

SUPERVISÃO E CUMPRIMENTO DAS SENTENÇAS INTERAMERICANAS

Antonio de MAIA E PÁDUA*

RESUMEN: Este trabajo estudia el poder de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para supervisar el cumplimiento de sus propias sentencias, se analizan los fundamentos de este poder y se describe la forma en que se ha realizado dicha función. Además, el autor propone una vía para que a través de su propia convicción, Brasil cumpla las obligaciones impuestas por la corte en sus sentencias.

Palabras clave: Cumplimiento de sentencias, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

ABSTRACT: *This paper studies the power of the Inter-American Court of Human Rights to supervise the compliance with its own sentences, analyzing the basis of this power and describing how this activity has been usually undertaken. Furthermore, the author proposes a way for Brasil, using its own conviction, to carry out the obligations imposed by the Court in its resolutions.*

Descriptors: *Fulfillment of sentences, Inter-American Court of Human Rights.*

* Licenciado en derecho por la Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Defensor público da União laborando en la Defensoria Pública da União no Distrito Fedecal.

I. INTRODUÇÃO

Em 1948, a necessidade de salvaguardar a condição humana ganhou ares de prioridade no continente, mas somente vinte e um anos após a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem foi a tarefa definitivamente lançada ao plano internacional.

A percepção de que era necessário transferir o dever de proteção às pessoas a um sistema supranacional levou a grande maioria dos países americanos a formular uma base normativa a todos aplicável.

Reunidos os desígnios soberanos, possibilitada foi a estruturação do modelo continental com marco na Convenção Americana de Direitos Humanos, da qual decorrem princípios norteadores para o exercício do poder e garantias mínimas conferidas a todo homem sob o poder de qualquer dos signatários.

O cenário normativo comum, contudo, não impede as legislações nacionais de buscarem o mesmo objetivo. Muito pelo contrário, optou-se pela integração das normas locais ao sistema internacional, coordenando-as às normas convencionais para formar uma única ordem jurídica, como deixam claro as alíneas *b* e *c* do art. 29.

Convenção e leis locais constituem e completam o sistema interamericano, permitindo que este conte com os enunciados normativos suficientes à realização dos fins para os quais foi instituído.

Dessa situação de concorrência normativa decorre o dever de adequação das disposições internas às normas decorrentes do acordo internacional, pois não me parece aceitável que, após obrigar-se no plano internacional, algum país dispusesse contrariamente aos escopos do compromisso que prometeu honrar.

O acordo firmado impede que norma local, e por isso unilateral, rompa o pacto normativo internacional, ao menos enquanto o Estado o integrar. Assim, qualquer conflito entre normas de origens diferentes há que ser resolvido em favor das por todos aceitas em convenção. *Pacta sunt servanda*.

Jurisdição americana

Mas não só de enunciados normativos foi construído o sistema de proteção. Certos da insuficiência que os acometia, a grande parte dos signa-

tários, soberanamente, outorgou à uma autoridade supranacional função cimeira na jurisdição sobre a ordem americana.

Mesmo que falso fosse o histórico de violações sistemáticas aos direitos humanos no continente, e que os Estados fossem plenamente capazes de, cada um por si, garantir a proteção por todos merecida, outro caminho não conduziria à realização da proposta esboçada em 1948 e definitivamente formulada em 1969. Lançar o dever de proteção à pessoa ao plano supranacional, elaborando um cenário normativo comum, implica, necessariamente, no reconhecimento da existência de uma jurisdição no mesmo plano.

Qualquer solução intermediária transformaria a Convenção em outra mera declaração de princípios, ao lado das Constituições de cada um dos signatários, que, invariavelmente, listam as mais belas odes ao ser humano já imaginadas. Ignorar a jurisdição continental fere de morte o sistema de proteção, impedindo mesmo a configuração da ordem jurídica única, pois é o único instrumento apto à manutenção da integridade do conjunto normativo supranacional.

Na formatação da jurisdição, como na do ordenamento, foram igualmente integrados elementos internacionais e locais, justapondo-se Corte Interamericana e autoridades judiciárias nacionais. À primeira, nos termos do número 3 do artigo 62, compete conhecer as controvérsias sobre a interpretação da Convenção, enquanto aos juízes locais, destinou-se o papel de base e principal mecanismo para a efetivação da proteção ao ser humano no espaço territorial em que tem jurisdição.

À Corte foi reservado o poder de solucionar definitivamente as questões afetas à proteção do homem americano —artigo 67, desde que o problema apontado não tenha encontrado resposta dentro do Estado em que teve lugar— número 2 do artigo 61.

Como órgão de cúpula, porém, é a Corte mestre de sua própria competência, logo seu espaço de atuação é amplo o suficiente para permitir conhecer de questões ainda submetidas à persecução penal local, ou mesmo as que, devendo ser investigadas não o foram, conforme se registrou na consideração n. 69 na sentença, de 18 de setembro de 2003, no Caso Bulacio, pois, em última análise, cabe a Corte fixar o momento em que houve —ou não— o esgotamento dos recursos internos.

Dentro de todo esse universo apresentado, tratarei apenas de algo que é inerente à existência de qualquer jurisdição, quanto mais uma revestida de supremacia: a supervisão do cumprimento de suas próprias decisões.

II. SUPERVISÃO PELA CORTE

As decisões da Corte fixam, de maneira geral, obrigações de indenizar, do que são exemplos as decisões n. 9 e n. 10 na sentença, de 6 de fevereiro de 2001, no Caso Ives Bronstein; obrigações cível-administrativas, decisões n. 7 e n. 8 na mesma sentença; obrigações relacionadas à liberdade pessoal, decisão n. 5 na sentença, de 17 de setembro de 1997, no Caso Loayza Tamayo; e obrigações de adequação legislativa, decisão n. 4 na sentença, de 5 de fevereiro de 2001, no Caso “A Última Tentação de Cristo”¹.

Condenado o Estado, fixada a medida de reparação e, eventualmente, interpretada a sentença, passa a Corte a supervisionar o cumprimento de sua decisão.

Esse procedimento tem no acompanhamento das medidas cautelares seu antecedente direto, pois, ao verificar a adequação daquelas medidas às necessidades do momento, acabava, também, supervisionando o acatamento das mesmas pelo Estado a que foram impostas.

Nas palavras de Cançado Trindade:

[E]n sus resoluciones provisionales de protección, la Corte, además de la adopción de dichas medidas, también ha requerido al Estado que informe periódicamente sobre ellas, y a la Comisión que presente a la Corte sus observaciones sobre los informes estatales. Esto ha posibilitado a la propia Corte ejercer, además de la protección de carácter preventivo..., un monitoreo con-

¹ “Prácticamente todos los países centro y sudamericanos conocen una jurisdicción constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, creada por la CAmDH, ciertamente puede considerarse que tiene tal naturaleza. La Corte forma, junto con su jurisprudencia una Constitución parcial en el marco del derecho constitucional común americano”. Häberle, Peter y Kotzur, Markus, *De la soberanía al derecho constitucional común: palabras clave para un diálogo europeo-latinoamericano*, trad. de Héctor Fix-Fierro, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 39 y 40.

tinuo del cumplimiento, por parte de los Estados en cuestión, de las referidas medidas provisionales de protección por ella dictadas.²

Foi o que se passou, por exemplo, no Caso Bustios-Rojas —resolução de 8 de agosto de 1990—, quando, verificado o descumprimento das medidas impostas ao Peru em 5 de junho daquele ano (consideração n. 5), a Corte determinou ao Estado que providenciasse a imediata implementação das mesmas (decisão n. 2). Mesmo sem fundamentar o poder de acompanhar a concretização de suas decisões, não deixou de declarar na consideração n. 7 que “[as] medidas debe[rían] ser adoptadas inmediatamente y su aplicación efectiva debe poder ser verificada por la Corte en cualquier momento”.

O fato é que, apesar de conhecer a resposta exigida pela situação, não construiu argumentação apta a justificá-la, o que só viria a fazer treze anos mais tarde, restringindo-se a arrolar os fundamentos clássicos das medidas cautelares (considerações n. 4 e n. 6).

1. *Primeiras resoluções*

Muito embora a Corte afirmasse desde a sentença de reparações (indenização compensatória) do Caso Velasquez Rodriguez, datada de 21 de julho de 1989, que exerceria seu poder de supervisão (decisão n. 5), somente em 17 de novembro de 1999 decidiu dele se valer ao deparar-se com a recusa do Peru em cumprir as determinações a que foi condenado nos Casos Castillo Petruzzi e outros e Loayza Tamayo.

Naquela ocasião as duas primeiras resoluções de cumprimento de sentença foram proferidas. Nelas, determinou ao Estado que cumprisse integral e imediatamente as obrigações impostas, sem se preocupar, contudo, em fundamentar seu poder de supervisão, o que só faria quatro anos mais tarde.

Assim o fez na consideração quando no n. 2 da resolução no Caso Castillo Petruzzi e outros, afirmou: “[q]ue el artículo 67 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que ‘[e]l fallo de la Corte será definitivo e inapelable. En caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de

² Prólogo del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Medidas provisionales*, San José, Secretaría de la Corte, núm. 3, 2001, p. XVII.

las partes, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los noventa días a partir de la fecha de la notificación del fallo”; na consideração n. 6: “[q]ue, en virtud del carácter definitivo e inapelable de las sentencias de la Corte, éstas deben ser prontamente cumplidas por el Estado en forma íntegra”; na consideração n. 3: “[q]ue el artículo 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos estipula que ‘[l]os Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes’”; e também na consideração n. 4, “[q]ue esta obligación corresponde a un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, respaldado por la jurisprudencia internacional, según el cual los Estados deben cumplir sus obligaciones convencionales de buena fe (*pacta sunt servanda*)”.

É certo que as noções de *pacta sunt servanda* e de irrecorribilidade das decisões não têm o condão de justificar o poder de supervisão da Corte. Contudo, ao extrair do dever de honrar os pactos celebrados (consideração n. 4) o fundamento da obrigatoriedade das condenações respaldadas em norma internacional, e, com isso a própria natureza vinculante das mesmas (consideração n. 3), tudo combinado à impossibilidade de alteração do decidido (consideração n. 2), acabou por evidenciar o poder de supervisão como único meio de que dispõe para verificar o cumprimento integral e imediato da condenação (consideração n. 6).

2. Justificação

Continuou carente de justificação o poder de supervisão nas resoluções nos Casos “Peruanos”, de 1o. de junho de 2001; Baena e outros e Bairros Altos, de 22 de novembro de 2002; Benavides Cevallos, Blake, Caballero Delgado e Santana, Durand e Ugarte, Garrido e Baigorria, Loyaza Tamayo e Castillo Paez, de 27 de novembro de 2002, e El Amparo, Neira Alegria e outros e “A Última Tentação de Cristo”, de 28 de novembro de 2002.

Só em 27 de novembro de 2003 a justificativa veio à luz, ao afirmar, nas considerações nn. 13 e 14 da resolução de supervisão do cumprimento da sentença do Caso Benavides Cevallos:

[Q]ue en términos del artículo 65 de la Convención Americana, “[l]a Corte someterá a la consideración de la Asamblea General de la Organización en cada período ordinario de sesiones un informe sobre su labor en el año ante-

rior. De manera especial y con las recomendaciones pertinentes, señalará los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos"... [q]ue el artículo 30 del Estatuto de la Corte establece que, "[l]a Corte someterá a la Asamblea General de la OEA, en cada período ordinario de sesiones, un informe de su labor en el año anterior. Señalará los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos. Podrá también someter a la Asamblea General de la OEA proposiciones o recomendaciones para el mejoramiento del sistema interamericano de derechos humanos, en lo relacionado con el trabajo de la Corte".

É desse dever de informar à Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos sobre o cumprimento de suas sentenças e da faculdade de recomendar formas de melhorar o sistema continental de proteção às pessoas, que se extrai a justificativa para a possibilidade de supervisionar.

Resta evidente "[q]ue es una facultad inherente a las funciones jurisdiccionales de la Corte el supervisar el cumplimiento de sus decisiones", como afirmou na consideração n. 1 da resolução no Caso Benavides Cevallos, pois só mesmo detendo esse poder poderá se desincumbir da obrigação imposta pelo artigo 65 e, ainda, contribuir para o aperfeiçoamento do sistema para o qual esta serve de base normativa.

Assim, o artigo 65 fornece o material que, trabalhado pela interpretação da Corte, justifica plenamente o acompanhamento da conduta estatal, em relação às obrigações impostas na condenação. Essa postura ativa, por sinal, é o mínimo que se pode exigir de uma autoridade judicial desprovida de meios executivos e que pretenda, de fato, contribuir para que o sistema que integra alcance bons resultados.

A coerção política que reveste o procedimento de supervisão é, por enquanto, o único instrumento internacional capaz de compelir um Estado reticente a observar a Convenção e implementar a condenação imposta.

3. *Processo*

A supervisão não tem forma rígida, mas é sempre marcada pela intervenção, *sponte propria* ou ordenada pela Corte, do país condenado e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Normalmente, também aquele que teve sua humanidade desrespeitada ou seu sucessor, por re-

apresentação, participa do processo. Foi o que aconteceu no Caso Caballero Delgado e Santana, vistos nn. 5 a 7 na resolução de 27 de novembro de 2003.

Outros interessados podem igualmente se fazer ouvir caso tenham algo de relevante para acrescentar. Exemplo está no visto n. 24 na resolução, de 27 de novembro de 2002, no Caso Loayza Tamayo.

Após o transcurso de um período de tempo variável, que gira em torno de um ano da sentença, a supervisão culmina em uma resolução de cumprimento. Usualmente a Corte o faz em novembro, pouco antes de encerrar suas atividades.

Na resolução, declara o que da condenação foi implementado e o que não foi. As decisões que daí se seguem são variadas e estão intimamente vinculadas ao nível de inoperância do condenado. Pode a Corte, além de determinar providências acessórias, simplesmente reiterar o dever de cumprir a sentença (Caso Blake, decisão n. 3 na resolução de 27 de novembro de 2002) ou, o que é mais grave, submeter a questão à Assembléia Geral (Caso Benavides Cevallos, decisão n. 3 na resolução de 27 de novembro de 2002).

Somente quando o Estado cumpre integralmente o determinado o processo é arquivado (Caso *A Última Tentação de Cristo*, decisão n. 2 na resolução de 28 de novembro de 2003). Porém, muitos são os casos antigos encerrados sem nenhuma manifestação da Corte, prática que, talvez, não tenha sobrevida em razão da nova postura de fiscalização que vem adotando há, pelo menos, cinco anos.

Por fim é interessante notar que, mesmo no curso de uma supervisão, podem ser impostas medidas cautelares. Assim agiu a Corte na resolução de 20 de novembro de 2003 no Caso Bámaca Velásquez (consideração n. 10 e decisões n. 2 e n. 3), que antecedeu em poucos dias a resolução de cumprimento.

III. CUMPRIMENTO NO BRASIL

Por ter aceitado ser parte do sistema, deve o Brasil cumprir o determinado nas condenações impostas pela Corte, obrigação que não se esvaece pelo fato de não existirem normas internas a estabelecer, especificamente, como deverá o País proceder.

O Estado não pode escusar-se com a própria omissão para recusar o respeito à ordem judicial. Caso o faça, estará violando uma segunda vez o compromisso internacional que subscreveu, pois, como ensina Cançado Trindade, “si el Estado deja de cumplir esta obligación incurre en nueva violación de la Convención Americana, en adición a la violación original de alguno(s) de los derechos por esta protegido(s)”.³

É imprescindível, portanto, forjar solução normativa, adequando as leis atuais à nova exigência imposta pelo compromisso internacional assumido, ao menos enquanto não for superada a inércia legislativa que, até o presente momento, vem obstando a promulgação de disposições adequadas para a regulamentação da matéria.

1. *Atribuição*

A primeira questão relevante é a identificação da pessoa juridicamente capaz de executar a tarefa imposta pela Corte.

Inserindo-se a questão na esfera da responsabilidade internacional, é à República imputável toda e qualquer violação, já que somente ela detém a capacidade de se comprometer externamente. Contudo, a identificação da República como responsável não soluciona a questão, pois sendo composta da União de Estados, Distrito Federal e Municípios, carece o problema de mais dados para ser resolvido.

A resposta, acredito, está no atributo constitucional da representação internacional, inciso I do art. 21, vez que me parece certo seguir, do poder de tratar em nome da República, o encargo da responsabilidade pela quebra do pactuado. “No [Direito Internacional] a personalidade é da União, sendo ela, em consequência, quem possui o direito de convenção, de legação e ainda a responsabilidade no plano internacional”, segundo lição de Celso de Albuquerque Mello.⁴ Portanto, está na esfera federal a atribuição de cumprir a condenação, pouco importando se a conduta rechaçada possa também internamente ser a ela imputada.

Cabendo constitucionalmente à Presidência a representação da União —inciso VIII do art. 84—, é dela, em última análise, a atribuição para

3 *O direito internacional em um mundo em transformação*, Rio de Janeiro, Renovar, 2002, p. 612.

4 *Curso de direito internacional público*, 10a. ed., Rio de Janeiro, Renovar, 1994, p. 322.

cumprir e buscar o cumprimento da condenação, sendo possível que a delegue aos seus órgãos auxiliares.

Essa providência foi mesmo determinada no Decreto n. 4.433, de 18 de outubro de 2002, que, quando esteve vigente, conferiu à Comissão de Tutela de Direitos Humanos da Secretaria de Estado a que estava vinculada o poder de adotar todas as medidas necessárias ao cumprimento da Convenção. Porém, derogada a norma na reforma administrativa promulgada com a Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, nenhum órgão executivo federal conta mais com tal atribuição.

2. *Federação*

A responsabilidade da União não se dilui diante da repartição federal de competências, como dispõe o número 1 do artigo 28, pois decorre primeiro do compromisso internacional.

Não que as leis que regulam a Administração sejam irrelevantes para a questão. Tanto não é o caso que, com base nelas, pude identificar, na estrutura do Estado, o órgão com atribuição para implementar a condenação.

A indivisibilidade da responsabilidade deriva da natureza da obrigação em que se sustenta. Porém, essa mesma indivisibilidade não impede, de forma alguma, a incidência de normas internas para disciplinar aspectos que fogem do campo de abrangência da Convenção, num exemplo claro da coordenação das normas que formam a ordem jurídica americana sobre direitos humanos. Mas que fique claro: só subsidiariamente à norma internacional disposição administrativa interna poderá ser aplicada.

A União, contudo, apesar de responsável internamente pelas obrigações da República, nem sempre poderá praticar o ato determinado pela Corte, pois o respeito às obrigações internacionais não autoriza a quebra da forma federativa.

Nesses casos, aos demais integrantes da República caberá concretizar a sentença na medida da competência fixada pelo regime constitucional, afinal a obrigação internacional recai sobre a federação da qual participam, e não apenas da pessoa jurídica que personifica o Estado federal. Contudo, por ser garante, deve a União atuar com firmeza junto à unidade federativa, pois não é outra a orientação do número 2 do art. 28.

3. *Homologação*

A concretização da condenação não depende da prévia homologação pelo Supremo Tribunal, pois o caso não se identifica com as sentenças estrangeiras. Apesar da Corte não integrar a estrutura do judiciário nacional, uma e outro compõem, juntos, a jurisdição continental para a proteção à pessoa, e seria paradoxal um órgão considerar estranho o organismo que compõe.

A homologação se destina tão-somente a preservar o que haja de mais precioso no modo de ser brasileiro, e que de forma alguma poderia ser relegado, mesmo que em detrimento da cooperação judiciária internacional e dos direitos adquiridos por alguém no estrangeiro. Ao menos é esta a lição de Jacob Dolinger ao afirmar que “determinadas sentenças estrangeiras não merecem a homologação por conterem dispositivo tão chocante à nossa ordem pública que não deveriam produzir efeitos em nossa sociedade”.⁵

Como produto da jurisdição única americana, as decisões da Corte jamais contrariarão os escopos da República nem perturbarão a paz da sociedade que nela vive, justamente por constituírem a palavra final em um sistema do qual o Brasil optou por fazer parte. Assim, a impossibilidade de ofensa à ordem pública deixa sem campo de aplicação a alínea *h* do inciso I do artigo 102 da Constituição, isto porque o mecanismo que ali foi inscrito se destina à proteção da face mais sensível da organização nacional contra mandamentos que com ela não guardem compatibilidade.

4. *Etapas e modos*

Comunicada ao País, deve a condenação ser encaminhada à Presidência da República que, podendo praticar o ato determinado, deverá materializá-lo por si ou por delegação ou, ainda, ordenar sua materialização pelo órgão do Executivo com atribuição para praticá-lo, valendo-se, sempre que necessário, do poder advocatório.

A obrigação de indenizar sempre caberá à União, pois o desembolso de certa quantia de dinheiro para desincumbir-se de um dever é conduta que nunca escapará do seu rol de atribuições. Nada impede, porém, o re-

⁵ *Direito internacional privado*, 5a. ed., Rio de Janeiro, Renovar, 1997, p. 363.

gresso no patrimônio do responsável imediato pela violação, já que não é aceitável vedar a recomposição da fazenda pública federal.

Ainda que não se possa invocá-la como exemplo, a Lei n. 10.706, de 30 de junho de 2003, ilustra bem a linha a ser seguida. No Caso 11.289, admitindo sua responsabilidade, o Brasil obrigou-se a diversas providências diante da Comissão Interamericana, motivando a edição da lei, por meio da qual reconheceu a violação e determinou o pagamento de indenização, pela Fazenda federal, ao trabalhador submetido à escravidão, indicando, por fim, que haverá regresso no patrimônio daquele que escravizou. É certo que, no caso, não houve decisão judicial, mas também é certo ter arcado a União com o custo de conduta que, internamente, não pode ser a ela imputada.

É evidente que, mesmo sendo a Corte uma autoridade judicial, suas decisões não estão submetidas ao regime do precatório. Cogitar o contrário, além de ser perda de tempo, contraria a lógica daquele sistema de pagamento que contrapõe-se à penhora, mecanismo completamente desconhecido pela jurisdição internacional. Não havendo o risco de ser comprometida a racionalidade nem o planejamento financeiro do Estado pela súbita diminuição de seu patrimônio, torna-se inútil o art. 100 da Constituição.

O pagamento da indenização, portanto, melhor se conforma como ato administrativo que encontra na condenação sua motivação política, do que como o cumprimento forçado de sentença. Aliás, a inexistência de um instrumento internacional para a execução forçada das decisões da Corte acaba por caracterizar dessa forma toda espécie de cumprimento.

A obrigação cível-administrativa, por sua vez, poderá ou não ser concretizada pela União. Quando puder, procederá do modo já descrito; quando não, deverá comunicar a condenação à unidade federativa competente. A comunicação é etapa imprescindível do cumprimento da sentença, pois não poderá o Estado, o Distrito Federal nem o Município desincumbir-se de uma tarefa que não conheça.

Muito embora a responsabilidade internacional da República desemboque na responsabilidade interna da União, não estão seus demais integrantes livres da obrigação de respeitar os direitos humanos. Deverão, portanto, como a União, praticar o ato exigido pela Corte.

O mesmo vale para o Judiciário e o Legislativo da União, que deverão ser comunicados da sentença quando só a eles for atribuída a prática da conduta necessária à materialização do que for determinado.

Por fim, a obrigação de adequação legislativa segue as linhas gerais já traçadas. Inserindo-se a matéria na competência legislativa da União, deverá o Presidente encaminhar o projeto de lei quando sua for a iniciativa, ou, havendo urgência, deverá editar medida provisória. Não sendo sua a iniciativa, deverá comunicar ao Poder ou órgão que a detenha. Sendo o assunto reservado ao Legislativo local, deverá comunicar a sentença tanto a este, quanto ao detentor da iniciativa. No caso de normas regulamentares federais, deverá o Presidente adequá-las de imediato.

5. Procuradoria-Geral da República

Toda sentença da Corte deverá ser comunicada também à Procuradoria-Geral da República, pois a proteção aos homens é tema que integra o rol de atribuições deste órgão, já que trata, para dizer o mínimo, da preservação de direitos indisponíveis.

Cabendo a própria União materializar o determinado na condenação, deverá o Procurador-Geral fiscalizar toda a atividade executiva, verificando a adequação dos atos da administração, tanto em relação às normas internas, quanto às internacionais.

Sendo competente um Estado ou o Distrito Federal, além de fiscalizar, poderá, diante da inércia destes, representar pela intervenção federal, pois a não implementação da sentença ofende o sensível princípio constitucional da proteção à pessoa, nos termos da alínea *b* do inciso VII do art. 34. Provida a representação, caberá diretamente à União, por meio do interventor ou de simples decreto de intervenção, cumprir a determinação.

Por fim, também terá poder de fiscalização quando a conduta capaz de concretizar o disposto na sentença for atribuição municipal. Quando o município se mostrar reticente, caso nada seja feito no plano estadual, deverá requerer a intervenção federal no Estado-membro para que, o interventor possa suprir a dupla omissão local.

6. *Intervenção judicial*

Permanecendo inerte a Administração, poderá aquele a quem a medida beneficia forçar internamente o seu cumprimento, ao menos na maior parte das vezes.

Aliás, esta possibilidade está expressamente prevista no número 2 do artigo 68 naquilo que toca às obrigações de indenizar. Deixando a União de pagar espontaneamente o valor determinado pela Corte, estará aberto o caminho para a execução da obrigação nos termos da legislação processual brasileira. Assim, deverão ser obedecidas as regras de competência e, principalmente, as normas sobre a forma de pagamento.

O precatório, contudo, é, sem dúvida, ponto de estrangulamento entre a prática jurisprudencial americana e as leis nacionais, mesmo que disso não se possa concluir uma incompatibilidade absoluta entre uma e outra. O fato é que as sentenças interamericanas contêm, rotineiramente, decisão que afasta algumas disposições internas que recairiam sobre o montante indenizatório, em especial as regras de tributação, como dá notícia Sergio Ramírez García ao resumir decisões nos Casos Loayza Tamayo e Caballero, Delgado y Santana,⁶ sendo bem possível que vede, igualmente, o pagamento por precatório.

Proibida a utilização dessa forma de pagamento, não poderá o executado dela se valer sem violar norma concreta de proteção à pessoa.

No que toca às obrigações cíveis-administrativas e de liberdade pessoal, carecem de regras que permitam sua execução. Contudo, não acredito ser inviável, do ponto de vista processual, a intervenção judicial, pois sendo inapelável o pronunciamento da Corte, servirá, ao menos, de prova pré-constituída do direito líquido e certo. Aceito o pressuposto, poderá o beneficiário manejar mandado de segurança ou *habeas corpus* com o fim de obter a ordem judicial correspondente à natureza do bem jurídico, reconhecido pela sentença supranacional, que deseja proteger.

Caso os benefícios dirijam-se a uma coletividade, poderá o Ministério Público ou uma associação entrar no circuito. Por sua vez o impetrado será a autoridade competente para praticar o ato que restitua ordem à situação atacada.

⁶ *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, UNAM, 2001, pp. 266 y 179, respectivamente.

Mas, que fique bem claro ser a intervenção judicial apenas uma válvula de escape que não pode ser convertida no modo normal de implementação da condenação sem prejuízo do sistema de proteção à pessoa. Conferir ao beneficiário meios de fazer cumprir a sentença da Corte, embora constitua medida necessária, transfere um peso enorme ao indivíduo que, além de ter logrado condenar a República, se vê obrigado a executar a condenação ele próprio. Nem mesmo a existência de uma Defensoria Pública bem aparelhada seria capaz de contornar a perversidade da situação.

Além disso, a atuação judicial não alcança a obrigação de adequação legislativa, o que a torna inútil para impedir crises institucionais que decorram da repartição de poderes. Isso porque não há instrumento processual capaz de forçar a atividade legislativa, conforme dá a entender a reiterada prática jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal em matéria de injunção, inaugurada no acórdão, de 21 de março de 1990, no Mandado n. 168-5.

IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Algumas medidas contribuiriam para a melhoria do sistema continental de proteção à pessoa, seja no plano nacional, seja no internacional.

Internamente, seria interessante a criação de um órgão executivo completamente autônomo, apto a dar efeito a toda e qualquer indenização e obrigação cível-administrativa. Esse órgão da República não integraria a estrutura de nenhum dos Poderes, nem nenhuma esfera federativa, detendo atribuição administrativa plena, mas exclusivamente no que toca à implementação da condenação. Para tanto, é imprescindível que possua dotação orçamentária própria.

A atividade legislativa necessária ao cumprimento da sentença, por sua vez, poderia ser entregue integralmente ao Congresso Nacional. Para forçar adequação das normas internas, poderia ser implantada, no processo legislativo, regra que obstrua a pauta e impeça o recesso parlamentar até a solução da violação.

Por fim, a atividade jurisdicional seria entregue exclusivamente ao Supremo Tribunal, único órgão judicial nacional apto a ocupar a cimeira da vertente interna da jurisdição americana.

Com tais providências não haveria quebra da federação nem da separação de Poderes. A emenda constitucional que às veiculasse serviria apenas ao rearranjo de competências para o aprimoramento da proteção ao ser humano, suprimindo, ainda, a ausência de uma autoridade administrativa que se possa tachar de verdadeiramente nacional, e não apenas federal.

No âmbito da intervenção judicial, a criação de ritos próprios para forçar o cumprimento das sentenças da Corte, combinada com a invariabilidade do pólo passivo (autoridade executiva nacional) e do órgão judicial competente (Supremo), seria de grande valia, como também o seria a legitimação exclusiva do Procurador-Geral da República para promover as demandas em caráter obrigatório, reservando-se ao beneficiário apenas a legitimação subsidiária.

Especificamente no que se refere às obrigações relacionadas à liberdade pessoal, poder-se-ia atribuir à sentença da Corte caráter mandamental, equiparando-a a verdadeiro *habeas corpus*.

Internacionalmente, acredito que o sistema ganharia novo vigor com a vinculação da Assembléia Geral à decisão da Corte, impondo-se a aplicação de sanção ao Estado reticente se o contrário não for expressamente determinado pela maioria dos seus membros. Essa medida não retiraria as circunstâncias políticas das considerações que podem ser levadas em conta caso a caso, mas impediria que a inércia sirva como instrumento a ser aproveitado pelo país condenado.

Dessa forma, a resolução de supervisão ganharia os contornos de verdadeira *astreinte política*, pois serviria mais eficazmente à quebra da postura intransigente do Estado que, condenado, se mantivesse inadimplente.