constitucional atribua esse efeito a uma de suas normas³³². Assim, o cumprimento dos pontos resolutivos que determinam a reabertura de processos penais definitivamente encerrados pela prescrição e/ou pela absolvição exigiria a superação da jurisprudência do STF ou a aprovação de emenda constitucional, visto que as sentenças da CorteIDH, por serem posteriores aos fatos debatidos e possuírem status infraconstitucional, não poderiam retroagir para desfazer os efeitos jurídicos de decisões judiciais transitadas em julgado.

Também nesse ponto, o artigo 525, §§12 e 14, do Código de Processo Civil, aplicado analogicamente ao processo penal por força do artigo 3º do CPP, considera inexigível a obrigação reconhecida em título executivo judicial fundado em lei ou ato normativo considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, ou fundado em aplicação ou interpretação da lei ou do ato normativo tido pelo Supremo Tribunal Federal como incompatível com a Constituição Federal, em controle de constitucionalidade concentrado ou difuso, desde que a decisão do STF seja anterior ao trânsito em julgado. Já o parágrafo 15 do mesmo artigo estipula que, caso a decisão do Supremo seja posterior ao trânsito em julgado, caberá ação rescisória no prazo de dois anos, contados do trânsito em julgado da decisão do STF.

O objetivo dessas normas é prestigiar as decisões do Supremo em controle de constitucionalidade. Todavia, não é possível aplicar esses dispositivos às sentenças da CorteIDH sem que ocorra uma alteração legislativa ou a superação da tese da suprallegalidade, com o reconhecimento de que os tratados de direitos humanos (e, por arrastamento, as sentenças proferidas por tribunais internacionais nessa matéria), qualquer que seja o rito de sua aprovação pelo Congresso Nacional, integram um bloco de constitucionalidade e, portanto, constituem parâmetro de controle das demais normas infraconstitucionais. Além disso, a legislação processual penal não contempla o Ministério Público com instituto análogo à ação rescisória, tendo em vista que somente a defesa pode requerer a revisão criminal de processos findos. Desse modo, sob o aspecto processual, o ordenamento jurídico brasileiro não elenca sentenças internacionais em matéria de direitos humanos como causa de cessação automática da eficácia da coisa julgada nem permite o ajuizamento de ação própria com essa finalidade.

Um segundo problema na seara penal decorre da exigência legal e jurisprudencial de surgimento de novas provas para o reinício de investigações criminais, decorrente do artigo 18 do CPP e da Súmula 524 do STF. Esse obstáculo serviu de anteparo para o descumprimento de

³³² STF, ADI n. 493/DF, relator o ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgada em 25 de junho de 1992; e AI n. 258.337-AgR/MG, relator o ministro Moreira Alves, Primeira Turma, julgado em 06 de junho de 2000.

pontos resolutivos das sentenças da CorteIDH em Garibaldi e Favela Nova Brasília, eis que o Poder Judiciário local entendeu pela impossibilidade de reinício de investigações apenas por força das decisões internacionais, ainda que essas sentenças tenham argumentado pela existência de indícios suficientes para a deflagração da persecução penal ou pela ocorrência de falhas sistêmicas nas investigações conduzidas no plano interno.

A tese da supralegalidade também impõe um obstáculo relevante à superação de inércia legislativa. Isto porque os dois instrumentos processuais dedicados a suprir vácuos normativos no ordenamento brasileiro, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão e o mandado de injunção, estão restritos à correção de omissões do legislador quanto à concretização de normas constitucionais de caráter fundamental, não se prestando à correção de omissões legislativas que afrontem normas jurídicas supraleais. Desse modo, a recusa do Congresso Nacional em aprovar legislação para dar cumprimento às sentenças da CorteIDH e/ou o decurso de prazo excessivamente longo para apreciação de eventuais projetos de lei com esse propósito, situação já constatada nos casos Gomes Lund, Fazenda Brasil Verde, Herzog, Fábrica de Fogos Santo Antônio de Jesus, Sales Pimenta e Tavares Pereira, não autorizarão o manejo da ADO e do MI até que ocorra a superação da tese de supralegalidade.

Para além desse aspecto, ainda que fosse admitido o controle dessa omissão no âmbito de uma ação judicial a ser movida contra o ente federado pelo procedimento comum cível, surgiria um dilema quanto à legitimidade ativa para a propositura da ação, isto é, sobre a definição das pessoas e órgãos que possuiriam interesse jurídico para requerer a tutela judicial do conflito. E no mérito, no caso de procedência do pedido, os artigos 497 e 501 do CPC/2015 dispõem que, na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, bem como que, na ação que tenha por objeto a emissão de declaração de vontade, a sentença que julgar procedente o pedido, uma vez transitada em julgado, produzirá todos os efeitos da declaração não emitida.

Entretanto, não há nenhum caso conhecido em que um juiz brasileiro tenha fixado medidas coercitivas para obrigar o Congresso Nacional a elaborar normas jurídicas, nem tampouco que o Poder Judiciário tenha, por iniciativa própria, realizado tal atividade fora das hipóteses de cabimento da ADO e do MI. Também nesse ponto, o mandado de segurança e as ações que compõem o microsistema de tutela de direitos difusos e coletivos, principalmente a ação popular (Lei n. 4.717/65) e a ação civil pública (Lei n. 7.347/85) têm finalidade repressiva, prestando-se a nulificar atos ilegais, determinar reparação de danos e até mesmo controlar políticas públicas. Mas nenhuma delas envolve a criação judicial de normas gerais e abstratas.

Assim, observada a legislação em vigor, a prerrogativa judicial de prover a tutela específica para o atingimento do resultado prático almejado pela parte vitoriosa e, no limite, para suprir a manifestação de vontade do réu nas vias ordinárias, isto é, fora das hipóteses de cabimento da ADO e do MI, não chega ao ponto de suprir a inércia legislativa no que se refere ao cumprimento de decisões de tribunais internacionais de direitos humanos. Na perspectiva criminal, esse obstáculo também se associa à falta de competência do Judiciário para estabelecer normas penais incriminadoras, atividade pública que envolve não somente a criminalização de condutas (elaboração dos preceitos primários), mas também a definição das penas mínima e máxima em abstrato (criação dos preceitos secundários).

De toda forma, mesmo se afastadas essas barreiras, considero que a transferência da atividade legislativa para o âmbito judicial produziria um efeito político-institucional negativo do ponto de vista da harmonia e da separação entre os Poderes, na medida em que o Judiciário se tornaria o gargalo exclusivo do cumprimento das sentenças internacionais e retiraria do Legislativo o peso político da tomada de decisão acerca de temas sensíveis. Embora a baixa responsividade dos agentes políticos às demandas sociais seja uma das causas da denominada “judicialização da política”, a absorção judicial da competência legislativa para satisfazer condenações decorrentes do sistema interamericano de proteção de direitos humanos incentivaria a inércia do Congresso Nacional para atuar na matéria e contribuiria para o aprofundamento de tensões institucionais já latentes em nosso sistema.

Um outro aspecto processual a ser ressaltado é a limitação subjetiva da eficácia vinculante das sentenças internacionais. De acordo com o artigo 68, item 1, da CADH, as decisões da CorteIDH vinculam o Estado contra o qual foi estipulada a condenação e, por arrastamento, todos os seus agentes públicos. Essa conclusão também pode ser extraída do artigo 5º do Projeto de Artigos da Comissão de Direito Internacional da ONU, segundo o qual é considerado agente público em matéria de responsabilidade internacional qualquer pessoa que “possa exercer atribuições do poder público, sempre que a pessoa ou entidade esteja agindo naquela qualidade na situação particular”.

Contudo, em termos processuais, a sentença internacional não produz coisa julgada material contra indivíduos e pessoas jurídicas de direito privado no plano interno. Por isso mesmo, embora o Estado brasileiro esteja juridicamente obrigado a adotar medidas que poderão acarretar resultados negativos à esfera jurídica de determinadas pessoas naturais e jurídicas no plano doméstico, os quais podem variar desde prejuízos econômico-financeiros até a imposição de sanções penais, as sentenças internacionais não surtem um efeito preclusivo contra os perpetradores das violações de direitos humanos. Em outras palavras, essas decisões não

impedem a adoção de expedientes internos por tais sujeitos com o objetivo de resistir à implementação do julgado, seja pelo ajuizamento de ações, seja pela interposição de recursos, seja pelo exercício de prerrogativas inerentes à ampla defesa e ao contraditório (oferecimento de contestações e impugnações, não comparecimento a atos processuais, exercício de direito ao silêncio, não produção de provas autoincriminantes etc.). A propósito, o artigo 506 do CPC dispõe que a sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros. Uma vez que os perpetradores de violações de direitos humanos não tomam parte dos processos internacionais, a lei processual brasileira não admite a formação de coisa julgada material em seu desfavor.

Os desdobramentos das sentenças proferidas em Gomes Lund, Fazenda Brasil Verde, Povo Xucuru, Herzog e Tavares Pereira no plano interno ilustram essa inferência. Nos casos Gomes Lund, Fazenda Brasil Verde e Herzog, os investigados e acusados vêm empregando diversas estratégias processuais com o intuito de impedir eventuais condenações, com destaque para a impetração de habeas corpus e o manejo de reclamações constitucionais para obter o trancamento de inquéritos e ações penais ou, ao menos, para sustar o seu andamento. No caso Povo Xucuru, os proprietários não indígenas prosseguem buscando a retomada da posse da terra por intermédio de ação possessória. Já no caso Tavares Pereira, a preservação do memorial existente no município de Campo Largo/PR somente ocorreu após o tombamento da obra no âmbito municipal e o ajuizamento de ação civil pública contra a proprietária do terreno. Contudo, a empresa apresentou defesa em ambos os procedimentos e resiste à restrição de sua propriedade, articulando teses para desacreditar o caráter cultural e histórico do monumento.

E esse problema não se restringe aos causadores das violações. No caso Ximenes Lopes, a política antimanicomial elaborada pelo CNJ em cumprimento da sentença internacional sofreu impugnação judicial perante o STF pelos partidos políticos Podemos e União Brasil, pela Associação Brasileira de Psiquiatria e pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, o que demonstra não apenas a ausência de efeito vinculativo das decisões da CorteIDH contra particulares e pessoas jurídicas de direito privado, mas a falta de consenso no plano interno quanto à definição da autoridade competente para fazer cumprir as sentenças e das medidas necessárias para adimplir tal obrigação.

Reputo importante destacar um fundamento específico que, embora vencido, apresenta desdobramentos perigosos nesse aspecto. Em seu voto na ADPF n. 635, o ministro André Mendonça argumentou que a ausência de participação do Estado do Rio de Janeiro no caso Favela Nova Brasília acarretaria a ineficácia da sentença internacional com relação ao ente federado e deslocaria a responsabilidade pela execução dos pontos resolutivos exclusivamente

para a União. Esse fundamento, conquanto não tenha sido acolhido pela maioria do tribunal, propõe uma restrição sensível em matéria de responsabilidade internacional, na medida em que, embora a representação do Estado perante o tribunal internacional seja de competência da União na figura do Presidente da República (artigo 84, inciso VII, CF/1988), todos os órgãos estatais internos estão vinculados aos efeitos da coisa julgada internacional. Dessa forma, o voto vencido do ministro André Mendonça abre um flanco para que os entes federados passem a justificar o descumprimento de decisões da CorteIDH mediante a invocação da tese de ineficácia subjetiva da coisa julgada internacional.

Além da restrição da eficácia subjetiva das sentenças internacionais, a indeterminação dos seus destinatários e da forma de cumprimento dos pontos resolutivos no plano interno tem gerado uma inversão do próprio procedimento judicial internacional. Isto porque o artigo 46, item 1, alínea ‘a’, da CADH pressupõe, em regra, o esgotamento de recursos internos para que haja a formalização de denúncia perante a Comissão Interamericana, ressalvadas as hipóteses de inexistência de remédio no plano interno para assegurar o devido processo legal, de impedimento de acesso da vítima a tal recurso ou de demora injustificada no seu processamento. Esse requisito denota o caráter de subsidiariedade da jurisdição internacional, que somente poderá ser acionada após o tratamento da matéria no âmbito doméstico.

No entanto, em razão da diversidade de pontos resolutivos estipulados pela CorteIDH, da profusão de competências no plano interno e da inexistência de prazos e procedimentos específicos para execução dessas decisões, vítimas e terceiros interessados têm levado as demandas ao Judiciário, estabelecendo-se um processo implícito de referendo da decisão no plano interno e exigindo que os vencedores do processo internacional percorram novamente todo o sistema recursal doméstico para obter um título executivo que permitirá, em tese, o cumprimento forçado das obrigações. Esse cenário é ilustrado pelas dezenas de processos judiciais analisados ao longo do presente capítulo, os quais demonstram que as sentenças internacionais não acarretam a solução dos litígios, mas geram a instauração de novas disputas institucionais, jurídicas e políticas em torno de sua execução no âmbito local, as quais frequentemente desaguam no Supremo Tribunal Federal.

A par desses entraves institucionais e processuais, os casos examinados demonstram a reiteração de fundamentos jurídicos por parte de órgãos domésticos em sua abordagem dos pontos resolutivos. Em matéria de persecução penal, a prescrição é o fundamento predominante nas decisões judiciais estudadas. Nesse particular, os inquéritos policiais e os processos penais iniciados e/ou retomados a partir das decisões em Ximenes Lopes, Escher, Garibaldi, Guerrilha do Araguaia, Favela Nova Brasília, Herzog e Fábrica de Fogos Santo Antônio de Jesus tiveram

seu trâmite impedido em razão do reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva, tendo a maioria das decisões judiciais se amparado na ausência de incorporação da Convenção sobre Imprescritibilidade de Crimes contra a Humanidade e de Crimes de Guerra de 1968 e insistido na irretroatividade da CADH.

Um temperamento pontual à questão da prescrição decorre dos processos penais referentes ao crime de redução da vítima a condição análoga à de escravo. No processo penal relativo à Fazenda Brasil Verde, a 3ª Turma do TRF1 declarou a imprescritibilidade do delito, o que foi seguido pela 4ª Turma em outra demanda. Apesar disso, outro julgado da 3ª Turma concluiu pela necessidade de intermediação legislativa para alcançar tal resultado. O TRF4 também adota o fundamento da necessidade de lei em sentido estrito para esse reconhecimento. Assim, é possível afirmar que o afastamento da prescrição tem sido circunstancial e não reflete a jurisprudência dominante nos tribunais brasileiros, que apresentam uma tendência à extinção dos processos penais.

Em matéria de crimes cometidos durante o regime ditatorial, os tribunais regionais federais, o STJ e o STF têm reafirmado a decisão na ADPF n. 153 para rejeitar as denúncias oferecidas pelo MPF ou para suspender o andamento de ações penais. Os fundamentos predominantes nessas decisões são a existência de um conflito normativo entre as sentenças proferidas em Gomes Lund e Herzog e o pronunciamento do STF em controle concentrado e a competência exclusiva do Supremo para solucionar essa antinomia. Até o momento, a posição do TRF2 em sentido contrário se mostrou isolada dos demais tribunais regionais federais, embora o Supremo tenha manifestado abertura para reavaliar a aplicação da Lei n. 6.683/79 aos crimes contra a humanidade, ao menos no que se refere aos delitos de caráter permanente.

Nesse ponto, a decisão do STJ no caso do Riocentro, reiterada em casos subsequentes, contém um fundamento adicional: a necessidade de harmonização entre as sentenças internacionais e a ordem jurídica interna. Segundo essa linha de raciocínio, as decisões da CorteIDH não surtem um efeito vinculante automático em desfavor do Estado, que pode invocar a soberania nacional como razão para negar cumprimento a determinados pontos resolutivos. Assim, o STJ concluiu que a divergência entre o conteúdo da ADPF n. 153 e as sentenças em Gomes Lund e Herzog não poderia ser resolvida em favor das decisões internacionais, a menos que o STF venha a reconsiderar sua posição, pois tal solução afrontaria a soberania do Estado. Entendimento similar já constava do acórdão proferido sobre a constitucionalidade e a convencionalidade do desacato, em que STF e STJ se negaram a seguir a interpretação da CorteIDH sobre o tema.

Também sobre a questão da anistia, os Poderes Executivo e Legislativo apresentam fundamentos jurídicos contrários à sua revisão no STF. Em seus pareceres nas ADPFs n. 153 e 320, a AGU argumenta que o Estado brasileiro não estaria obrigado a cumprir uma sentença internacional posterior ao esgotamento dos efeitos da Lei n. 6.683/79 e que os processos de controle concentrado não têm por finalidade a execução de decisões dessa natureza. Por sua vez, a Câmara dos Deputados afirma que o STF não detém competência para realizar controle de convencionalidade em razão do caráter supralegal dos tratados de direitos humanos. Já o Senado Federal indica a impossibilidade de análise de fato novo em sede de embargos de declaração e insiste no fundamento da soberania nacional como obstáculo ao cumprimento de sentenças internacionais contrárias a decisões judiciais domésticas.

O posicionamento contrário do Legislativo à reabertura de processos penais contra agentes do regime ditatorial também fica bastante clara na justificativa do PLS n. 253/2004, o qual reafirma a preocupação do Congresso Nacional quanto à necessidade de imunizar crimes cometidos durante o regime ditatorial dos efeitos da Convenção sobre Imprescritibilidade de Crimes contra a Humanidade e Crimes de Guerra. No mesmo sentido, a resposta do MRE a um dos pedidos de acesso à informação coletados na pesquisa aponta a discordância do Executivo quanto à reanálise do tema nas ações em curso perante o Supremo.

Em sentido contrário, os fundamentos jurídicos defendidos pelo Ministério Público estão isolados no debate desse tema nos âmbitos federal e estadual. Os casos estudados apontam que esse órgão é responsável por colocar a discussão em pauta, seja pelo oferecimento de denúncias criminais, seja pela elaboração de pareceres nas ações de controle concentrado. Apesar disso, os fundamentos relativos ao efeito vinculante automático das sentenças internacionais, à prevalência desses julgados sobre decisões judiciais domésticas, à invalidade da Lei de Anistia e à imprescritibilidade de crimes contra a humanidade não vêm sendo acolhidos pelo Judiciário local.

Também foi possível constatar que, nas informações prestadas à CorteIDH na etapa de supervisão das sentenças, o Estado brasileiro geralmente aponta as ações tomadas pelo MPF como fatos comprobatórios de cumprimento das decisões, afirmando que as denúncias ofertadas, por si sós, já caracterizariam adimplemento dos pontos resolutivos. Ocorre que o Estado deixa de informar a resistência do Judiciário a essas ações e, quando avança para o mérito do tema, defende a prescrição como um limite de seu poder punitivo. Assim, o Estado tem defendido que a adoção de medidas por um único ator no plano interno (o Ministério Público) seria suficiente para acarretar o cumprimento das sentenças internacionais, ainda que tais ações não gerem resultados práticos quanto à efetiva execução das condenações.

No plano indenizatório, os dados coletados no MDHC, no MRE e na UMF/CNJ indicam que a União vem efetuando pagamentos parciais em favor de vítimas e familiares sem critérios objetivos, especialmente no que se refere ao tempo mínimo entre a condenação internacional e o efetivo pagamento e à ordem de prioridade para as reparações. Em matéria de violações de direitos humanos durante o regime ditatorial, a AGU informou a criação do Plano Nacional de Negociação (PNN) n. 23 no ano de 2022, cujo objeto é a realização de acordos com anistiados políticos para encerrar demandas judiciais contra a União. Contudo, não foi possível examinar os critérios elencados pelo PNN, eis que a AGU negou pedido de acesso ao inteiro teor desse documento, mesmo que o requerimento tenha dispensado o fornecimento de dados pessoais das partes envolvidas no acordo. Segundo a AGU, a disponibilização dessa informação poderia comprometer as estratégias processuais adotadas pelo ente federal e fragilizar a posição da União em negociações futuras. Dessa forma, foi inviável aferir a fundamentação jurídica que leva a AGU a ofertar acordos a anistiados políticos, embora o órgão tenha informado a realização de 1.712 (mil setecentos e doze) transações com base no PNN 23 desde 2022.

Também nessa matéria, os pontos de vista divergentes no âmbito do STJ sobre a incidência da prescrição em ações indenizatórias movidas contra agentes da ditadura denotam uma divisão entre os ministros da Segunda Seção, que tendem a limitar a imprescritibilidade às ações movidas contra o poder público. Nesse ponto, o voto vencedor na Quarta Turma indica o contexto histórico de elaboração da Lei de Anistia como fundamento principal para afirmar a prescrição. Em outras palavras: a Lei n. 6.683/79 não surtiria efeitos apenas no âmbito penal (como geralmente ocorre com as anistias concedidas pelo Legislativo), mas o momento de sua elaboração e os objetivos que levaram à edição da norma jurídica surtiriam efeito vinculativo em desfavor das pretensões indenizatórias das vítimas. Há uma fragilidade técnica nesse argumento, visto que o contexto histórico pode fornecer elementos para a interpretação de uma determinada norma jurídica, mas não detém força normativa própria.

Por sua vez, a realização de atos públicos de reconhecimento de responsabilidade internacional não tem ocorrido por duas razões distintas: relatos de pedidos das próprias vítimas, que desejam aguardar um estágio mais avançado de cumprimento das sentenças (Gomes Lund) ou a designação de inúmeras reuniões preparatórias sem desdobramentos concretos (Favela Nova Brasília e Barbosa de Souza). No caso Sales Pimenta, o então ministro da justiça informou que a execução das condenações tinha se tornado uma das prioridades da pasta, mas não houve realização de novos atos similares quanto aos demais processos.

Nesse mesmo caso, a ordem de atribuição do nome de Gabriel Sales Pimenta a uma praça pública no município de Marabá/PA obteve um resultado heterodoxo no âmbito do

legislativo municipal. Em sua resposta ao pedido de acesso à informação, o órgão informou que o Executivo enviou projeto de lei com esse propósito após provocação do MPF, mas que houve a retirada definitiva da proposta em razão de coincidência de objetos com um decreto legislativo que já havia nomeado a mesma praça. Na hipótese, um dispositivo do regimento interno da Câmara de Vereadores constituiu fundamento suficiente para negar vigência à determinação da CorteIDH. Não há informação sobre elaboração de outro projeto de lei sobre a matéria.

Os impactos econômicos dos pontos resolutivos também ocupam parte relevante das manifestações do Estado em matéria de violência pública. No caso Gomes Lund, os relatórios da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos apontam o subfinanciamento do órgão como uma das principais causas de atraso na realização de suas atividades. Por outro lado, os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo apresentaram números alarmantes em ações perante o STF (ADPF n. 635 e SL n. 1.696) para resistir à determinação de implementação de câmeras corporais e em viaturas como instrumentos de mitigação da letalidade policial em seus respectivos territórios. Nada obstante as sentenças em Favela Nova Brasília e Honorato tenham determinado expressamente a criação dessa política pública, os estados federados somente cumpriram esses pontos resolutivos mediante decisões do Supremo Tribunal Federal.

De outro lado, os pontos resolutivos que ordenam a capacitação de servidores públicos em matéria de direitos humanos têm recebido pouco destaque no plano interno. No âmbito das Forças Armadas, a alteração das estruturas curriculares somente ocorreu após determinação do ministro da defesa. Ainda assim, as informações prestadas pela Aeronáutica, pelo Exército e pela Marinha não denotam a implementação de ponto curricular específico para cumprimento das sentenças, mas apontam simples remissão genérica à temática de direitos humanos durante os cursos de formação. Nem sequer há dados concretos sobre o tema no âmbito das polícias nas esferas estadual e federal.

Na mesma linha, a capacitação para atenção em saúde mental ordenada em Ximenes Lopes sofreu resistência inicial por parte da União, que alegou a autonomia dos entes federados para promover a formação técnica de seus servidores. Após a recusa dessa justificativa pela CorteIDH, houve a criação de um curso virtual pela ENAP, com notícia de matrícula de aproximadamente 17.000 (dezessete mil) pessoas desde a sua criação. Contudo, não há nenhuma informação acerca da identidade das pessoas inscritas, de eventual limitação das vagas a servidores públicos e da obrigatoriedade de participação no curso por servidores de todas as esferas de governo em nível nacional. Logo, a despeito de seu caráter permanente, não é possível afirmar que o curso atinge estruturalmente a política pública de atenção à saúde mental.

Já no campo da implementação de políticas públicas para enfrentamento de problemas sociais estruturais (desenvolvimento socioeconômico de trabalhadores em situação de risco, violência contra as mulheres e proteção de defensores de direitos humanos), as medidas determinadas em Fábrica de Fogos Santo Antônio de Jesus, Barbosa de Souza e Tavares Pereira têm gerado a constituição de grupos de trabalho no plano interno, os quais são incumbidos de apresentar sugestões para futuro encaminhamento de projetos de lei ao Congresso Nacional e/ou elaboração de decretos presidenciais. Ainda assim, não há informações objetivas sobre os pontos resolutivos referentes à criação e implementação de sistemas de compilação de dados em nível nacional. Nesse particular, o CNJ e o CNMP divulgaram ferramentas virtuais que atendem parcialmente às determinações da CorteIDH, mas não há notícia de encaminhamento formal da questão por parte dos órgãos do Executivo.

A questão relativa à revisão da competência da justiça militar para julgar crimes cometidos por militares contra civis, determinada em Tavares Pereira, enfrenta resistência dos três Poderes. Ao longo dos anos, o Congresso Nacional aprovou leis que ratificaram e ampliaram essa competência, especialmente com a finalidade de proteger militares atuantes em operações de garantia da lei e da ordem (GLO), frequentes durante a intervenção federal decretada no estado do Rio de Janeiro no governo Michel Temer. Nas ações em trâmite perante o STF, a AGU vem utilizando o fundamento da inexistência de tribunal de exceção para defender a constitucionalidade da expansão da competência da justiça militar. Até o momento da conclusão da tese, cinco ministros já haviam encampado essa linha argumentativa. Mais uma vez, o Ministério Público fica isolado ao adotar fundamentação coerente com a sentença da CorteIDH nessa demanda.

Também no caso Tavares Pereira, a ordem de proteção efetiva do memorial existente no município de Campo Largo enfrenta certos entraves ainda não abordados adequadamente pelo Estado brasileiro. Embora a corte não tenha delimitado a forma de execução desse ponto resolutivo, os contornos jurídicos da própria instalação do monumento geram um cenário de insegurança jurídica. O terreno em que se encontra o memorial pertence a uma empresa que cedeu gratuita e temporariamente o espaço a três movimentos sociais organizados no ano 2000, mas que manifestou expressa intenção de reaver o imóvel. No direito civil, o contrato de comodato é característico pela sua precariedade, a qual se desdobra na possibilidade de rescisão unilateral, desde que assegurado prazo razoável pelo comodante para desocupação do bem por parte do comodatário (artigo 581 do Código Civil). Da mesma forma, a jurisprudência do STJ

afirma a impossibilidade de eternização do comodato de bem imóvel pelo simples fato de que não tenha havido estipulação contratual de prazo certo de vigência do negócio³³³.

Conquanto tenha ocorrido o tombamento da obra no âmbito municipal, esse instituto jurídico se limita a criar restrições ao exercício do direito ao usufruto e à disposição da propriedade privada, vez que proíbe a destruição, demolição ou mutilação da coisa tombada, bem como a colocação sobre ela de anúncios e cartazes ou realização de construção na vizinhança que lhe impeça ou reduza a visibilidade, assegurada a prerrogativa de inspeção a qualquer tempo por parte do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Entretanto, o tombamento não estipula deveres específicos ao proprietário quanto à visitação do bem tombado pela população, não impede que o dono crie embaraços ao acesso de terceiros, mas prev e tão somente um dever genérico de manutenção da coisa pelo titular do domínio, o qual não garante que haverá manutenção periódica da coisa nem obriga o proprietário a implementar melhoramentos para assegurar a sua durabilidade. Em outras palavras, o tombamento não tem os mesmos efeitos da desapropriação, que acarreta a perda efetiva da propriedade privada em favor do ente expropriante, que assumir  a gestão do espaço e lhe dará finalidade específica segundo o interesse público mediante o pagamento de justa indenização em dinheiro (artigo 5 , inciso XXIV, da CF/1988, Decreto-Lei n. 3.365/41 e Lei n. 4.132/62).

Daí que a situação atual, em que o monumento foi tombado pela administração pública municipal e a posse da área permanece disputada perante a justiça federal do Paraná, não confere efetiva proteção ao memorial, seja porque não há certeza quanto   permanência da obra no local em razão da precariedade do contrato de comodato e da inexistência de data certa para encerramento do litígio judicial, seja porque não houve a propositura de a  o de desapropriação por qualquer ente público contra a titular do domínio, seja porque não há clara definição acerca da responsabilidade pela manutenção bem tombado e da efetiva implementação de uma política pública de natureza cultural nessa  rea. A postura contraditória do IPHAN em manifestação pública de uma de suas dirigentes e no âmbito da ação judicial também contribui para esse cenário de insegurança, pois a alegação de prioridade da pauta foi contrastada pela inexistência de procedimento administrativo para instituição de proteção cultural do monumento no plano federal e pela recusa do órgão técnico em intervir no processo.

As inferências descritivas aqui elaboradas permitem concluir que o Estado brasileiro vem apresentando respostas protocolares   CorteIDH acerca do cumprimento dos pontos

³³³ STJ, REsp n. 1.327.627/RS, relator o ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 25 de outubro de 2016; AgRg no REsp n. 1.424.390/PB, relator o ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 12 de fevereiro de 2015.

resolutivos que não ostentam um caráter puramente indenizatório. Em linhas gerais, os dados obtidos corroboram as reflexões desenvolvidas no capítulo 3 desta tese, porquanto os distintos órgãos no plano interno abordam as sentenças internacionais por uma perspectiva de colisão normativa entre o conteúdo dessas decisões e o ordenamento jurídico doméstico, o qual recebe primazia na solução dos casos concretos. Além disso, a generalidade e a indeterminação dos pontos resolutivos esbarram em obstáculos processuais e materiais decorrentes da legislação brasileira, que por vezes não fornece instrumentos para a execução imediata das sentenças e, em diversos casos, desloca o tratamento da matéria para o Judiciário. Nesse particular, diante da inércia dos entes estaduais e municipais, o Ministério Público tem se mostrado a porta de entrada dessas demandas, embora os tribunais tenham se mostrado refratários às posições defendidas pelo órgão. No mesmo sentido, a limitação da eficácia subjetiva vinculante das sentenças aos agentes do Estado impossibilita o cumprimento dos pontos resolutivos sem prévia reação de terceiros.

Do ponto de vista instrumental, a ausência de ferramentas coativas à disposição do tribunal internacional também constitui um complicador relevante quando estão em pauta os pontos resolutivos que exigem a criação e/ou a completa remodelação de políticas públicas. Ao contrário dos juízes e tribunais no plano doméstico, a CorteIDH não possui ferramentas jurídicas para compelir distintos órgãos nacionais a executarem suas decisões. E como procurei apontar na parte inicial desse intertítulo, mesmo que ações judiciais fossem deflagradas com esse objetivo no plano interno, há limitações materiais e processuais à atividade jurisdicional que não podem ser ignoradas, em especial no que se refere ao suprimento de omissões legislativas. A tese da supralegalidade dos tratados de direitos humanos é outro limitador importante ao uso de ferramentas já disponíveis, como a ação direta de inconstitucionalidade por omissão e o mandado de injunção.

Nesse contexto, as sugestões da literatura quanto à necessidade de criação de órgãos de supervisão, seja no plano interno ou nos marcos da OEA, não fornecem soluções definitivas para o problema. Como demonstram os dados coletados, o CNJ já vem desempenhando essa atividade de monitoramento na seara administrativa, a qual se desdobra na compilação de informações, na elaboração de atos normativos regulamentares para balizar a atividade de juízes e tribunais, na realização de reuniões, na disponibilização de ferramentas para acesso desses dados em caráter nacional e na publicação de relatórios periódicos sobre os casos. Da mesma forma, no plano internacional, a própria CorteIDH já desenvolve a atividade de monitoramento, com requisição periódica de informações às partes envolvidas nos processos. Entretanto, a pluralidade de esferas decisórias atingidas pelos pontos resolutivos no âmbito dos três Poderes

em todos os níveis da federação acarreta a impossibilidade, à luz das regras constitucionais e legais de divisão funcional de competências no Brasil, de formatação de um órgão único com prerrogativas abrangentes para supervisão e execução das sentenças internacionais.

Desse modo, os resultados da análise não permitem concluir que o descumprimento de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos pelo Estado brasileiro tenha por causa necessária a inexistência de um órgão revestido da função de monitoramento. Os dados coletados permitem afirmar que, para além de obstáculos econômicos e procedimentais, esse fenômeno está associado à produção de fundamentos jurídicos que sustentam a instauração de um conflito entre o direito interno e o direito internacional. E na solução dessa controvérsia, o Estado não apenas confere preponderância às normas domésticas, como também destitui a CorteIDH da autoridade de intérprete definitiva da Convenção Americana de Direitos Humanos, na medida em que a execução das decisões do tribunal tem como pressuposto a harmonização de seu conteúdo ao direito nacional.

Os resultados apresentados também apontam que a obtenção de decisões favoráveis pelas vítimas e seus familiares na CorteIDH não se traduz imediatamente em resultados práticos que levem à superação de quadros de violação de direitos humanos. Apesar da execução – ainda que parcial – das medidas de compensação financeira por parte do Executivo e da atuação estratégica de certas instituições, especialmente o Conselho Nacional de Justiça, a Defensoria Pública e o Ministério Público, as sentenças internacionais condenatórias dão lugar a disputas jurídicas intensas no plano doméstico, nas quais distintos órgãos estatais e agentes privados produzem fundamentos jurídicos para resistir ao cumprimento dessas decisões.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Tenho para mim que sou essencialmente um leitor. Como sabem, eu me aventurei na escrita; mas acho que o que li é muito mais importante que o que escrevi. Pois a pessoa lê o que gosta – porém não escreve o que gostaria de escrever, e sim o que é capaz de escrever” (Borges, 2000, p. 76). Nesses momentos finais de escrita da tese, volta à memória o trecho de Jorge Luis Borges sobre o credo do poeta. A esta altura, tudo quanto encontrei na literatura durante a elaboração deste trabalho me parece mais relevante que as inferências que produzi. Mas nisto há uma certa calma: esse é o produto desejado da pesquisa científica. Busco contribuir para o campo investigativo ao entregar resultados coerentes com os limites de minha capacidade. As conclusões do trabalho não procuram encerrar, mas expandir uma agenda de pesquisa em permanente desenvolvimento.

A questão referente à eficácia de sentenças de tribunais internacionais é alvo de inúmeras pesquisas no Brasil e no exterior. Apesar disso, o foco principal desses trabalhos tem sido a elaboração de indicadores para mensurar o nível de *compliance*/conformidade dos Estados com o teor dessas decisões. E mesmo na seara de pesquisas qualitativas, identifiquei uma lacuna no ponto relativo à fundamentação jurídica adotada por agentes públicos no plano interno brasileiro para justificar suas condutas em relação a essas sentenças. Daí a realização de um recorte amostral a partir das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos que condenaram o Estado brasileiro pela prática de ações e omissões que acarretaram ofensa aos direitos humanos de vítimas e seus familiares.

Mas antes de ingressar no objeto central do problema de pesquisa, retroagi um passo para estudar, com algum grau de rigor, os contornos em que o Brasil incorporou a denominada doutrina das questões políticas e as interações entre o direito brasileiro e o direito internacional. Nesse primeiro momento, dediquei os dois primeiros capítulos da tese a analisar a legislação nacional, a doutrina e dezenas de julgados do Supremo Tribunal Federal a fim de elaborar um panorama mais representativo da questão. Reputei necessário esse esforço para entender o status normativo ocupado pelo direito internacional no Brasil em distintas formas de problemas jurídicos e para não recair numa crítica singela à “judicialização” de questões nacionais pela CorteIDH ou ao “ativismo” do tribunal internacional na solução dos casos.

No terceiro capítulo, uma revisão narrativa de literatura apontou a ausência de um órgão interno ou externo com a específica finalidade de monitoramento das sentenças e a tendência dos Estados a cumprirem somente pontos resolutivos de caráter indenizatório como causas possíveis para o descumprimento. Essa revisão deu lastro à elaboração de duas hipóteses, as

quais testei mediante a realização de uma pesquisa empírica, constante do último capítulo, em que recorri a variadas fontes para coleta de dados. Após examinar treze sentenças da CorteIDH, analisei o conteúdo de todas as manifestações do Estado brasileiro e dos relatórios de monitoramento divulgados pelo tribunal, o que permitiu identificar os fundamentos jurídicos oficialmente empregados por agentes públicos brasileiros para justificar suas ações ou omissões na etapa de supervisão de sentença. No plano interno, conduzi sete etapas de coleta de dados em distintas fontes (bancos públicos de jurisprudência, base de dados da UMF/CNJ, acervo de projetos legislativos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, relatórios de gestão de órgãos da administração pública federal, plataforma BuscaLAI/CGU, formulação de pedidos individuais de acesso à informação a órgãos públicos e análise de manifestações processuais em três ações de controle concentrado de constitucionalidade). Esse desenho procurou abranger o maior número possível de informações relevantes para subsidiar a elaboração de respostas mais complexas no enfrentamento do problema de pesquisa.

Após a realização da pesquisa empírica, argumentei que os dados angariados não dão suporte à afirmação de que o Estado brasileiro nega cumprimento a certos pontos resolutivos das sentenças da CorteIDH em razão da ausência de um órgão próprio de monitoramento. Nesse ponto, o CNJ já vem desenvolvendo atividades de supervisão por intermédio da UMF desde 2021. Um contraponto a essa inferência é a inércia de distintos órgãos administrativos quanto à execução das decisões até que haja determinação de superiores hierárquicos, como ocorreu no ponto relativo à capacitação de servidores das Forças Armadas, ou intervenção do Ministério Público Federal, ilustrada pelas determinações de nomeação de praça em homenagem a Gabriel Sales Pimenta e de proteção do Memorial Antônio Tavares Pereira.

De toda forma, a complexidade do arranjo de divisão funcional de Poderes no Brasil indica que um órgão dessa natureza não teria capacidade institucional para executar a integralidade das medidas determinadas pelo tribunal internacional, que perpassa a atuação de agentes públicos em todas as esferas de poder e níveis da federação. No mesmo sentido, os instrumentos processuais existentes no país não conferem autoridade ao Judiciário para atuar como órgão executor de todos os pontos resolutivos, especialmente aqueles que se referem à atividade legislativa e à elaboração de tipos penais, também se destacando a tese da supralegalidade de tratados de direitos humanos como um limitador importante à utilização de ferramentas típicas do controle de constitucionalidade.

Outro fundamento relevante para o descumprimento das sentenças é a limitação dos efeitos vinculativos da coisa julgada internacional. Os processos analisados, ao serem lidos em conjunto com os textos da CADH e do Projeto de Artigos da Comissão de Direito Internacional

das Nações Unidas, corroboram a afirmação de que as sentenças que reconhecem a responsabilidade internacional do Estado não vinculam, material e processualmente, pessoas naturais e jurídicas no plano interno. Dessa forma, não há nenhum impedimento normativo a que tais sujeitos resistam à implementação dos pontos resolutivos mediante a adoção de expedientes assegurados pela legislação brasileira, seja pelo manejo de recursos e incidentes pelas defesas técnicas nos casos criminais (ilustrativamente, os casos Escher, Garibaldi, Gomes Lund, Favela Nova Brasília, Herzog e Honorato), seja pelo questionamento judicial de medidas adotadas pelo poder público, como ocorreu no caso da política antimanicomial implementada pelo CNJ após a sentença em Ximenes Lopes.

E mesmo nos casos em que há vinculação decorrente da coisa julgada internacional, os responsáveis pelo cumprimento das decisões apresentam justificativas para não executar as decisões da CorteIDH, dentre as quais se destacam o subfinanciamento das atividades do órgão e o impacto econômico relevante da medida. Tais fundamentos foram ventilados pela CEMDP no caso Gomes Lund e pelos estados do Rio de Janeiro e São Paulo nos desdobramentos das sentenças proferidas em Favela Nova Brasília e Honorato perante o STF.

Por outro lado, a declaração de recepção da Lei de Anistia pela ADPF n. 153 e o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva figuram como os principais fundamentos jurídicos utilizados para negar cumprimento aos pontos resolutivos atinentes à reabertura de investigações policiais e ações penais. Aqui, a prevalência das teses da soberania nacional e da necessidade de harmonização entre as decisões da CorteIDH e o ordenamento interno robustecem as inferências produzidas no segundo capítulo do desenvolvimento, segundo as quais o STF recusa a existência de complementaridade entre normas de direitos humanos e o direito interno nos processos de controle de validade dos atos do poder público, apontando para uma colisão entre essas duas esferas normativas. Esse entendimento se reflete na jurisprudência dos demais tribunais e nos posicionamentos da AGU e do Poder Legislativo, o que frequentemente produz decisões locais que visam a prestigiar a supremacia do direito nacional. A elaboração de pontos resolutivos contrários a entendimentos já firmados internamente (como na hipótese da competência penal da justiça militar, debatida em Tavares Pereira) também se apresenta como um entrave jurídico ao cumprimento das decisões internacionais.

As reflexões desenvolvidas nesta tese buscam explicitar os principais elementos da resistência jurídica à execução de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos contra o Brasil. Espero que os resultados obtidos possam fortalecer iniciativas de *compliance* com essas decisões e ampliar as possibilidades de mobilização dos direitos humanos nas lutas sociais por igualdade, dignidade e justiça.

REFERÊNCIAS

- ABBOTT, Max Silva. A Radiographic Analysis of Compliance with the Decisions of the Inter-American Court of Human Rights. **ILSA – Journal of International and Comparative Law**, Washington, D. C., v. 26, n. 3, p. 479-581, 2020. Disponível em: <https://nsuworks.nova.edu/ilsajournal/vol26/iss3/4/>. Acesso em: 15 jul. 2024.
- ACCIOLY, Hildebrando (1954). Promulgação do Tratado de Comércio e Navegação Brasil-Chile, de 1943. Ausência do respectivo decreto. Conceito da promulgação de tratados. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **Pareceres dos Consultores do Itamaraty**: Volume V – 1952-1960. Brasília: Senado Federal: 2001, p. 219-223.
- ALVES, Alda Judith. A “revisão de bibliografia” em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 81, p. 53-60, maio 1992. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/990>. Acesso em: 15 jan. 2025.
- ALVES, Rogério Pacheco; RIBEIRO, Michelle Bruno. A teoria das capacidades institucionais na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: análise crítica de seus usos e dos problemas daí resultantes. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 195-216, jan./abr. 2025. DOI: 10.21783/rei.v11i1.813. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/813>. Acesso em: 17 jul. 2025.
- AMADO, Gilberto (1935). Poder competente para sancionar, promulgar e publicar os tratados e convenções internacionais. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **Pareceres dos Consultores do Itamaraty**: Volume III – 1935-1945. Brasília: Senado Federal: 2000, p. 54-61.
- ANZILOTTI, Dionisio. **Cours de Droit International**: Premier Volume: Introduction – Théories Generales. Paris: Librairie de Recueil Sirey, 1929.
- AQUINO, Luseni Maria Cordeiro de. **Do conflito ao litígio**: Em busca de justiça no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. 2020. 347 f (Tese) – Doutorado em Sociologia. Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais, Brasília, 2020.
- ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré, 2002.
- AYALA CORAO, Carlos M. La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Estudios Constitucionales**, Talca, Chile, v. 5, n. 1, p. 127-201, 2007. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r38576.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.
- BAILLIET, Cecilia M. Measuring Compliance with the Inter-American Court of Human Rights: The Ongoing Challenge of Judicial Independence in Latin America. **Nordic Journal of Human Rights**, Oslo, v. 31, n. 4, p. 469-558, dez. 2013. DOI: 10.18261/ISSN1891-814X-2013-04-02. Disponível em: <https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN1891-814X-2013-04-02>. Acesso em: 15 jul. 2024.

BALKIN, Jack M. How Social Movements Change (or Fail to Change) the Constitution. **Suffolk University Law Review**, Boston, v. 39, p. 27-65, 2005. Disponível em: https://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/235/. Acesso em: 20 jul. 2025.

BALUARTE, David C. Strategizing For Compliance: The Evolution of a Compliance Phase of Inter-American Court Litigation and the Strategic Imperative For Victims' Representatives. **American University International Law Review**, Washington, D. C., v. 27, n. 2, p. 263-321, 2012. Disponível em: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/auilr/vol27/iss2/3/>. Acesso em: 15 jan. 2024.

BARBOSA, Rui (1892a). **Obras completas de Rui Barbosa**: v. XIX, tomo III. Trabalhos jurídicos. Estado de sítio. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e da Cultura, 1956.

BARBOSA, Rui (1910a). **Obras completas de Rui Barbosa**: v. XXXVII, tomo V. O direito do Amazonas ao Acre Setentrional. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e da Cultura, 1983.

BARBOSA, Rui (1910b). **Obras completas de Rui Barbosa**: v. XXXVII, tomo VI. O direito do Amazonas ao Acre Setentrional. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e da Cultura, 1984.

BARBOSA, Rui. **O Estado de Sítio**: sua natureza, seus efeitos, seus limites. Rio de Janeiro: Companhia Impressora, 1892b.

BARBOSA, Rui (1914). O Supremo Tribunal Federal na Constituição Brasileira. In: BARBOSA, Rui. **Discursos no Instituto dos Advogados Brasileiros**. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2002, p. 55-93.

BARCELLOS, Ana Paula Gonçalves Pereira de. Constituição e pluralismo jurídico: a posição particular do Brasil no contexto latino-americano. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 9, n. 2, p. 170-183, 2019. DOI: 10.5102/rbpp.v9i2.6053. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/6053>. Acesso em: 4 ago. 2025.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (eds.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 189-217.

BAUM, Lawrence. The Supreme Court in American Politics. **Annual Review of Political Science**, [S. l.], v. 6, p. 161-180, 2003. DOI: 10.1146/annurev.polisci.6.121901.085526. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/content/journals/10.1146/annurev.polisci.6.121901.085526>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BEVILÁQUA, Clóvis (1926a). Celebração de tratados e convenções e o que dispõe a respeito a Constituição Federal. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **Pareceres dos Consultores do Itamaraty**: Volume II – 1913-1934. Brasília: Senado Federal: 2000, p. 345-346.

BEVILÁQUA, Clóvis (1926b). Denúncia de tratado e saída do Brasil da Sociedade das Nações. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **Pareceres dos Consultores do Itamaraty**: Volume II – 1913-1934. Brasília: Senado Federal: 2000, p. 347-354.

BICKEL, Alexander. **The least dangerous branch**: The Supreme Court at the Bar of Politics. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1986.

BONAVIDES, Paulo. A evolução constitucional do Brasil. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 155-176, dez. 2000. DOI: 10.1590/S0103-40142000000300016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/t6tndXHS5WVszCvwTdyNdFk>. Acesso em: 31 jan. 2025.

BORGES, Daniel Damasio. E se o Supremo Tribunal Federal (STF) restabelecer a vigência da Convenção n. 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) na ordem jurídica brasileira? Sobre uma possível reviravolta, pela via do direito internacional, das leis trabalhistas brasileiras. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, vol. 15, n. 3, p. 137-163, 2018. DOI: 10.5102/rdi.v15i3.5632. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/article/view/5632>. Acesso em: 15 mar. 2024.

BORGES, Daniel Damasio. **O Alcance dos Tratados sobre os Direitos Sociais no Direito Brasileiro**. Curitiba: Editora Appris, 2019.

BORGES, Daniel Damasio. Política externa, soberania e direitos individuais dos estrangeiros – o epílogo do caso Battisti à luz de uma análise histórica da jurisprudência do STF (Supremo Tribunal Federal). **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 19, n. 3, p. 152-188, 2022. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/article/view/8618>. Acesso em: 01 fev. 2025.

BORGES, Daniel Damasio. Sobre o controle jurisdicional da política externa – notas acerca do caso Battisti no STF. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 221-244, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/43568>. Acesso em: 01 fev. 2025.

BORGES, Jorge Luis. **Esse Ofício do Verso**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946).** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824).** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. **Decreto de 10 de abril de 1826.** Manda observar o tratado de reconhecimento da Independência, entre o Brasil e Portugal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/1824-1899/decreto-38623-10-abril-1826-567216-publicacaooriginal-90605-pe.html>. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 791, de 10 de abril de 1892.** Declara em estado de sítio o Distrito Federal e suspende as garantias por 72 horas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-791-10-abril-1892-506799-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890.** Organiza a Justiça Federal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-848-11-outubro-1890-499488-norma-pe.html>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002.** Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 4.463, de 8 de dezembro de 2002.** Promulga a Declaração de Reconhecimento da Competência Obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sob reserva de reciprocidade, em consonância com o art. 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4463.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009.** Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 8.522, de 28 de setembro de 2015.** Dispõe sobre a execução, no território nacional, da Resolução 2160 (2014), de 17 de junho de 2014, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que renova o regime de sanções aplicável ao Talibã e dá outras disposições. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8522.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930.** Institue o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providências. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19398-11-novembro-1930-517605-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945**. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 55.082, de 26 de novembro de 1964**. Decreta intervenção federal no Estado de Goiás. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-55082-26-novembro-1964-395904-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.564, de 5 de setembro de 1939**. Confirma os textos de Lei, decretados pela União, que sujeitaram ao impôsto de renda os vencimentos pagos pelos cofres públicos estaduais e municipais. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1564-5-setembro-1939-411497-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1564-5-setembro-1939-411497-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015**. Disciplina a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas - CSNU. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/L13170.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.810, de 8 de março de 2019**. Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados; e revoga a Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113810.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 153/2020**. Dispõe sobre os efeitos jurídicos das decisões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236670>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 3.214/2000**. Dispõe sobre os efeitos jurídicos das decisões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19288>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 10.431/2018**. Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, seu financiamento ou atos correlacionados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2179189>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. **Relatório de Atividades n. 01/2017**. Brasília: MDH, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/4489/1/relatorio-de-atividades-n-01-2017-cemdp012017.pdf>. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. **Relatório Final de Atividades da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos**. Brasília: MMFDH, 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/7953/1/26.12.2022%20-%20Relat%c3%b3rio%20Final%20-%20CEMDP.pdf>. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. Previdência Social. **Relatório Final**. Brasília: Congresso Nacional, 1991. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/33834#secao-documentos>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Pena Justa: Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347**. Brasília: MJSP, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/02/2025-02-07-pena-justa-plano-e-matriz.pdf>. Acesso em: 16 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Balanco de Gestão 2019 – 2022**. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/BALANCO_GESTAO_MMFDH.pdf. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Relatório de Gestão 2018**. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/relatriodegesto2018mdhmmfdh_defeso.pdf. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Relatório de Gestão 2019**. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/relatoriogestao_2019_defeso.pdf. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Relatório de Gestão do Exercício de 2023**. Brasília: MDHC, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/RELATORIO_DE_GESTAO2023v3.pdf. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Relatório de Gestão do Exercício de 2024**. Brasília: MDHC, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt->

br/aceso-a-informacao/governanca/RelatoriodeGestao_2024_MDHC_tarjado1.pdf. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Manual de redação da Presidência da República**. 3. ed. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/centrodeestudos/assuntos/manual-de-redacao-da-presidencia-da-republica/manual-de-redacao.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem apresentada ao Congresso Nacional na Abertura da Primeira Sessão da Décima Segunda Legislatura pelo Presidente da República Arthur da Silva Bernardes**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1924. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/arthur-bernardes/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-na-abertura-da-primeira-sessao-da-decima-segunda-legislatura-1924>. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem apresentada ao Congresso Nacional na Abertura da Terceira Sessão da Décima Segunda Legislatura pelo Presidente da República Arthur da Silva Bernardes**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1926. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/arthur-bernardes/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-na-abertura-da-terceira-sessao-da-decima-segunda-segunda-legislatura-1926>. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. **Direito à verdade e à memória**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado n. 253, de 2004**. Altera o Título VI (dos crimes contra os costumes) da Parte Especial do Código Penal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/70034>. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal – Volume 1**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Agravo Interno no Agravo Interno na Suspensão de Liminar e de Sentença n. 2.240 São Paulo**. Agravante: Alencar Santana Braga e outros. Relatora: Min. Laurita Vaz, 07 de junho de 2017. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 18 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial n. 1.704.452 Santa Catarina**. Agravante: Ministério Público Federal. Relator: Min. Og Fernandes, 10 de março de 2020. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Sexta Turma). **Agravo Regimental no Habeas Corpus n. 8.691 Rio de Janeiro**. Agravante: Jorgina Maria de Freitas Fernandes. Relator: Min. Fernando Gonçalves, 20 de abril de 1999. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Seção). **Habeas Corpus n. 379.269 Mato Grosso do Sul**. Impetrante: Defensoria Pública do Estado do Mato Grosso do Sul. Relator: Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 24 de maio de 2017. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Seção). **Recurso Especial n. 1.708.903 Rio de Janeiro**. Recorrente: Ministério Público Federal. Relator: Min. Rogerio Schietti Cruz, 25 de setembro de 2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Relatório de atividades 2024**. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/centralDoCidadaoAcessoInformacaoGestaoEstrategica/anexo/RelatorioAtividadesSTF2024.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (decisão monocrática). **Medida Cautelar em Mandado de Segurança n. 34.193 Distrito Federal**. Impetrante: Presidente da República. Relator: Min. Teori Zavascki, 11 de maio de 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4979571>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (decisão monocrática). **Medida Cautelar na Petição n. 7.848/DF**. Requerente: Luiz Inácio Lula da Silva. Relator: Min. Celso de Mello, 11 de setembro de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5542633>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (decisão monocrática). **Recurso Extraordinário n. 1.159.797/DF**. Recorrente: Luiz Inácio Lula da Silva. Recorridos: Ministério Público Eleitoral e outros. Relator: Min. Celso de Mello, 2 de outubro de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5542803>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Cível Originária n. 160 Guanabara**. Autora: Emília Mercedes de Carvalho. Relator: Min. Aliomar Baleeiro, 13 de abril de 1970. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=265952>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Cível Originária n. 298 Distrito Federal**. Autora: República Árabe da Síria. Relator: Min. Soares Muñoz, 14 de abril de 1982. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266059>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 39 Distrito Federal**. Autor: Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC. Relator: Min. Dias Toffoli, 19 de junho de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4882450>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.600 União Federal**. Autor: Procurador-Geral da República. Relator: Min. Sydney Sanches, 22 de novembro de 2001. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1670841>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.625 União Federal**. Autor: Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura – CONTAG. Relator: Min. Maurício Corrêa, 22 de agosto de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1675413>. Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.367 Distrito Federal**. Autor: Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB. Relator: Min. Cezar Peluso, 13 de abril de 2005. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2260590>. Acesso em: 27 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.937 São Paulo**. Autor: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria – CNTI. Relator: Min. Marco Aurélio, 24 de agosto de 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2544561>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650 Distrito Federal**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Relator: Min. Luiz Fux, 17 de setembro de 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.874 Distrito Federal**. Requerente: Procuradora-Geral da República. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 9 de maio de 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5336271>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.148 Distrito Federal**. Requerente: Procurador-Geral da República. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 05 de maio de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5707157>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Agravo de Petição n. 56.466 Distrito Federal**. Agravantes: Augusto Gonzaga de Menezes e outro. Relator: Min. Bilac Pinto, 9 de maio de 1973. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=22097>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Agravo Regimental na Ação Cível Originária n. 543 São Paulo**. Agravante: União. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 30 de agosto de 2006. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1739602>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Agravo Regimental na Carta Rogatória n. 8.279 República Argentina**. Agravante: Coagulantes Argentinos S/A. Relator: Min. Celso de Mello, 17 de junho de 1998. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/pesquisarInteiroTeor.asp?numeroInteiroTeor=8279>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Agravo Regimental na Suspensão de Liminar n. 1.425 Distrito Federal**. Agravante: Associação Brasileira de Criadores de

Camarão. Relator: Min. Luiz Fux, 24 de maio de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6094356>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Agravo Regimental no Agravo Regimental em Mandado de Segurança n. 34.371 Distrito Federal**. Agravante: Dilma Vana Rousseff. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 13 de março de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5043393>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Apelação Cível n. 9.684 Distrito Federal**. Apelante: Lizarda dos Santos. Relator: Min. Rafael Mayer, 19 de fevereiro de 1983. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=25109>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Apelação Cível n. 9.696 São Paulo**. Apelante: Genny de Oliveira. Relator: Min. Sydney Sanches, 31 de maio de 1989. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=25118>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Apelação Cível n. 9.701 Distrito Federal**. Apelantes: Felix Fischer e outra. Relator: Min. Néri da Silveira, 22 de outubro de 1987. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=25122>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 101 Distrito Federal**. Requerente: Presidente da República. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 24 de junho de 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2416537>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 336 Distrito Federal**. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator: Min. Luiz Fux, 01 de março de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4735779>. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 496 Distrito Federal**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 22 de junho de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4735779>. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 850 Distrito Federal**. Requerente: Cidadania. Relatora: Min. Rosa Weber, 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6193240>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 964 Distrito Federal**. Requerente: Rede Sustentabilidade. Relatora: Min. Rosa Weber, 10 de maio de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6389004>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Embargos de Declaração na Petição n. 3.388 Roraima**. Embargante: Augusto Affonso Botelho Neto. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 23 de outubro de 2013. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2288693>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Extradição n. 1.085 República Italiana**. Requerente: Governo da Itália. Extraditando: Cesare Battisti. Relator: Min. Cezar Peluso, 11 de novembro de 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2514526>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Extradição n. 1.362 Distrito Federal**. Requerente: Governo da Argentina. Extraditando: Salvador Siciliano. Relator: Min. Luiz Edson Fachin, 09 de novembro de 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4629138>. Acesso em: 12 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Habeas Corpus n. 300**. Impetrante: Rui Barbosa. Relator: Min. Joaquim da Costa Barradas, 30 de abril de 1892. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/HC300.pdf>. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Habeas Corpus n. 1.063**. Impetrante: Rui Barbosa. Relator: Min. Bernardino Ferreira, 26 de março de 1898. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630171>. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Habeas Corpus n. 1.073**. Impetrante: Joaquim da Costa Barradas. Relator: Min. Lúcio de Mendonça, 16 de abril de 1898. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630172>. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Habeas Corpus n. 3.527**. Impetrante: José Eduardo de Macedo Soares. Relator: Min. Amaro Cavalcanti, 15 de abril de 1914. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630165>. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Habeas Corpus n. 26.155**. Impetrante: Heitor Lima. Relator: Min. Bento de Faria, 17 de junho de 1936. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=553645>. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Habeas Corpus n. 33.908**. Impetrante: Jorge Dyott Fontenelle. Relator: Min. Afrânio da Costa, 21 de dezembro de 1955. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=53249>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Habeas Corpus n. 41.296 Distrito Federal**. Impetrantes: Heráclito Fontoura Sobral Pinto e outro. Relator: Min. Gonçalves de Oliveira, 23 de novembro de 1964. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=57988>. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Habeas Corpus n. 72.131 Rio de Janeiro**. Impetrante: Marcello Ferreira de Souza Granado. Relator: Min. Marco Aurélio, 23 de novembro de 1995. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1791517>. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança n. 111 Distrito Federal**. Impetrante: Aliança Nacional Libertadora. Relator: Min. Arthur Ribeiro, 21 de agosto de 1935. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629740>. Acesso em: 5 junho 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança n. 402 São Paulo**. Impetrante: Luiz Ayres de Almeida Freitas. Relator: Min. Laudo de Camargo, 4 de junho de 1937. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=597005>. Acesso em: 5 junho 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança n. 1.006 Minas Gerais**. Impetrante: Prefeito do Município de Barbacena. Relator: Min. Abner de Vasconcellos, 15 de junho de 1949. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629741>. Acesso em: 5 junho 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança n. 1.039 Minas Gerais**. Impetrante: Prefeito do Município de Barbacena. Relator: Min. Ribeiro da Costa, 15 de junho de 1949. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629743>. Acesso em: 5 junho 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança n. 1.423 Distrito Federal**. Impetrante: Carlos Castilho Cabral. Relator: Min. Luiz Gallotti, 22 de fevereiro de 1951. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=82005>. Acesso em: 5 junho 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança n. 1.959 Distrito Federal**. Impetrante: Sindicato dos Bancos do Rio de Janeiro. Relator: Min. Luiz Gallotti, 23 de janeiro de 1953. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=82216>. Acesso em: 5 junho 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança n. 3.557 Distrito Federal**. Impetrante: João Café Filho. Relator: Min. Hahnemann Guimarães, 7 de novembro de 1956. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=82599>. Acesso em: 5 junho 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança n. 20.941 Distrito Federal**. Impetrantes: José Ignacio Ferreira e outros. Relator: Min. Aldir Passarinho, 9 de fevereiro de 1990. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85377>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança n. 21.564 Distrito Federal**. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Relator: Min. Octavio Gallotti, 23 de setembro de 1992. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85552>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança n. 21.623 Distrito Federal**. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Relator: Min. Carlos Velloso, 17 de dezembro de 1992. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85565>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança n. 21.689 Distrito Federal**. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Relator: Min. Carlos Velloso, 16 de dezembro de 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85587>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança n. 34.378 Distrito Federal**. Impetrante: Partido Social Liberal – PSL. Relatora: Min. Rosa Weber, 25 de setembro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5043584>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.480/DF**. Requerente: Confederação Nacional do Transporte – CNT. Relator: Min. Celso de Mello, 4 de setembro de 1997. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1646696>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.698 Distrito Federal**. Requerente: Partido Comunista do Brasil. Relator: Min. Marco Aurélio, 14 de abril de 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4965002>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 378 Distrito Federal**. Requerente: Partido Comunista do Brasil. Relator: Min. Luiz Edson Fachin, 17 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4899156>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Medida Cautelar em Mandado de Segurança n. 34.127 Distrito Federal**. Impetrante: Weverton Rocha Marques de Souza. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 14 de abril de 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4964984>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Medida Cautelar em Mandado de Segurança n. 34.130 Distrito Federal**. Impetrante: Presidente da República. Relator: Min. Luiz Edson Fachin, 14 de abril de 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4965045>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Petição n. 3.388 Roraima**. Requerente: Augusto Affonso Botelho Neto. Relator: Min. Carlos Ayres Britto, 19 de março de 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2288693>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Petição Avulsa na Extradução n. 1.085 República Italiana**. Requerente: Governo da Itália. Extraditando: Cesare Battisti. Relator: Min. Gilmar Mendes, 08 de junho de 2011. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2514526>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Reclamação n. 849 Distrito Federal**. Reclamante: Movimento Democrático Brasileiro. Reclamado: Procurador-Geral da República. Relator: Min. Adalício Nogueira, 10 de março de 1971. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=87519>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário n. 67.544 Guanabara**. Recorrente: Elza Jakab. Relator: Min. Luiz Gallotti, 26 de novembro de 1969. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=163672>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário n. 71.154 Paraná**. Recorrente: Odilon Mello de Freitas. Relator: Min. Oswaldo Trigueiro, 04 de agosto de 1971. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=166999>. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário n. 80.004 Sergipe**. Recorrente: Belmiro da Silveira Goes. Relator: Min. Cunha Peixoto, 01 de junho de 1977. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=175365>. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário n. 88.876 São Paulo**. Recorrente: Estados Unidos da América. Relator: Min. Rafael Mayer, 1 fev. 1980. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/pesquisarInteiroTeor.asp>. Acesso em: 18 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário n. 94.084 Distrito Federal**. Recorrente: Estados Unidos da América. Relator: Min. Aldir Passarinho, 12 de março de 1986. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=187566>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário n. 229.096 Rio Grande do Sul**. Recorrente: Central Riograndense de Agroinsumos LTDA. Relator: Min. Ilmar Galvão, 16 de agosto de 2007. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1709525>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário n. 460.320 Paraná**. Recorrentes: União e outros. Relator: Min. Gilmar Mendes, 5 de agosto de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2322387>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário n. 466.343 São Paulo**. Recorrente: Banco Bradesco S/A. Relator: Min. Cezar Peluso, 03 de dezembro de 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1791517>. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário n. 597.368 Mato Grosso**. Recorrente: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – ONU/PNUD. Relatora: Min. Ellen Gracie, 15 de maio de 2013. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1791517>. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário n. 636.331 São Paulo**. Recorrente: Société Air France. Relator: Min. Gilmar Mendes, 25 de maio de 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4040813>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário n. 1.017.365 Santa Catarina**. Recorrente: Fundação Nacional dos Povos Indígenas. Relator: Min. Luiz Edson Fachin, 27 de setembro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5109720>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário n. 1.101.937 São Paulo**. Recorrente: Caixa Econ  mica Federal. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 08 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5336275>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário com Agravo n. 954.858 Rio de Janeiro**. Recorrentes: Karla Christina Azeredo Venancio da Costa e outros. Relator: Min. Luiz Edson Fachin, 23 de agosto de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4943985>. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Ordinário em Habeas Corpus n. 79.785 Rio de Janeiro**. Recorrente: Jorgina Maria de Freitas Fernandes. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 29 de março de 2000. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1791517>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 507 Minas Gerais**. Impetrante: Procurador da República no Estado de Minas Gerais. Relator: Min. José Linhares, 27 de abril de 1938. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=449834>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 510 Goiás**. Recorrente: Desembargador Dario Dello Cardoso. Relator: Min. Carvalho Mourão, 4 de maio de 1938. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=471966>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.697 Distrito Federal**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Relator: Min. Flávio Dino, 19 de agosto de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6997560>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Representação n. 94**. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator: Min. Castro Nunes, 17 de julho de 1946. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=508961>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Apelação Civil n. 9.584 Distrito Federal**. Apelantes: União Federal e o Juízo (*ex officio*). Relator: Min. Lafayette de Andrada, 21 de agosto de 1951. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=25026>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (Pleno). **Registro de Candidatura n. 0600903-50.2018.6.00.0000**. Impugnante: Procurador-Geral Eleitoral e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 15 de outubro de 2018. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#/public/inicial/index>. Acesso em: 28 maio 2024.

BROSSARD, Paulo. Centenário da Proclamação da República. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 106, p. 5-26, abr./jun. 1990. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/175771>. Acesso em: 4 jun. 2025.

CAMILLERI, Michael J.; KRSTICEVIC, Viviana. Making international law stick: reflections on compliance with judgments in the Inter-American Human Rights System. In: GONZÁLEZ IBÁÑEZ, Joaquín (coord.). **Protección internacional de Derechos Humanos y Estado de derecho**. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2009, p. 235-247.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do Direito e Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

CAMPOS, Francisco. Diretrizes Constitucionais do novo Estado Brasileiro. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 73, p. 13-30, jan. 1938.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (1988). Acordos Internacionais. Competências dos Poderes Executivo e Legislativo. Negociação pelo Executivo. Aprovação Parlamentar. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **Pareceres dos Consultores do Itamaraty**: Volume VIII – 1985-1990. Brasília: Senado Federal: 2004, p. 463-465.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A Humanização do Direito Internacional**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público (Período 1899 – 1918)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1986.

CARNEIRO, Levi. Prefácio. In: BARBOSA, Rui (1892). **Obras completas de Rui Barbosa**: v. XIX, tomo III. Trabalhos jurídicos. Estado de sítio. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e da Cultura, 1956, p. IX-CIII.

CASELLA, Paulo Borba. **Fundamentos do direito internacional pós-moderno**. 2006. 1535 f. Tese (Título de Doutorado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2006.

CASSESE, Antonio. **International law**. Nova York: Oxford University Press, 2001.

CASTRO, Tatiana de Souza; SANTOS, Gabriel Faustino dos. Regime de exceção e tutela dos direitos individuais: A discussão da Revisão Constitucional de 1926 e a limitação do habeas corpus na prática jurisprudencial. **História do Direito**: RHD, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 118-142, jul./dez. 2021. DOI: 10.5380/hd.v2i3.83092. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/view/83092>. Acesso em: 25 mar. 2025.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean; DESLAURIERS, Jean-Pierre; GROULX, Lionel-H.; LAPERRIÈRE, Anne; MAYER, Robert; PIRES, Álvaro. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295-316.

CHAYES, Abram. The Role of the Judge in Public Law Litigation. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 89, n. 7, p. 1281-1316, maio 1976. DOI: 10.2307/1340256. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1340256>. Acesso em: 15 jan. 2025.

CHAYES, Abram; CHAYES, Antonia. On compliance. **International Organization**, Cambridge, v. 47, n. 2, p. 175-205, 1993. DOI: 10.1017/S0020818300027910. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/abs/on-compliance/37E0E072106640912AF891106235919F>. Acesso em: 01 mar. 2024.

CHAYES, Abram; CHAYES, Antonia. **The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

CHILE. **Constitución Política de la República**. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Relatório Nosso Futuro Comum**. 2. ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Caso Barbosa de Souza vs Brasil**: sumário executivo. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/01/sumario-executivo-bsvsb-25-11-24.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Caso Ximenes Lopes vs Brasil**: relatório do grupo de trabalho. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/07/relatorio-final-gt-ximenes-lopes.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Caso Ximenes Lopes vs Brasil**: supervisão de sentença: sumário executivo. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/03/sumario-executivo-caso-ximenes-lopes-vs-brasil.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório anual 2024**: Unidade de Monitoramento e Fiscalização das Decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/06/relatorio-anual-umf-cnj-2024-06-06-2025.pdf>. Acesso em: 14 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório para implementação da sentença interamericana no caso dos empregados da Fábrica de Fogos Santo Antônio de Jesus vs Brasil**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-dmf-v1-12112021.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

CONTESSÉ, Jorge. Resisting the Inter-American Human Rights System. **The Yale Journal of International Law**, New Haven, v. 44, n. 2, p. 179-237, 2019. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3248979. Acesso em: 15 jan. 2025.

CORTE PERMANENTE DE JUSTIÇA INTERNACIONAL. **Greco-Bulgarian “Communities”**. Advisory Opinion of 31 July 1930. PCIJ Series B. No 17. Disponível em: https://jusmundi.com/en/document/decision/en-greco-bulgarian-communities-advisory-opinion#decision_1874. Acesso em: 30 maio 2024.

COSTA, Adriano Sousa; RORIZ, João Henrique Ribeiro. As recomendações e as soluções amistosas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos: política, preferências e cumprimento. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 71, n. 3, p. 582-603, jul./set. 2020. DOI: 10.21874/rsp.v71i3.3786. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3786>. Acesso em: 20 ago. 2025.

COSTA, Edgard. **Os Grandes Julgamentos do Supremo Tribunal Federal (1892-1925)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964. (v. 1)

COVER, Robert M. (1983). *Nomos e narração*. **ANAMORPHOSIS – Revista Internacional de Direito e Literatura**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 187-268, jul./dez. 2016. DOI: 10.21119/anamps.22.187-268. Disponível em: <http://rdl.org.br/seer/index.php/anamps/article/view/299>. Acesso em: 20 jul. 2025.

DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. **Constituição e tratados internacionais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

DAL RI JR., Arno; DAL RI, Luciene. Reception of norms of international law in the Brazilian Constitutional Experience: Doctrinal Conceptions about Executive Power overlays Between the Empire and the Republic (1824-1988). **Journal of Constitutional History**, Macerata, Itália, n. 40, p. 117-134, 2020. Disponível em: <https://www.torrossa.com/es/resources/an/4761782>. Acesso em: 20 ago. 2025.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Ordering pluralism**: a conceptual framework for understanding the transnational legal world. Portland: Hart Publishing, 2009.

DEMO, Pedro. Cuidado Metodológico: signo crucial da qualidade. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 17, n. 2, p. 349-373, jul./dez. 2002. DOI: 10.1590/S0102-69922002000200007. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/4974>. Acesso em: 27 ago. 2025.

DE SMITH, S. A. The Prerogative Writs. **The Cambridge Law Journal**, Cambridge, v. 11, n. 1, p. 40-56, 1951. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4503991>. Acesso em: 01 fev. 2025.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45-81, maio 2020.

DIVER, Colin S. The Judge as Political Powerbroker: Superintending Structural Change in Public Institutions. **Virginia Law Review**, Charlottesville, v. 65, n. 1, p. 43-106, fev. 1979. DOI: 10.2307/1072646. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1072646>. Acesso em: 15 jan. 2025.

DODSON, Scott. Article III and the Political-Question Doctrine. **Northwestern University Law Review**, Evanston, v. 116, n. 3, p. 681-736, 2021. Disponível em: <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/nulr/vol116/iss3/2/>. Acesso em: 02 fev. 2024.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência**. São Paulo: Direito GV, 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11444>. Acesso em: 27 ago. 2025.

ESPANHA. **Constitución Española**. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2024.

ESTADO DA BAHIA. Secretaria de Justiça e Direitos Humanos. **Governo da Bahia apresenta avanços na reparação às vítimas e familiares da explosão da fábrica de fogos em Santo Antônio de Jesus**. Disponível em: <https://www.ba.gov.br/justica/noticias/2024-08/17672/governo-da-bahia-apresenta-avancos-na-reparacao-vitimas-e-familiares-da>. Acesso em: 13 set. 2025.

ESTADO PLURINACIONAL DA BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado**. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court of the United States. **Baker et al. v. Carr et al.** Appeal from the United States District Court for the Middle District of Tennessee. 369 U.S. 186 (1962). Disponível em: <https://www.loc.gov/item/usrep369186/>. Acesso em: 01 fev. 2025.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court of the United States. **Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., et al.** Certiorari to the United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit. 467 U.S. 837 (1984). Disponível em:

<https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep467/usrep467837/usrep467837.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2025.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court of the United States. **Citizens United v. Federal Election Commission**. Appeal from the United States District Court for the District of Columbia. 558 U.S. 310 (2010). Disponível em: <https://www.loc.gov/item/usrep558310/>. Acesso em: 16 jul. 2025.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court of the United States. **Donald J. Trump, President of the United States, et al. v. CASA, Inc., et al.** On application for partial stay. 606 U.S. ____ (2025). Disponível em: https://www.supremecourt.gov/opinions/24pdf/24a884_new2_0pl1.pdf. Acesso em: 19 jul. 2025.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court of the United States. **Kyle Ardoin, Louisiana Secretary of State, et al., v. Press Robinson, et al.** Certiorari to the United States Court of Appeals for the Fifth Circuit. 599 U.S. ____ (2023). Disponível em: https://www.supremecourt.gov/orders/courtorders/062623zor_7m58.pdf. Acesso em: 01 fev. 2025.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court of the United States. **Loper Bright Enterprises, et al., v. Gina Raimondo, Secretary of Commerce, et al.** On writ of certiorari to the United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit. 603 U.S. ____ (2024). Disponível em: https://www.supremecourt.gov/opinions/23pdf/22-451_7m58.pdf. Acesso em: 01 fev. 2025.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court of the United States. **Nixon v. United States et al.** Certiorari to the United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit. 506 U.S. 224 (1993). Disponível em: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep506/usrep506224/usrep506224.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2025.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court of the United States. **Olmstead et al v. United States**. Certiorari to the Circuit Court of Appeals for the Ninth Circuit. 277 U.S. 438 (1928). Disponível em: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep277/usrep277438/usrep277438.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2025.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court of the United States. **Rules of the Supreme Court of the United States**. Effective January 1, 2023. Disponível em: <https://www.supremecourt.gov/filingandrules/2023RulesoftheCourt.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2025.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court of the United States. **Securities and Exchange Commission v. Chenery Corporation et al.** Certiorari to the United States Court of Appeals for the District of Columbia. 332 U.S. 194 (1946). Disponível em: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep332/usrep332194/usrep332194.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2025.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court of the United States. **State of Maryland v. Baltimore Radio Show, Inc.** 338 U.S. 912 (1950). Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/338/912>. Acesso em: 01 fev. 2025.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court of the United States. **Thomas E. Dobbs, State Health Officer of The Mississippi Department of Health, et al. v. Jackson Women's Health Organization, et al.** On writ of certiorari to the United States Court of Appeals for the Fifth Circuit. 597 U.S. ____ (2022). Disponível em: https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/19-1392_6j37.pdf. Acesso em: 01 fev. 2025.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court of the United States. **United States v. Texas, et al.** On writ of certiorari to the United States Court of Appeals for the Fifth Circuit. 595 U.S. ____ (2021). Disponível em: https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/21-588_c07d.pdf. Acesso em: 01 fev. 2025.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court of the United States. **William Marbury v. James Madison, Secretary of State of the United States.** 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803). Disponível em: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep005/usrep005137/usrep005137.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2025.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court of the United States. **Zivotofsky, by his parents and guardians, Zivotofsky et ux. v. Clinton, Secretary of State.** Certiorari to the United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit. 566 U.S. 189 (2012). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/566/10-699/case.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2025.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court of the United States. **Zivotofsky, by his parents and guardians, Zivotofsky et ux. v. Kerry, Secretary of State.** Certiorari to the United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit. 576 U.S. 1 (2015). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/576/13-628/case.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2025.

FACHIN, Melina Girardi. Constitucionalismo multinível: diálogos e(m) direitos humanos. **Revista Ibérica do Direito**, Porto, v. 1, n. 1, p. 53-68, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://www.revistaibericadodireito.pt/index.php/capa/article/view/26>. Acesso em: 17 ago. 2025.

FARISS, Christopher J.; DANCY, Geoff. Measuring the Impact of Human Rights: Conceptual and Methodological Debates. **Annual Review of Law and Social Science**, [S. l.], n. 13, p. 273-294, 2017. DOI: 10.1146/annurev-lawsocsci-110316-113333. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/content/journals/10.1146/annurev-lawsocsci-110316-113333>. Acesso em: 20 abr. 2024.

FELONIUK, Wagner. Influências da circulação de ideias norte-americanas sobre o sistema de controle de constitucionalidade da Constituição de 1891. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 74, p. 435-472, jan./jun. 2019. DOI: 10.12818/P.0304-2340.2019v74p435. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1991>. Acesso em: 31 jan. 2025.

FISS, Owen. As bases políticas e sociais da adjudicação. In: FISS, Owen. **Um novo Processo Civil**: Estudos norte-americanos sobre Jurisdição, Constituição e sociedade. São Paulo: RT, 2004, p. 105-120.

GALLIGAN, Denis James (org.). **The courts and the people: friend or foe?: the Putney Debates** 2019. Nova York: Hart, 2021.

GALVÃO, Laila Maia. Protestos do Supremo Tribunal Federal na Primeira República – o julgamento do Habeas Corpus 8800 e o conflito entre os Poderes Judiciário e Executivo. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, v. 60, n. 1, p. 61-84, jan./abr. 2015. DOI: 10.5380/rfdufpr.v60i1.36591. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/36591>. Acesso em: 3 maio 2025.

GARGARELLA, Roberto. **The law as a conversation among equals**. Nova York: Cambridge University Press, 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **A História do Direito entre Foices, Martelos e Togas: Brasil – 1935-1965** – Olga Prestes, Genny Gleiser, Ernesto Gattai, João Cabral de Melo Neto, Francisco Julião, Carlos Heitor Cony e Miguel Arraes no Supremo Tribunal Federal. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

GOMES, Ana Suelen Tossige; MATOS, Andityas Soares de Moura Costa. O estado de exceção no Brasil republicano. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 1760-1787, 2017. DOI: 10.12957/dep.2017.21373. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/21373>. Acesso em: 24 mar. 2025.

GOMES, Juliana Cesario Alvim. Constitucionalismo popular e democrático: uma boa ideia em contextos de autoritarismo crescente?. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 2690-2731, 2022. DOI: 10.1590/2179-8966/2022/70886. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/70886>. Acesso em: 5 abr. 2025.

GOMES, Juliana Cesario Alvim. **Por um constitucionalismo difuso: cidadãos, movimentos sociais e o significado da Constituição**. 2015. 168 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: Teoria, método e criatividade**. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2007, p. 79-108.

GONÇALVES, Eduardo. Lula diz que estuda tirar Brasil de Tribunal Penal Internacional após polêmica sobre visita de Putin. **O Globo**, Mundo, 11 set. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/09/11/lula-entrevista-india.ghtml>. Acesso em: 3 ago. 2025.

GONZALEZ-SALZBERG, Damian A. Do states comply with the compulsory judgments of the Inter-American Court of Human Rights? An empirical study of the compliance with 330 measures of reparation. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, Fortaleza, v. 13, n. 13, p. 93-114, 2013. Disponível em: <http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/238>. Acesso em: 15 jan. 2024.

GRIFFITHS, John. What is Legal Pluralism? **The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law**, [S. l.], v. 18, n. 24, p. 1-55, 1986. DOI: 10.1080/07329113.1986.10756387.

Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07329113.1986.10756387>. Acesso em: 3 ago. 2025.

GROTE, Rainer; ANTONIAZZI, Mariela; PARIS, Davide. Compliance in international human rights law: issues, concept, methodology. In: GROTE, Rainer; ANTONIAZZI, Mariela; PARIS, Davide (eds.). **Research Handbook on Compliance in International Human Rights Law**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021, p. 1-11.

GROVE, Tara Leigh. The Lost History of the Political Question Doctrine. **New York University Law Review**, Nova York, v. 90, n. 6, p. 1908-1974, dez. 2015. Disponível em: <https://nyulawreview.org/wp-content/uploads/2018/08/NYULawReview-90-6-Grove.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2025.

GUERRA, Raquel. The origin of the margin of appreciation and the jurisprudence of the European system of human rights and Inter-American system of human rights. **INTER: Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, 197-210, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/inter/article/view/43013>. Acesso em: 3 set. 2025.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James [1787-1788]. **The Federalist**. Indianapolis: Liberty Fund Inc., 2001.

HARVARD LAW REVIEW. **Supreme Court Statistics, 2022 Term (2023)**. Disponível em: <https://harvardlawreview.org/supreme-court-statistics/>. Acesso em: 01 fev. 2025.

HATHAWAY, Oona. The Promise and Limits of the International Law of Torture. In: LEVINSON, Sanford (ed.). **Torture: A Collection**. Nova York: Oxford University Press, 2004, p. 199-212.

HENKIN, Louis. **How nations behave: law and foreign policy**. Londres: Pall Mall Press, 1968.

HENKIN, Louis. Is There a “Political Question” Doctrine? **The Yale Law Journal**, New Haven, v. 85, n. 5, p. 597-625, abr. 1976. DOI: 10.2307/795454. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/795454>. Acesso em: 15 abr. 2025.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HESPANHA, António Manuel. **Pluralismo jurídico e direito democrático**. São Paulo: Annablume, 2013.

HILLEBRECHT, Courtney. **Domestic politics and international human rights tribunals: the problem of compliance**. Nova York: Cambridge University Press, 2014.

HOOKS, bell. Love as the practice of freedom. In: HOOKS, bell. **Outlaw culture: resisting representations**. Nova York: Routledge, 2006, p. 243-250.

HORBACH, Carlos Bastide. **Memória jurisprudencial: Ministro Pedro Lessa**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2007.

HUNEEUS, Alexandra. Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter-American Court's Struggle to Enforce Human Rights. **Cornell International Law Journal**, Ithaca, v. 44, n. 3, p. 493-533. Disponível em: <https://scholarship.law.cornell.edu/cilj/vol44/iss3/2/>. Acesso em: 15 jan. 2024.

INATOMI, Celly Cook. **As análises políticas do Poder Judiciário**: lições da ciência política norte-americana. Campinas: Editora Unicamp, 2020.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1999.

KING, Gary. Replicação, replicação. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 382-401, 2015. DOI: 10.5380/recp.v6i2.44206. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/44206>. Acesso em: 27 ago. 2025.

KOERNER, Andrei. **A Ordem Constitucional da República**: uma análise política da jurisdição constitucional no Brasil (1889-1926). 2015. 513 f. Tese (Livre-docência) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2015.

KOLB, Robert. **Good faith in public international law**: Contribution to the study of general principles of law. Genebra: Graduate Institute Publications, 2000.

KOLB, Robert. Principles as Sources of International Law (With Special Reference to Good Faith). **Netherlands International Law Review**, Amsterdam, v. 53, n. 1, p. 1-36, maio 2006. DOI: 10.1017/S0165070X06000015. Disponível em: http://journals.cambridge.org/abstract_S0165070X06000015. Acesso em: 30 maio 2024.

KOSKENNIEMI, Martti. Miserable Comforters: International Relations as New Natural Law. **European Journal of International Relations**, Colchester, v. 15, n. 3, p. 395-422, set. 2009. DOI: 10.1177/1354066109338229. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1354066109338229>. Acesso em: 15 mar. 2025.

LAURIS, Élida. Por uma concepção pós-colonial do direito de acesso à justiça. **Hendu – Revista Latino-Americana de Direitos Humanos**, Belém, vol. 6, n. 1, p. 5-25, 2015. DOI: 10.18542/hendu.v6i1.2458. Disponível em: <https://www.periodicos.ufpa.br/index.php/hendu/article/view/2458>. Acesso em: 20 jul. 2025.

LEGG, Andrew. **The Margin of Appreciation in International Human Rights Law**: Deference and Proportionality. Oxford: Oxford University Press, 2012.

LEME, Ernesto (1984). Prefácio. In: BARBOSA, Rui (1910b). **Obras completas de Rui Barbosa**: v. XXXVII, tomo VI. O direito do Amazonas ao Acre Setentrional. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e da Cultura, 1984, p. XI-XXXIII.

LESSA, Pedro. **Do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1915.

LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **O devido processo legal coletivo**: representação, participação e efetividade na tutela jurisdicional. 2015. 718 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Curitiba, 2015.

LOEWENSTEIN, Karl. **Brazil under Vargas**. Nova York: The Macmillan Company, 1942.

LUPI, André Lipp Pinto Basto. O Brasil é dualista?: anotações sobre a vigência de normas internacionais no ordenamento brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 46, n. 184, p. 29-45, out./dez. 2009. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/194945>. Acesso em: 17 ago. 2025.

MACEDO, Paulo Emílio Vauthier Borges de. Observância, aplicação e interpretação dos tratados, artigo 26. In: SALIBA, Aziz Tuffi (org.). **Direito dos Tratados**: Comentários à Convenção de Viena Sobre o Direito dos Tratados (1969). Belo Horizonte: Arraes Editores, 2011, p. 181-190.

MADDEN, J. Warren. One Supreme Court and the Writ of Certiorari. **Hastings Law Journal**, San Francisco, v. 15, n. 2, p. 153-160, 1963. Disponível em: https://repository.uclawsf.edu/hastings_law_journal/vol15/iss2/4/. Acesso em: 5 fev. 2025.

MAGALHÃES, José Carlos de. **Direito Internacional Contemporâneo e suas Repercussões no Direito Interno**. São Paulo: Almedina, 2023.

MAGALHÃES, José Carlos de. **O Supremo Tribunal Federal e o direito internacional**: uma análise crítica. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2000.

MANGABEIRA, João. **Rui**: o estadista da República. Brasília: Senado Federal, 1999.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela Estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. **Repressão política e usos da Constituição no Governo Vargas (1935-1937)**: A segurança nacional e o combate ao comunismo. 2011. 217 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasília, 2011.

MATTOS, Karina Denari Gomes de. **Compliance judicial**: Por que e como aferir a efetividade de decisões estruturais. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2021.

MAUÉS, Antonio Moreira. Supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos e interpretação constitucional. In: LOPES, Ana Maria D'Ávila, MAUÉS, Antonio Moreira. **A eficácia nacional e internacional dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 27-50.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. A constituição de 1988 e o poder de celebrar tratados. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 45, n. 179, p. 89-126, jul./set. 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/160460>. Acesso em: 20 ago. 2025.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (2000). Câmara dos Deputados. Ajustes complementares. Casos em que é desnecessário o referendo do Congresso Nacional. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **Pareceres dos Consultores do Itamaraty**: Volume IX – 1990-1999. Brasília: Senado Federal: 2000, p. 235-266.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (2012). Brasil. Promulgação dos tratados na ordem interna. Sugestão de reforma parcial do procedimento. In: GALINDO, George Rodrigo

Bandeira. **Pareceres dos Consultores do Itamaraty**: Volume X – 2001-2015. Brasília: FUNAG, 2024, p. 149-155.

MELLO, Celso Renato Duvivier de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2000. (v. 1)

MENDES, Gilmar Ferreira. Discurso em homenagem ao centenário de nascimento do Ministro Adaucto Cardoso. *In*: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Sessão em homenagem ao centenário de nascimento do Ministro Adaucto Cardoso**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2005. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoInstitucionalCentenarioNascimento/anejo/Plaqueta_Centenario_Nascimento_AdauctoCardoso_NOVACAPA.pdf. Acesso em: 16 jul. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MERCOSUL. Tribunal Arbitral *ad hoc*. Controversia entre la República Federativa del Brasil y la República Oriental del Uruguay sobre: Prohibición de importación de neumáticos remoldeados (remolded) procedentes de Uruguay. **Laudo Arbitral**. 9 de janeiro de 2002. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/solucao-de-controversias/laudos/>. Acesso em: 10 ago. 2025.

MIGUEL, Luis Felipe; BOGÉA, Daniel. O juiz constitucional me representa? O Supremo Tribunal Federal e a representação argumentativa. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 35, n. 104, p. 1-21, 2020. DOI: 10.1590/3510402/2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/XVsvWQHJXRSQpVDQfTH8nXc/>. Acesso em: 20 jul. 2025.

MILLER, Geoffrey Parsons. Compliance in Historical Context. *In*: MANACORDA, Stefano; CENTONZE, Francesco (eds.). **Corporate Compliance on a Global Scale: Legitimacy and Effectiveness**. Cham: Springer Nature, 2022, p. 3-24.

MIRANDA, Jorge. **Curso de Direito Internacional Público**. 6. ed. Parede, Portugal: Editora Principia, 2016.

MOGLEN, Eben (2014). **Origin of the Writ of Certiorari**. Disponível em: <https://moglen.law.columbia.edu/twiki/bin/view/EngLegalHist/OriginCertiorari>. Acesso em: 01 fev. 2025.

MORAES, Maria Valentina de. **A (in)existência de estrutura institucional para execução das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos no que toca à implementação de políticas públicas pelo Brasil**: uma proposta de instrumentalização do Estado a partir de uma teoria dialógica e da perspectiva das sentenças estruturantes. 2022. 405 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Santa Cruz do Sul/RS, 2022.

MUNICÍPIO DE MARABÁ. Câmara de Vereadores. Projeto de Lei Ordinária n. 165 de 2024. **Parecer Jurídico n. 71/2024 – RBL**. Disponível em: <https://sapl.maraba.pa.leg.br/materia/26449>. Acesso em: 10 jul. 2025.

MURRAY, Rachel; DE VOS, Christian. Behind the State: Domestic Mechanisms and Procedures for the Implementation of Human Rights Judgments and Decisions. **Journal of Human Rights Practice**, Bristol, p. 22-47, ago. 2020. DOI: 10.1093/jhuman/huaa0042020. Disponível em: <https://research-information.bris.ac.uk/en/publications/behind-the-state-domestic-mechanisms-and-procedures-for-the-imple>. Acesso em: 30 mar. 2024.

NASCIMENTO, Carla Ramos Macedo do. **O Supremo Tribunal Federal na Era Vargas: pensamento constitucional, desenho institucional e performance jurisprudencial**. 2023. 377 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Rio de Janeiro, 2023.

NEJAIME, Douglas. Constitutional Change, Courts, and Social Movements. **Michigan Law Review**, Ann Arbor, v. 111, n. 6, p. 877-902, 2013. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol111/iss6/4/>. Acesso em: 20 jul. 2025.

NINO, Carlos Santiago. **Consideraciones sobre la dogmática jurídica (con referencia particular a la dogmática penal)**. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.

NOBRE, Marcos. Apontamentos sobre a pesquisa em direito no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 66, p. 145-154, jul. 2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2779>. Acesso em: 14 jul. 2023.

NOLLKAEMPER, André. The duality of direct effect of international law. **The European Journal of International Law**, Firenze, v. 25, n. 1, p. 105-125, 2014. DOI: 10.1093/ejil/cht085. Disponível em: <https://academic.oup.com/ejil/article/25/1/105/497370>. Acesso em: 20 jul. 2024.

NUNES, Castro. **Teoria e prática do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 1943.

O'DONNELL, Thomas A. The Margin of Appreciation Doctrine: Standards in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 4, n. 4, p. 474-496, 1982. DOI: 10.2307/762206. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/762206>. Acesso em: 3 set. 2025.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; RIBEIRO, Desirée Ferreira Marques. Atuação política do Procurador-Geral da República na transição democrática no Brasil. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 2263-2291, 2022. DOI: 10.1590/2179-8966/2021/55245. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/55245>. Acesso em: 4 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Resolução n. 2625 (XXV)**. Declaração de Princípios de Direito Internacional acerca das Relações Amistosas e da Cooperação entre Estados de acordo com a Carta das Nações Unidas. Index: A/RES/2625(XXV), 24 out. 1970. Disponível em: [https://documents.un.org/symbol-explorer?s=A/RES/2625\(XXV\)&i=A/RES/2625\(XXV\)_8788231](https://documents.un.org/symbol-explorer?s=A/RES/2625(XXV)&i=A/RES/2625(XXV)_8788231). Acesso em: 18 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. **General recommendation No. 33 on women's access to justice**. Index:

CEDAW/C/GC/33, 03 de agosto de 2015. Disponível em: <https://undocs.org/CEDAW/C/GC/33>. Acesso em: 18 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Corte Internacional de Justiça. **Applicability of the Obligation to Arbitrate under Section 21 of the United Nations Headquarters Agreement of 26 June 1947**. Advisory Opinion of 26 April 1988. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/case/77>. Acesso em: 18 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Corte Internacional de Justiça. **Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)**. Judgment of 25 September 1997. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/case/92>. Acesso em: 18 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Corte Internacional de Justiça. **Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)**. Judgment of 3 February 2012. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/case/143>. Acesso em: 14 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Corte Internacional de Justiça. **Nuclear Tests (Australia v. France)**. Judgment of 20 December 1974. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/case/58>. Acesso em: 18 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Advisory Opinion OC-14/94 of December 9, 1994**. International responsibility for the promulgation and enforcement of laws in violation of the Convention (arts. 1 and 2 of the American Convention on Human Rights). Requested by the Inter-American Commission on Human Rights. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_14_ing.pdf. Acesso em: 18 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Almonacid Arellano vs. Chile**. Sentença de 26 de setembro de 2006 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_por.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Barbosa de Souza vs. Brasil**. Sentença de 7 de setembro de 2021 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_435_por.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Barrios Altos vs. Peru**. Sentença de 14 de março de 2001 (Mérito). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_75_por.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Cabrera García e Montiel Flores vs. México**. Sentença de 26 de novembro de 2010 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_ing.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Empleados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus Familiares vs. Brasil**. Sentença de 15 de julho de 2020 (Exceções Preliminares, Mérito,

Reparações e Custas). Disponível em:

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_407_por.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Escher e outros vs. Brasil**. Sentença de 6 de julho de 2009 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em:

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_200_por.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil**. Sentença de 16 de fevereiro de 2007 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em:

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Garibaldi vs. Brasil**. Sentença de 23 de setembro de 2009 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em:

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_203_por.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Gelman vs. Uruguai**. Sentença de 24 de fevereiro de 2011 (Mérito e Reparações). Disponível em:

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_por.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil**. Sentença de 24 de novembro de 2010 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Herzog e outros vs. Brasil**. Sentença de 15 de março de 2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em:

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_353_por.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Honorato e outros vs. Brasil**. Sentença de 27 de novembro de 2023 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em:

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_508_por.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso La Cantuta vs. Peru**. Sentença de 29 de novembro de 2006 (Mérito, Reparações e Custas). Disponível em:

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_162_por.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala**. Sentença de 25 de novembro de 2003 (Mérito, Reparações e Custas). Disponível em:

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_101_ing.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Povo Indígena Xucuru vs. Brasil**. Sentença de 5 de fevereiro de 2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Sales Pimenta vs. Brasil**. Sentença de 30 de junho de 2022 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_454_por.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil**. Sentença de 16 de novembro de 2023 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_507_por.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Tibi vs. Equador**. Sentença de 07 de setembro de 2004 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_114_esp.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil**. Sentença de 20 de outubro de 2016 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Trabalhadores Demitidos do Congresso (Aguado Alfaro e outros) vs. Peru**. Sentença de 24 de novembro de 2006 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_158_esp.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Ximenes Lopes vs. Brasil**. Sentença de 04 de julho de 2006 (Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Brazil – Measures affecting imports of retreaded tyres. **Report of the Appellate Body**, 3 de dezembro de 2007. WT/DS332/AB/R, AB-2007-4. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_E/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm. Acesso em: 10 ago. 2025.

OTIS, Ghislain; LECAIR, Jean; THÉRIAUT, Sophie. **Applied legal pluralism: processes, driving forces and effects**. Nova York: Routledge, 2023.

PAIXÃO, Leonardo André. **A função política do Supremo Tribunal Federal**. 2007. 258 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2007.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal; SCHENONI, Luis; MORRISON, Kelly. **Time and compliance with international rulings**: the case of the Interamerican Court of Human Rights. Heidelberg: Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL), 2019. (Research Paper, n. 2019-17). Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3463105. Acesso em: 20 maio 2024.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Los Angeles: University of California Press, 1967.

PIVATTO, Priscila Maddalozzo. **Discursos sobre o Estado de Sítio na Primeira República Brasileira**: Uma abordagem a partir das teorias de linguagem de Mikhail Bakhtin e Pierre Bourdieu. 2006. 172 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, Rio de Janeiro, 2006.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

RAMOS, André de Carvalho. Pluralidade das ordens jurídicas: uma nova perspectiva na relação entre o Direito Internacional e o Direito Constitucional. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 106/107, p. 497-524, jan./dez. 2011/2012. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67955/>. Acesso em: 17 ago. 2025.

RANGEL, Vicente Marotta. Os conflitos entre o direito interno e os tratados internacionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 62, n. 2, p. 81-134, 1967. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66517>. Acesso em: 17 ago. 2025.

RAUSTIALA, Kal; SLAUGHTER, Anne-Marie. International Law, International Relations and Compliance. In: CARLNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (eds.). **The Handbook of International Relations**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2002, p. 538-558.

RECONDO, Felipe. **Tangues e togas**: o STF e a ditadura militar. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

REINHOLD, Steven. **Good faith in international law**. Bonn: Universität Bonn, 2013. (Bonn Research Papers on Public International Law, Paper n. 2/2013)

REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024.

REPÚBLICA DO PARAGUAI. **Constitución de la República de Paraguay, 1992**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/constitucion_de_la_republica_del_paraguay.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024.

REPÚBLICA FRANCESA. Conselho Constitucional. **Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975**. Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1975/7454DC.htm>. Acesso em: 14 ago. 2025.

REPÚBLICA PORTUGUESA. **Constituição da República Portuguesa**. <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 15 ago. 2024.

RESENDE, Augusto. A executividade das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 10, n. 2, p. 226-237, 2013. DOI: 10.5102/rdi.v10i2.2579. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/article/view/2579>. Acesso em: 30 jan. 2022.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

ROBERTS, Anthea. **Is International Law International?**. Nova York: Oxford University Press, 2017.

ROCHA, Augusto de Rezende (1975). Tratados ou outros ajustes internacionais – sua processualística [...]. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **Pareceres dos Consultores do Itamaraty: Volume VII – 1972-1984**. Brasília: Senado Federal: 2004, p. 151-169.

RODRIGUES, Lêda Boechat. **História do Supremo Tribunal Federal: Defesa das Liberdades Cívicas (1891-1898)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. (v. 1)

RODRIGUES, Lêda Boechat. **História do Supremo Tribunal Federal: Defesa do federalismo (1899-1910)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968. (v. 2)

RODRIGUES, Lêda Boechat. **História do Supremo Tribunal Federal: Tomo IV, Volume I (1930-1963)**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002. (v. 4)

RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como Decidem as Cortes?: Para uma Crítica do Direito (brasileiro)**. São Paulo: FGV, 2013.

ROUSSEAU, Charles. **Droit international public**. 9. ed. Paris: Dalloz, 1979.

SANCHES, Isis de Angellis Pereira. **A efetividade do Sistema Interamericano de Direitos Humanos assegurada pela supervisão de cumprimento de sentenças da Corte Interamericana**. 2019. 227 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, 2019.

SARAMAGO, José. **Ensaio sobre a lucidez**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

SCHÄFFER, Gilberto; PREVIDELLI, José Eduardo Aidikaitis; GOMES, Jesus Tupã Silveira. A margem nacional de apreciação na Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 15, n. 2, p. 325-337, 2018. DOI: 10.5102/rdi.v15i2.5351. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/article/view/5351>. Acesso em: 3 set. 2025.

SCHEINGOLD, Stuart A. **The Politics of Rights**: Lawyers, Public Policy, and Political Change. New Haven: Yale University Press: 1974.

SEVERI, Fabiana Cristina. **A imparcialidade judicial e a crítica feminista**. 2024. 196 f. Tese (Titularidade) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, 2024.

SEVERI, Fabiana Cristina. **Enfrentamento à violência contra as mulheres e à domesticação da Lei Maria da Penha**: elementos do projeto jurídico feminista no Brasil. 2017. 240 f. Tese (Livre-Docência em Direitos Humanos) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, 2017.

SHANY, Yuval. Toward a General Margin of Appreciation Doctrine in International Law? **The European Journal of International Law**, Firenze, v. 16, n. 5, p. 906-940, 2006. DOI: 10.1093/ejil/chi149. Disponível em: <https://academic.oup.com/ejil/article/16/5/907/496067>. Acesso em: 3 set. 2025.

SHAW, Malcolm. **International Law**. Nova York: Cambridge University Press, 2017.

SIEGEL, Reva B. Constitutional Culture, Social Movement Conflict and Constitutional Change: The Case of the De Facto Era (2005-2006 Brennan Center Symposium Lecture). **California Law Review**, Los Angeles, v. 94, n. 5, 1323-1419, out. 2006. DOI: 10.2307/20439068. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/20439068>. Acesso em: 20 jul. 2025.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Direito internacional no projeto de reforma da Constituição. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, Brasília, ano XXII, n. 43 e 44, p. 5-21, jan./dez. 1966.

SILVA, Virgílio Afonso da. Deciding without deliberating. **ICON – International Journal of Constitutional Law**, [S. l.], v. 11, n. 4, p. 557-584, out. 2013. DOI: 10.1093/icon/mot019. Disponível em: <https://academic.oup.com/icon/article/11/3/557/789359>. Acesso em: 20 jul. 2025.

SIMMONS, Beth A. **Mobilizing for Human Rights**: International Law in Domestic Politics. Cambridge: Cambridge University Press: 2009.

SLAUGHTER, Anne-Marie. A global community of courts. **Harvard International Law Journal**, Cambridge, v. 44, n. 1, p. 191-219, 2003.

SUNSTEIN, Cass R. **One case at a time**: Judicial Minimalism on the Supreme Court. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

SUNSTEIN, Cass R. The Supreme Court 1995 Term Foreword: Leaving things undecided. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 110, n. 4, p. 6-101, 1996. DOI: 10.2139/ssrn.2781624. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2781624. Acesso em: 10 fev. 2025.

SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. Interpretation and Institutions. **Michigan Law Review**, Ann Arbor, v. 101, n. 4, p. 885-951, 2003. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol101/iss4/2/>. Acesso em: 16 jul. 2025.

TAMANAH, Brian Z. **Legal Pluralism Explained: History, Theory, Consequences**. Nova York: Oxford University Press, 2022.

TEIXEIRA, José Elaeres Marques. **A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal – STF**. 2004. 244 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Florianópolis, 2004.

TEUBNER, Gunther. Legal Irritants: Good Faith in British Law or How Unifying Law Ends Up in New Differences. **The Modern Law Review**, [S. l.], v. 61, n. 1, p. 11-32, 1998. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1097334>. 10 abr. 2025.

TILLY, Charles. **Democracy**. Nova York: Cambridge University Press, 2007.

TRIEPEL, Karl Heinrich (1923). As relações entre o direito interno e o direito internacional. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 6, p. 7-64, 1966. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/993>. Acesso em: 20 jul. 2024.

TUCCI, José Rogério Cruz e. **Precedente judicial como fonte do direito**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

TUSHNET, Mark. Constitutional Hardball. **John Marshall Law Review**, Chicago, v. 37, p. 523-553, 2004. Disponível em: <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/555/>. Acesso em: 20 jul. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal Europeu de Justiça. **Flaminio Costa v E.N.E.L.** Judgment of the Court of 15 July 1964. Case 6-64. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61964CJ0006>. Acesso em: 14 ago. 2025.

VALLADÃO, Haroldo. O direito internacional no projeto da Constituição. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, Brasília, ano II, n. 3, p. 7-17, jan./jun. 1946.

VASCONCELOS, Raphael de Carvalho; DUTRA, Deo Campos. Direito Comparado e Política: Reflexões Necessárias. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 17, n. 1, p. 41-54, 2020. DOI: 10.5102/rdi.v17i1.6241. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/6241>. Acesso em: 10 abr. 2025.

VERONESE, Alexandre. O problema da pesquisa empírica e sua baixa integração na área de Direito: uma perspectiva brasileira da avaliação dos cursos de pós-graduação do Rio de Janeiro. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 16., 2007. **Anais [...]**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/anais.php>. Acesso em: 16 jul. 2024.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Resende de; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, São Paulo, vol. 4, n. 2, p. 441-464, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/35159/33964>. Acesso em: 20 jul. 2025.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

VON BOGDANDY, Armin. *Ius Constitutionale Commune* en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador. **Revista Derecho del Estado**, Bogotá, n. 34, p. 3-50, jan./jun. 2015. DOI: 10.18601/01229893.n34.01. Disponível em: <https://revistas.ueexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/4198>. Acesso em: 17 ago. 2025.

VON STADEN, Andreas. **Strategies of Compliance with the European Court of Human Rights: Rational Choice Within Normative Constraints**. Filadélfia: University of Pennsylvania Press, 2018.

WALDRON, Jeremy. The Core of the Case against Judicial Review. **The Yale Law Journal**, New Haven, v. 115, n. 6, p. 1346-1406, abr. 2006. Disponível em: <https://openyls.law.yale.edu/entities/publication/95f1115d-8c4e-47bd-b0fd-fb5486c3f063>. Acesso em: 18 jul. 2025.

WARAT, Luis Alberto. Saber crítico e senso comum teórico dos juristas. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 48-57, 1982. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/17121>. Acesso em: 3 ago. 2025.

WATSON, Alan. **Legal Transplants: An Approach to Comparative Law**. 2. ed. Athens: Georgia University Press, 1974.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico: Fundamentos de uma nova cultura no Direito**. 3. ed. São Paulo: Editora Alfa Ômega, 2001.

YOUROW, Howard C. **The margin of appreciation doctrine in the dynamics of European human rights jurisprudence**. 1996. 241 f. Tese (Doutorado em Direito) – University of Michigan Law School, Ann Arbor, 1996.

ZUFELATO, Camilo; FRANCISCO, João Eberhardt. La acción civil pública del carbón como modelo procesal para la reparación civil de daños ambientales complejos: una experiencia de proceso estructural en Brasil. **Temas Procesales: Revista de la Red para el Estudio del Proceso y la Justicia**, Medellín, v. 33, p. 133-154, out. 2020. Disponível em: https://www.procesalyjusticia.org/_files/ugd/0e0037_c13d8995283a48f993280cf5b6f92c4f.pdf?index=true. Acesso em: 15 jan. 2025.

APÊNDICE A: ACÓRDÃOS EXCLUÍDOS DA ANÁLISE

Origem	Número(s)	Motivação
TRF1	0001738-17.2018.4.01.3819	Ação previdenciária (discriminação indireta)
TRF1	1003023-87.2019.4.01.3400	Ação penal (natureza relativa da liberdade de expressão)
TRF1	1006860-96.2018.4.01.3300 1013955-95.2019.4.01.3801 0034943-45.2014.4.01.3700 0002230-19.2016.4.01.3806 1000300-11.2019.4.01.3816 0015806-96.2009.4.01.4300	Regularização fundiária (Moiwana v. Suriname e Saramaka v. Suriname)
TRF1	1049239-82.2023.4.01.0000	Habeas corpus (eficácia <i>inter partes</i> da decisão cautelar em Curado)
TRF1	1016459-89.2023.4.01.0000	Habeas corpus (necessidade de perícia para aplicação de Curado)
TRF2	5000089-37.2021.4.02.5002 5010431-33.2023.4.02.5101 5047025-80.2022.4.02.5101 5000133-56.2021.4.02.5002 5002318-04.2022.4.02.0000 5016948-71.2021.4.02.5118 5000260-91.2023.4.02.0000 0018138-60.2016.4.02.5109 0003486-68.2007.4.02.5104 5093390-66.2020.4.02.5101 0160912-91.2017.4.02.5105 0041414-86.2012.4.02.5101 5002318-04.2022.4.02.0000	Retroatividade de norma de direito administrativo sancionador (Baena Ricardo v. Panamá)
TRF2	5013461-58.2019.4.02.5120 5012919-40.2019.4.02.5120 0010392-68.2016.4.02.5101 5008545-50.2020.4.02.5118 5064657-22.2022.4.02.5101 5064427-77.2022.4.02.5101 5009037-32.2021.4.02.5110 5000208-86.2021.4.02.5005 5012620-52.2021.4.02.5101 5006758-37.2020.4.02.5101 5006758-37.2020.4.02.5101 5000771-80.2021.4.02.5102 5043464-53.2019.4.02.5101 5010091-77.2019.4.02.5118	Dever de motivação administrativa (Claude-Reyes y otros vs. Chile)

5005276-72.2021.4.02.5116	
5013095-19.2019.4.02.5120	
5075506-24.2020.4.02.5101	
5011005-33.2023.4.02.0000	
5004417-15.2019.4.02.5120	
5033662-31.2019.4.02.5101	
5001077-28.2021.4.02.5109	
5018421-26.2019.4.02.5001	
5003021-69.2019.4.02.5001	
5006281-11.2020.4.02.5102	
5003278-60.2020.4.02.5001	
5005877-55.2023.4.02.5101	
0133997-17.2017.4.02.5101	
5099985-47.2021.4.02.5101	
5009135-44.2021.4.02.5101	
5014942-45.2021.4.02.5101	
5064718-77.2022.4.02.5101	
5004673-50.2023.4.02.0000	
5064873-80.2022.4.02.5101	
5064358-45.2022.4.02.5101	
5006844-37.2022.4.02.5101	
5033487-37.2019.4.02.5101	
5112393-70.2021.4.02.5101	
5049601-46.2022.4.02.5101	
5006536-69.2020.4.02.5101	
5001458-59.2018.4.02.5103	
5062737-47.2021.4.02.5101	
5005343-68.2020.4.02.5117	
5061557-59.2022.4.02.5101	
5076459-51.2021.4.02.5101	
5003564-41.2021.4.02.5118	
5045078-93.2019.4.02.5101	
5019708-19.2022.4.02.5001	
5100576-09.2021.4.02.5101	
5051098-66.2020.4.02.5101	
5015832-61.2019.4.02.5001	
5013637-40.2018.4.02.5001	
5017134-25.2021.4.02.0000	
5018031-76.2021.4.02.5101	
5119463-41.2021.4.02.5101	
5010199-89.2021.4.02.5101	
5083259-61.2022.4.02.5101	
5001731-45.2023.4.02.0000	
5015684-13.2022.4.02.0000	

	5121844-22.2021.4.02.5101 5010199-89.2021.4.02.5101 5018691-70.2021.4.02.5101 5036235-71.2021.4.02.5101 5013967-23.2021.4.02.5101 5024234-54.2021.4.02.5101 5088177-79.2020.4.02.5101 5045040-76.2022.4.02.5101 5024232-84.2021.4.02.5101 5011874-87.2021.4.02.5101 5029625-87.2021.4.02.5101 5009909-74.2021.4.02.5101 5013967-23.2021.4.02.5101 5007998-27.2021.4.02.5101 5040891-08.2020.4.02.5101 5088192-48.2020.4.02.5101 5055747-74.2020.4.02.5101 0084082-62.2018.4.02.5101 5028868-93.2021.4.02.5101 5026524-42.2021.4.02.5101 5071353-45.2020.4.02.5101 0010162-40.2013.4.02.5001 5005991-28.2022.4.02.5101 5098907-18.2021.4.02.5101 5006112-24.2020.4.02.5102 5006162-50.2020.4.02.5102 5126133-95.2021.4.02.5101 0182648-77.2017.4.02.5102 5026433-15.2022.4.02.5101 5005138-93.2022.4.02.0000 5122942-42.2021.4.02.5101 5054828-51.2021.4.02.5101	
TRF2	5028733-90.2021.4.02.5001 5041924-62.2022.4.02.5101	Direito à informação como direito fundamental
TRF2	5010727-66.2022.4.02.0000 5010497-24.2022.4.02.0000	Caso Artavia Murillo e Outros versus Costa Rica – direitos reprodutivos
TRF2	5006912-27.2023.4.02.0000 5005878-17.2023.4.02.0000	Funções da medida cautelar
TRF2	0018915-45.2011.4.02.5101	Apelação cível (natureza relativa da liberdade de expressão)
TRF2	5032995-83.2021.4.02.5001	Conteúdo de edital de concurso – Opinião Consultiva 24/17

TRF2	5003243-97.2022.4.02.0000	Habeas Corpus – Cômputo em dobro de pena (Plácido de Sá)
TRF3	5002729-27.2021.4.03.6120	Apelação cível (cita jurisprudência, sem caso específico, para tratar do direito à razoável duração do processo)
TRF3	0002293-38.2016.4.03.6118	Cita Fazenda Brasil Verde apenas para argumentar pela necessidade de adequada repressão desse tipo de delito
TRF3	5004909-72.2023.4.03.0000	A Opinião Consultiva OC-23/17 consta dos pedidos formulados pelo MPF, autor da ação
TRF3	5000171-41.2023.4.03.0000	Ação rescisória – território remanescente de quilombo (Moiwana v. Suriname e Saramaka v. Suriname)
TRF3	5000735-95.2019.4.03.6002	ACP imissão na posse de comunidade quilombola (Moiwana v. Suriname e Saramaka v. Suriname)
TRF3	0001058-36.2019.4.03.6181 0000282-36.2017.4.03.6139 0003184-93.2018.4.03.6181 5000702-48.2020.4.03.6139	Cita jurisprudência, sem caso específico, para tratar de “atitude suspeita”
TRF3	5003521-26.2020.4.03.6181	Cita jurisprudência, sem caso específico, para tratar da necessidade de que agentes públicos suportem maiores críticas
TRF3	5009576-89.2017.4.03.6183	Trata da possibilidade de que sentenças “simbólicas” sejam interpretadas como forma de reparação
TRF3	5010000-84.2020.4.03.6100	Embargos de declaração. Trata de direito de resposta em ação contra publicação na SECOM
TRF3	0008034-16.2016.4.03.6100	Cita jurisprudência, sem caso específico, para tratar do direito à privacidade
TRF3	5012506-04.2018.4.03.6100	Cita julgado do STJ, sem indicação de jurisprudência internacional específica, para tratar de imprescritibilidade de pretensão indenizatória
TRF3	0001620-37.2019.4.03.6119 5002191-39.2022.4.03.0000	Cita Loayza Tamayo vs. Perú para tratar da proibição de dupla incriminação
TRF3	0000463-81.2018.4.03.6113 0000463-81.2018.4.03.6113	Cita Fernandez Prieto Y Tumbeiro v. Argentina para tratar de fundamentação de ações invasivas
TRF3	5011482-97.2021.4.03.0000	Agravo de instrumento (faz remissão à petição inicial de ACP, que alegava descumprimento de decisões da CorteIDH em matéria de direitos de população indígena)
TRF3	5014649-25.2021.4.03.0000	Cita Duque Vs. Colombia para tratar de imparcialidade

TRF3	5017516-29.2018.4.03.6100	Fala em jurisprudência da CorteIDH, sem citar casos, sobre razoável duração do processo
TRF3	5031033-97.2020.4.03.0000	Cita Barreto Leiva vs. Venezuela para tratar do direito ao duplo grau de jurisdição
TRF3	5000435-70.2018.4.03.6002	Cita Opinião Consultiva n. 5/85 para tratar do caráter relativo da liberdade de expressão
TRF3	5017847-12.2017.4.03.0000	Cita Opinião Consultiva n. 18 para tratar da igualdade entre nacionais e migrantes
TRF3	0003926-46.2005.4.03.6126	Cita jurisprudência da CorteIDH para tratar de desacato
TRF3	5002032-41.2022.4.03.6000 5002032-41.2022.4.03.6000	Eficácia <i>inter partes</i> da decisão cautelar em Plácido de Sá
TRF3	0008034-16.2016.4.03.6100	Cita Escher para condenar a União por vazamento de dados na Lava Jato
TRF4	5008065-75.2023.4.04.7102 5004973-44.2023.4.04.7117 5006506-59.2023.4.04.7207 5087229-66.2021.4.04.7100 5087266-93.2021.4.04.7100 5003610-56.2022.4.04.7117 5059196-32.2022.4.04.7100 5025879-09.2023.4.04.7100 5001056-59.2023.4.04.7200 5051150-54.2022.4.04.7100 5051150-54.2022.4.04.7100 5055635-97.2022.4.04.7100 5025879-09.2023.4.04.7100 5004601-95.2023.4.04.7117 5014125-07.2022.4.04.7100 5008599-59.2022.4.04.7100 5017857-93.2022.4.04.7100 5000875-50.2022.4.04.7117 5057930-44.2021.4.04.7100 5032553-37.2022.4.04.7100 5027964-02.2022.4.04.7100 5001056-59.2023.4.04.7200 5009496-54.2022.4.04.7208 5000502-50.2021.4.04.7118 5027797-73.2022.4.04.7200 5086789-70.2021.4.04.7100 5005030-41.2022.4.04.7200 5086644-14.2021.4.04.7100 5000781-02.2022.4.04.7118	Cita Gomes Lund e/ou Herzog apenas para reconhecer, em abstrato, a necessidade de apurar e punir atos ilícitos cometidos pelo Estado brasileiro durante a ditadura

	5086784-48.2021.4.04.7100 5087229-66.2021.4.04.7100 5057930-44.2021.4.04.7100 5054823-89.2021.4.04.7100 5070825-37.2021.4.04.7100 5071925-27.2021.4.04.7100 5026140-08.2022.4.04.7100 5002159-35.2022.4.04.7104 5015210-41.2021.4.04.7204 5026140-08.2022.4.04.7100 5007134-97.2022.4.04.7202 5009197-07.2022.4.04.7102 5002159-35.2022.4.04.7104 5003751-17.2022.4.04.7201 5038519-15.2021.4.04.7100 5020331-37.2022.4.04.7100 5084803-81.2021.4.04.7100 5005774-15.2022.4.04.7207 5087222-74.2021.4.04.7100 5086789-70.2021.4.04.7100 5015210-41.2021.4.04.7204 5005783-77.2022.4.04.7206 5069816-40.2021.4.04.7100 5074580-40.2019.4.04.7100 5010318-13.2021.4.04.7100 5002675-13.2022.4.04.7118 5000116-83.2022.4.04.7118 5001191-60.2022.4.04.7118 5002675-13.2022.4.04.7118 5000116-83.2022.4.04.7118 5000013-76.2022.4.04.7118 5001819-20.2020.4.04.7118 5002346-35.2021.4.04.7118 5002325-93.2020.4.04.7118 5002325-93.2020.4.04.7118 5001688-45.2020.4.04.7118 5001688-45.2020.4.04.7118 5000872-26.2011.4.04.7103	
TRF4	9000379-88.2024.4.04.7017	Cita Márcia Barbosa vs. Brasil para tratar do Protocolo de Julgamento em Perspectiva de Gênero

TRF4	5006099-09.2024.4.04.0000	Cita jurisprudência da CorteIDH, sem tratar de caso específico, para afirmar a proibição da discriminação como fundamento para cotas
TRF4	5018672-52.2020.4.04.7200 5000171-91.2013.4.04.7201 5002649-64.2016.4.04.7202 5039081-81.2021.4.04.0000 5005067-52.2013.4.04.0000	Cita jurisprudência da CorteIDH, sem tratar de caso específico, para versar sobre direitos indígenas
TRF4	5004390-47.2018.4.04.7210 5004054-06.2023.4.04.7101 5004364-92.2021.4.04.7000 5000279-63.2021.4.04.7000 5008815-17.2022.4.04.7004 5024229-67.2022.4.04.7000 5007319-30.2020.4.04.7001 5000367-35.2020.4.04.7001 5012308-13.2019.4.04.7002	Cita jurisprudência da CorteIDH, sem tratar de caso específico, para versar sobre a natureza relativa da liberdade de expressão
TRF4	5046592-87.2018.4.04.7000 5006533-57.2018.4.04.7000 5010998-12.2018.4.04.7000 5003155-30.2017.4.04.7000 5004782-98.2019.4.04.7000 5050228-32.2016.4.04.7000 5050228-32.2016.4.04.7000 5016002-64.2017.4.04.7000 5028475-48.2018.4.04.7000 5021519-16.2018.4.04.7000 5016002-64.2017.4.04.7000 5001763-60.2014.4.04.7000 5033622-26.2016.4.04.7000 5033622-26.2016.4.04.7000 5000224-05.2018.4.04.7005 5057596-92.2016.4.04.7000 5062861-75.2016.4.04.7000 5032854-03.2016.4.04.7000 5031682-11.2015.4.04.0000 5057471-32.2013.4.04.7000 5001880-20.2011.4.04.7012	Cita Opinião Consultiva n. 05/1985 para tratar da dispensa de diploma para exercício de atividade jornalística
TRF4	5001254-39.2018.4.04.7211 5002034-11.2020.4.04.7210 5016169-12.2021.4.04.7204 5004257-59.2014.4.04.7205 5008339-28.2017.4.04.7206	Cita Povo Indígena Kichwa de Sarayaku v. Equador para tratar de reparação de danos ambientais contra populações indígenas

	5005105-15.2023.4.04.0000 5002112-40.2013.4.04.7213 5001896-60.2014.4.04.7014 5000535-63.2014.4.04.7028 5014655-48.2012.4.04.7201 5001805-33.2015.4.04.7014 5008701-36.2017.4.04.7204 5003588-47.2012.4.04.7214 5002993-93.2017.4.04.7207 5004257-59.2014.4.04.7205 5008600-96.2017.4.04.7204 5002773-95.2017.4.04.7207 5002384-91.2014.4.04.7215 5006513-10.2016.4.04.7009 5005926-57.2017.4.04.7201 5003779-88.2021.4.04.0000	
TRF4	5000998-18.2017.4.04.7119 5003163-43.2018.4.04.7203 5003163-43.2018.4.04.7203 5022987-15.2018.4.04.7000 5011012-05.2014.4.04.7204 5006246-20.2011.4.04.7201	Cita <i>Moiwana v. Suriname</i> e <i>Saramaka v. Suriname</i> para tratar de direitos indígenas
TRF4	5006915-58.2020.4.04.7104 5008878-39.2021.4.04.0000 5000073-87.2010.4.04.7015 5000073-87.2010.4.04.7015 5000073-87.2010.4.04.7015	Cita <i>Comunidade Indígena Yakye Axa v. Paraguai</i> para tratar de direitos indígenas
TRF4	5000895-22.2018.4.04.7104 5014121-43.2017.4.04.7100 5003677-39.2017.4.04.7103 5014121-43.2017.4.04.7100 5019595-88.2014.4.04.7200	Cita <i>Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai</i> para tratar de direitos indígenas
TRF4	5051226-34.2015.4.04.7000 5019780-05.2018.4.04.7001	Cita jurisprudência da CorteIDH, sem tratar de caso específico, para versar sobre a necessidade de garantir liberdade de expressão
TRF4	5011179-56.2021.4.04.0000 5034567-22.2020.4.04.0000 5014984-89.2014.4.04.7201 5010199-50.2015.4.04.7201 5010195-13.2015.4.04.7201 5010191-73.2015.4.04.7201 5014982-48.2011.4.04.7000	Cita jurisprudência da CorteIDH, sem tratar de caso específico, para versar sobre a necessidade de proteger direitos indígenas

TRF4	5031471-28.2022.4.04.0000 5059172-52.2018.4.04.7000	Cita Almonacid Arellano y Otros vs. Chile para tratar de controle de convencionalidade
TRF4	5039977-67.2021.4.04.7100 5006150-69.2015.4.04.7005 5071606-06.2014.4.04.7100 5070856-04.2014.4.04.7100 5071746-40.2014.4.04.7100	Simples remissão à CorteIDH na ementa de um julgado citado no corpo do voto
TRF4	5001696-34.2020.4.04.7017 5019953-41.2022.4.04.0000 5001696-34.2020.4.04.7017	Trata da necessidade de parâmetros investigativos para evitar condenações perante a CorteIDH
TRF4	5054682-64.2020.4.04.0000	Trata da necessidade de assegurar políticas públicas para proteção de direitos das crianças para evitar condenações perante a CorteIDH
TRF4	5064186-12.2021.4.04.7000 5039731-31.2021.4.04.0000	Cita jurisprudência da CorteIDH, sem tratar de caso específico, para tratar da abordagem de violência contra as mulheres em questão de concurso público
TRF4	5014541-97.2021.4.04.7200 5014551-44.2021.4.04.7200 5014179-95.2021.4.04.7200	Cita Duque v. Colombia para tratar de imparcialidade judicial
TRF4	5001838-62.2011.4.04.7208	Cita CorteIDH, sem versar caso específico, para tratar de imparcialidade judicial
TRF4	5001466-23.2014.4.04.7204 5008434-79.2017.4.04.7005 5000628-59.2014.4.04.7017 5004913-59.2018.4.04.7016 5007969-21.2013.4.04.7002 5005963-18.2016.4.04.7202 5021702-75.2018.4.04.7100 5005605-75.2015.4.04.7206 5002991-89.2018.4.04.7110 5006606-97.2016.4.04.7000 5001264-69.2016.4.04.7109 5003375-60.2015.4.04.7012 5007185-86.2014.4.04.7009 5004061-55.2015.4.04.7205 5008852-79.2015.4.04.7104	Cita jurisprudência da CorteIDH, sem tratar de caso específico, para afirmar a convencionalidade da criminalização do desacato
TRF4	5009321-25.2015.4.04.7202	Cita jurisprudência da CorteIDH para absolver réu quanto ao crime de desacato
TRF4	5012101-10.2020.4.04.9999	Cita jurisprudência da CorteIDH, sem tratar de caso específico, para tratar dos critérios para aferição de deficiência

TRF4	5012153-93.2021.4.04.0000	Cita Loayza Tamayo vs. Peru para tratar da proibição de dupla incriminação
TRF4	5061155-43.2019.4.04.7100 5051883-82.2019.4.04.0000 5046921-16.2019.4.04.0000 5041136-73.2019.4.04.0000	Cita orientação da CorteIDH sobre a razoável duração do processo
TRF4	5015065-97.2020.4.04.0000 5014746-32.2020.4.04.0000	Cita declaração da CorteIDH sobre Covid-19
TRF4	5040944-58.2020.4.04.7000 5000854-26.2012.4.04.7117 5054704-30.2017.4.04.0000 5001214-11.2018.4.04.7000 5013379-41.2018.4.04.0000 5054704-30.2017.4.04.0000 5001078-80.2015.4.04.7206 0014430-42.2009.4.04.7000	Remissão a julgado da CorteIDH em manifestação da parte transcrita no voto
TRF4	5022614-90.2014.4.04.7107 5022597-54.2014.4.04.7107	Cita discussões na CorteIDH, sem remissão a caso específico, para tratar da independência entre as instâncias de responsabilização
TRF4	5005539-57.2017.4.04.7002 5046863-67.2016.4.04.7000	Cita jurisprudência da CorteIDH, sem tratar de caso específico, para tratar da possibilidade de restrição da liberdade de expressão pelo direito penal
TRF4	5052170-45.2019.4.04.0000 5051272-32.2019.4.04.0000 5042733-77.2019.4.04.0000 5031060-24.2018.4.04.0000 5025078-29.2018.4.04.0000 5013194-03.2018.4.04.0000 5067038-96.2017.4.04.0000 5062056-39.2017.4.04.0000 5055189-30.2017.4.04.0000 5059991-71.2017.4.04.0000 5053266-66.2017.4.04.0000 5048797-74.2017.4.04.0000 5044111-39.2017.4.04.0000 5044128-75.2017.4.04.0000 5042474-53.2017.4.04.0000 5037959-43.2015.4.04.0000 5017423-11.2015.4.04.0000 5011566-81.2015.4.04.0000 5011746-97.2015.4.04.0000 5011503-56.2015.4.04.0000	Cita entendimento de juiz da CorteIDH para tratar da possibilidade de medidas cautelares penais

	5006139-06.2015.4.04.0000 5010758-76.2015.4.04.0000 5030742-80.2014.4.04.0000 5030697-76.2014.4.04.0000 5029060-90.2014.4.04.0000 5029050-46.2014.4.04.0000 5028881-59.2014.4.04.0000 5029016-71.2014.4.04.0000 5028737-85.2014.4.04.0000 5028730-93.2014.4.04.0000	
TRF4	5017256-04.2019.4.04.7000	Cita doutrina sobre CorteIDH para tratar do duplo grau de jurisdição
TRF4	5001170-24.2016.4.04.7012 5005898-07.2017.4.04.7002 5021827-39.2015.4.04.7200 5011289-74.2016.4.04.7002 5075860-51.2016.4.04.7100 5003046-10.2017.4.04.7002 5011289-74.2016.4.04.7002 5011289-74.2016.4.04.7002 5010131-18.2015.4.04.7002 5002898-78.2017.4.04.7202 5006669-71.2016.4.04.7114 5008733-12.2015.4.04.7107 5051831-77.2015.4.04.7000 5003185-06.2015.4.04.7204	Faz remissão a denúncias no sistema interamericano quanto à situação prisional no Brasil
TRF4	5010492-86.2016.4.04.7200 5010492-86.2016.4.04.7200	Cita denúncia em trâmite perante a CorteIDH
TRF4	5046863-67.2016.4.04.7000	Cita jurisprudência de tribunais internacionais para tratar de critérios para incriminação de terrorismo
TRF4	5034678-11.2017.4.04.0000	Trata da legitimidade ativa para veicular denúncias à Comissão Interamericana
TRF4	0000378-55.2015.4.04.9999	Manifestação de membro da turma sobre a possibilidade de acionamento da Corte Interamericana
TRF4	5003815-29.2014.4.04.7000 5002893-96.2016.4.04.7200	Cita entendimento de Cançado Trindade sobre a proteção de direitos humanos
TRF4	5025744-84.2015.4.04.7000 5025744-84.2015.4.04.7000 5022556-34.2015.4.04.0000 5014066-05.2011.4.04.7100	Cita exigência de conteúdo sobre competência da CorteIDH em concurso público
TRF4	5046653-98.2015.4.04.0000	Rejeita retirada de livros com teor homofóbico

TRF4	5015364-16.2016.4.04.0000	Cita jurisprudência da CorteIDH sobre audiência de custódia
TRF4	5013305-32.2015.4.04.7100	Reconhece impossibilidade do acesso ao sistema de cotas por estrangeiro
TRF4	5071427-72.2014.4.04.7100 5071655-47.2014.4.04.7100 5070696-76.2014.4.04.7100 5071722-12.2014.4.04.7100 5070886-39.2014.4.04.7100 5071748-10.2014.4.04.7100 5071734-26.2014.4.04.7100 5070596-24.2014.4.04.7100 5071736-93.2014.4.04.7100 5071735-11.2014.4.04.7100 5070618-82.2014.4.04.7100	Trata da ilegitimidade passiva da União para responder por ação indenizatória fundada em irregularidades em presídio estadual
TRF4	5002802-43.2014.4.04.0000	Cita jurisprudência da CorteIDH, sem caso específico, para permitir permanência de estrangeiro no território nacional
TRF4	5023293-91.2012.4.04.7000	Cita jurisprudência da CorteIDH, sem caso específico, para tratar da excepcionalidade da prisão cautelar
TRF5	0800611-53.2021.4.05.8003 0800607-16.2021.4.05.8003 0800610-68.2021.4.05.8003 0811459-18.2022.4.05.0000	Cita Povo Xucuru vs. Brasil para tratar de demarcação de território de outro povo indígena
TRF5	0816362-04.2017.4.05.8300 0816362-04.2017.4.05.8300	Afirma que a anulação da concessão de anistia política sem contraditório afronta as decisões da CorteIDH
TRF5	0825872-31.2023.4.05.8300	Cita Duque vs. Colombia para tratar de imparcialidade
TRF5	0800601-09.2021.4.05.8003	Cita jurisprudência da CorteIDH, sem tratar de caso específico, para versar sobre a necessidade de proteger direitos indígenas
TRF5	0812293-84.2023.4.05.0000	Cita jurisprudência da CorteIDH, sem tratar de caso específico, para negar a possibilidade de acesso de associação privada a processo penal
TRF5	0800375-31.2022.4.05.8403	Cita jurisprudência da CorteIDH, sem tratar de caso específico, para ordenar a entrega de diploma a pessoa haitiana
TRF5	0806743-11.2023.4.05.0000	Cita jurisprudência da CorteIDH, sem tratar de caso específico, para tratar da responsabilidade integral em matéria ambiental

TRF5	0814036-66.2022.4.05.0000	Cita <i>Moiwana v. Suriname e Saramaka v. Suriname</i> para tratar de direitos indígenas
TRF5	0801751-07.2023.4.05.0000	Cita jurisprudência da CorteIDH, sem tratar de caso específico, para dizer que a liberdade de expressão não é absoluta
TRF5	0813801-02.2022.4.05.0000	Cita Resoluções da CorteIDH para tratar de superlotação prisional
TRF5	200705000670865	Informa que pessoas presas teriam denunciado condições degradantes à CorteIDH
TRF6	0000055-21.2017.4.01.3805	Necessidade de prevenir condenações na CorteIDH em matéria previdenciária

APÊNDICE B: LIVRO DE CÓDIGOS

O presente apêndice detalha as estratégias de busca (*strings*) utilizadas na pesquisa empírica realizada nos TRFs, no STJ e no STF, detalhada no capítulo 5. A pesquisa nos TRFs e no STF empregou 14 (quatorze) *strings* distintas, tendo em vista a incapacidade das bases de dados para trabalharem com estratégias mais longas e que envolvessem termos alternativos e/ou pesquisas com muitas expressões em conjunto. Foram elas:

“corte interamericana”

“corte interamericana” e “Ximenes Lopes”

“corte interamericana” e “escher”

“corte interamericana” e “Garibaldi”

“corte interamericana” e “gomes lund”

“corte interamericana” e “fazenda brasil verde”

“corte interamericana” e “favela nova Brasília”

“corte interamericana” e “xucuru”

“corte interamericana” e “herzog”

“corte interamericana” e “fogos de santo antonio”

“corte interamericana” e “barbosa de Souza”

“corte interamericana” e “sales pimenta”

“corte interamericana” e “tavares pereira”

“corte interamericana” e “Honorato”

Já no STJ, a ferramenta de pesquisa é suficientemente avançada para a utilização de uma estratégia com várias expressões e marcadores. Sendo assim, apliquei a *string* seguinte: “corte interamericana” e (“ximenes Lopes” ou “garibaldi” ou “gomes lund” ou “fazenda brasil verde” ou “favela nova brasil” ou “xucuru” ou “Herzog” ou “fogos de santo antonio” ou “barbosa de Souza” ou “sales pimenta” ou “tavares pereira” ou “honorato”).