

Alterações normativas, transformações sociojurídicas: analisando a eficácia da Corte Interamericana de Direitos Humanos¹

Normative changes, sociolegal shifts: analyzing the efficacy of the Interamerican Court of Human Rights

Carina Calabria

Universidade de Manchester, Reino Unido. E-mail: carinacalabria@gmail.com.

Recebido e aceito em março de 2017.

¹ Um rascunho inicial deste artigo foi apresentado durante o workshop “*The Inter-American Human Rights System: The Law and Politics of Institutional Change*” organizado pelo *Leverhulme Inter-American Human Rights Network* no Instituto das Américas, *University College London*, nos dias 9 e 10 de outubro de 2015. Agradeço aos comentários de todos os colegas que ali estiveram presentes e contribuíram para a atual versão do artigo. Sou grata especialmente a Marcelo Torelly pelo convite para integrar esta obra e pela flexibilidade para que a presente pesquisa pudesse ser publicada da maneira mais completa possível. Essa pesquisa integra o projeto “*A sociology of the transnational constitution*”, liderado pelo Professor Chris Thornhill e financiado pelo Conselho de Pesquisa Europeu (Advanced Grant 323656–STC).

Resumo

Este artigo busca contribuir para o desenvolvimento de um conceito multidimensional de eficácia, utilizando uma perspectiva sociojurídica para analisar os efeitos das ordens de alteração normativa utilizadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos como medida de reparação. Inicialmente, irá examinar a conversão de modificações legislativas em uma medida de reparação de violações de direitos humanos, enfatizando as características de seu uso pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Em seguida, sistematizará as decisões nas quais a Corte Interamericana de Direitos Humanos utilizou essa medida de reparação, estabelecendo uma categorização de acordo com as questões legais que controvertem. Finalmente, irá avaliar a eficácia dessa medida de reparação por meio da análise dos efeitos de cada uma dessas medidas sobre as ordens jurídicas domésticas e sobre o regime regional de direitos humanos.

Palavra-chave: eficácia; Corte Interamericana de Direitos Humanos; modificações legislativas.

Abstract

This article aims to analyse the development of Legislative Change into a reparation measure, taking into consideration its use by the Inter-American Court of Human Rights. The study will propose a categorization of decisions based on the legal questions raised by the Court's orders for legislative change. Subsequently, it will examine the effects of each such order upon the domestic legal system with the purpose of assessing the efficacy of this reparatory measure.

Keywords: efficacy; Inter-American Court of Human Rights; legislative change.

Introdução

Um dos aspectos distintivos da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante Corte) tem sido o desenvolvimento de um regime de reparações inovativo e abrangente, superando modelos centralizados no uso de medidas compensatórias como principal forma de reparação. Uma das medidas de reparação frequentemente ordenada pela Corte, diferenciando sua conduta da prática de outras cortes diante de violações de direitos humanos, é a realização de modificações legislativas em ordens jurídicas domésticas. Esse regime reparatório diferenciado e o uso de medidas de reparação estruturais, como modificações legislativas, tem colocado em questionamento tanto a eficácia da Corte como a forma de avaliar eficácia de cortes.

Este artigo, estruturado em cinco seções, busca contribuir para o desenvolvimento de um conceito multidimensional de eficácia, utilizando uma perspectiva sociojurídica para analisar os efeitos das ordens de alteração normativa utilizadas pela Corte como medida de reparação.

Inicialmente, em sua primeira seção, examina a conversão de modificações legislativas em uma medida de reparação de violações de direitos humanos, enfatizando as características de seu uso pela Corte. Para tal, situa o conceito de modificação legislativa no campo da responsabilidade internacional de Estados, por meio da observação dos arranjos institucionais e normativos que condicionaram o seu processo de codificação e o seu uso como medida reparatória. Realizada essa primeira contextualização, a segunda seção reúne as decisões em que a Corte ordenou a realização de modificações legislativas para identificar padrões de uso jurisprudencial. Em seguida, sugerem-se algumas hipóteses para explicar o uso e a frequência da aplicação dessa medida de reparação. A terceira seção evidencia as características gerais da aplicação de ordens de modificação legislativa, delineando as principais contribuições da Corte para o desenvolvimento doutrinário e a aplicação dessa medida reparatória. Dando continuidade, a quarta seção sugere uma classificação das decisões reparatórias reunidas na seção anterior em 12 categorias, de acordo com as questões legais que abordam. Em seguida,

detalha o conteúdo específico de cada uma das ordens de alteração normativa identificadas na jurisprudência da Corte. Como a maioria dessas decisões não tem tradução em língua portuguesa, busca-se, com a apresentação detalhada do conteúdo de cada uma dessas decisões, oferecer uma seção de referência para consulta e divulgação da aplicação realizada no âmbito regional. Finalmente, a quinta seção analisa a eficácia dessas medidas, considerando cinco graus de eficácia: formal, elevado, mediano, limitado e grau crítico de ineficácia. Cada um desses graus de eficácia leva em consideração os efeitos sociojurídicos que modificações legislativas podem ter sobre as ordens jurídicas domésticas e sobre o regime regional de direitos humanos. A intenção foi oferecer um estudo sistematizado dessas medidas e de seus efeitos utilizando a jurisprudência da Corte como ponto de partida.

1. Codificação

Um dos aspectos cruciais do estudo da responsabilidade internacional de Estados é o direito à reparação. Deriva de um dos princípios fundamentais de direito internacional, frequentemente invocado em convenções de direitos humanos, que prescreve que violações que resultem em dano devem ser *adequadamente* reparadas². O respeito à esse princípio constitui um dos pilares do direito internacional dos direitos humanos e um dos principais vetores de sua eficácia.

Sobretudo no campo dos direitos humanos, a obrigação de reparar *adequadamente* tem levado ao desenvolvimento de diferentes *formas* de reparação, cada uma integrada por *medidas* de reparação distintas³.

² O direito à reparação é estabelecido nas principais convenções internacionais de direitos humanos, entre elas a Declaração Universal de Direitos Humanos (art. 8), a Convenção Europeia de Direitos Humanos (art. 5, 13, 41) e a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (art. 21). No Sistema Interamericano de Direitos Humanos (doravante Sistema), encontra-se regulamentado no artigo 63, §1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (doravante Convenção) e nos artigos 65 e 66 do Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante Regulamento). Além dessas previsões legais, têm contribuído para esclarecer aspectos relativos ao direito à reparação: os informes anuais, relatórios, decisões e resoluções proferidos nos âmbitos da Corte e da Comissão.

³ A doutrina tem geralmente se referido a *formas* de reparação, mas optei pelo uso do termo *categorias* de reparação por considerá-lo mais preciso para designar uma ordem reparatória

Hodiernamente, é possível distinguir ao menos cinco formas preponderantes de reparação: compensação, garantias de não repetição, reabilitação, restituição, e satisfação. Existem divergências tanto em relação ao significado quanto às medidas de reparação pertencentes a cada uma dessas categorias⁴.

De maneira similar, existem distinções entre o regime reparatório desenvolvido como resposta à responsabilização de Estados por atos ilícitos internacionais e as reparações ordenadas por cortes domésticas. Em regra, por exemplo, cortes domésticas evitam intervir na pauta e no processo legislativo, mantendo a separação de poderes. Não obstante argumente-se que cortes mais ativistas legislam, decisões domésticas indicando estritamente a realização de uma reforma legislativa como medida de reparação individual a uma vítima de violação de direitos humanos não são comuns. No âmbito internacional, em contraste, ordens de modificação legislativa têm sido crescentemente aplicadas como medida de reparação, sendo ora utilizadas como meio de restituição de direitos, ora utilizadas como garantia de não repetição de violações de direitos humanos.

Essa seção irá analisar como e em que momento modificações legislativas foram convertidas em uma medida de reparação de direito internacional,

sobrejacente, que reúne medidas com finalidades reparatórias similares. Em situações excepcionais, mantive o termo formas apenas quando tive que me referir à doutrina, tratados, ou documentos que utilizam esse termo.

⁴ Além da compensação, a Corte define outras 5 categorias de reparação: restituição (implica o restabelecimento, até onde seja possível, da situação que existia antes que ocorrera a violação, reunindo medidas como o restabelecimento da liberdade de pessoas detidas ilegalmente, a devolução de bens confiscados ilegalmente, o regresso ao lugar de residência do qual se foi deslocada, a reintegração ao emprego, a anulação de antecedentes judiciais, administrativos, penais ou policiais, e a devolução, demarcação e titulação do território tradicional das comunidades indígenas), reabilitação (destina-se a outorgar atendimento médico e psicológico necessário para atender as necessidades de saúde física e psíquica das vítimas), satisfação (destina-se a reparar o dano imaterial e pretende recuperar a memória das vítimas, o reconhecimento de sua dignidade e o consolo de seus parentes compreendendo a realização de atos ou obras de alcance ou repercussão pública tais quais: ato público de reconhecimento de responsabilidade e de desagravo à memória das vítimas, publicação ou difusão de sentença, medidas em comemoração das vítimas ou dos fatos, determinação do paradeiro da vítima ou identificação e entrega de seus restos mortais, concessão de bolsas de estudos, anistia de vítimas condenadas a pena de morte, implementação de programa habitacional, execução de medidas socioeconômicas de reparação coletiva), garantias de não repetição (destinam-se a evitar a repetição de violações de direitos humanos, têm alcance ou repercussão pública, geralmente resolvem problemas estruturais e dividem-se em três grupos segundo sua natureza e finalidade: capacitação e educação em direitos humanos, *adoção de medidas de direito interno* e outras medidas para garantir a não repetição de violações) e a obrigação de investigar, julgar e, se for necessário, sancionar (OEA. *Relatório Anual dos Trabalhos da Corte Interamericana de Direitos Humanos* 2010. OEA/Ser.L/V./II.147. Doc.1, adotado em 2011, p. 11-12).

observando o seu processo de positivação como tal, a prática desenvolvida por órgãos internacionais, a sua definição de acordo com estudos, relatórios, resoluções, convenções e projetos de codificação internacionais e a razão pela qual são classificadas ora sob a categoria reparatória de restituição, ora sob a categoria reparatória de garantias de não repetição.

O entendimento de modificações legislativas como medida de reparação a violações de direitos humanos decorre de um processo paulatino, assentado na prática de órgãos semi-jurídicos e tribunais internacionais. Neste sentido, o uso de modificações legislativas como medida de reparação é anterior à sua codificação como tal. Recomendações de modificações legislativas já eram ordenadas com frequência desde a década de 1980 por órgãos semi-jurídicos das Nações Unidas sendo posteriormente aplicadas pela Corte Europeia de Direitos Humanos e, mais recentemente, pela Comissão Africana de Direitos Humanos⁵.

No âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (doravante Sistema Interamericano), a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante Comissão) foi precursora ao sugerir a realização de modificações legislativas por meio de medidas cautelares, acordos amistosos, relatórios de mérito, relatórios temáticos e relatórios estatais⁶. No âmbito da jurisdição contenciosa da Corte, *Paniagua Morales et al v. Guatemala* (março de 1998), *Loayza Tamayo v. Peru* (novembro de 1998) e *Castillo Petruzzi et al v. Peru* (maio de 1999) integram o primeiro grupo de casos em que essas medidas foram aplicadas. Depois dessas primeiras ocorrências no final da década de 1990, a Corte passou a ordenar recorrentemente a realização de modificações legislativas como medida de reparação.

⁵ INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS. *The right to a remedy and to reparation for gross human rights violation*. Bogotá: Ediciones Antropos, 2006, p. 99-102; LAMBERT-ABDELGAWAD, Elisabeth. *The execution of judgments of the European Court of Human Rights*. Council of Europe Publishing, 2008, p. 27-30; REDRESS. *Reaching for Justice: The Right to Reparation in the African Human Rights System*. 2013, p. 74 ss.

⁶ INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, *supra* nota 5, p. 100. A eventual constatação de que modificações legislativas reivindicadas por uma petição podem prevenir a existência de outras petições sobre a mesma questão legal é um dos critérios estabelecidos pelo atual regulamento da Comissão para priorizar a análise de uma petição (Regulamento processual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Art. 2, d, ii).

Em termos de codificação, a institucionalização de modificações legislativas como instrumento reparatório foi resultado de um processo prolongado e minucioso gestado em diferentes órgãos das Nações Unidas.

No contexto das relações assimétricas entre Estado e indivíduo (que marcam o campo dos direitos humanos) esse processo foi decisivamente posto em marcha com a designação, pela Subcomissão das Nações Unidas para a Promoção e Proteção dos Direitos do Homem (até 1999 Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e a Proteção das Minorias), de Theodoor van Boven como relator especial de um estudo sobre o direito de vítimas de violações de direitos humanos à reparação, em 1989. Em 1993, Theo van Boven submeteu a primeira versão consolidada de seu relatório sobre “o direito de vítimas de violações de direitos humanos e liberdades fundamentais a restituição, compensação e reabilitação”, propondo, em anexo, o primeiro esboço dos “Princípios e Diretrizes básicos de Reparações a Vítimas de Violações de Direitos Humanos”. O anexo identificou quatro formas de reparação: restituição (artigo 8), compensação (artigo 9), reabilitação (artigo 10) e, de maneira conjunta, satisfação e garantias de não repetição (artigo 11)⁷. Nem essa primeira versão dos princípios e diretrizes básicos, nem as versões revisadas por van Boven entre 1996 e 1997, nem as versões apresentadas posteriormente pelo seu sucessor Cherif Bassiouni, no âmbito da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, entre 1999 e 2000 mencionam modificações legislativas como medida de reparação⁸.

⁷ De maneira similar, o artigo quarto desse documento apresenta “satisfação e garantias de não repetição” como uma forma integrada de reparação, como pode ser observado pela ausência de vírgula (*Oxford comma*) entre os termos na versão original do texto. No original: “*Reparation should respond to the needs and wishes of the victims. It shall be proportionate to the gravity of the violations and the resulting harm and shall include: restitution, compensation, rehabilitation, satisfaction and guarantees of non-repetition*”. Em português: “Reparação deve responder às necessidades e aos desejos das vítimas. Deve ser proporcional à gravidade das violações e dano causado e deve incluir: restituição, compensação, reabilitação, satisfação e garantias de não repetição” (ONU. *Final report submitted by Mr. Theo van Boven, Special Rapporteur, “Study concerning the right to restitution, compensation and rehabilitation for victims of gross violations of human rights and fundamental freedoms*”. E/CN.4/Sub.2/1993/8 of 2 July 1993, adotado em 1993).

⁸ ONU. *Revised set of basic principles and guidelines on the right to reparation for victims of gross violations of human rights and humanitarian law prepared by Mr. Theo van Boven pursuant to Sub-Commission decision 1995/117* (second draft). E/CN.4/Sub.2/1996/17 adotado em 24 de maio de 1996; ONU. *Basic principles and guidelines on the right to reparation for victims of [gross] violations of human rights and international humanitarian law prepared by the former Special Rapporteur of the Sub-Commission, Mr. Theo van Boven* (third revised draft).

Em 2002, em nota do Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas, aventa-se a inclusão de “reformas legislativas e administrativas” à categoria de garantias de não repetição⁹. Similarmente, em 2003, sugere-se a inclusão de dois parágrafos a essa categoria, estabelecendo que “medidas administrativas e legislativas concretas devem ser adotadas para garantir a prevenção e não repetição de violações” e destacando a responsabilidade estatal de reformar leis que contribuíram para ou que permitiram a violação de direitos humanos¹⁰.

A versão dos “Princípios e Diretrizes básicos de Reparações a Vítimas de Violações de Direitos Humanos” apresentada em 2004 pelo relator encarregado Alejandro Salinas, em consulta com seus antecessores van Boven e Bassiouni, incorpora essas duas recomendações sugeridas em 2002 e 2003. Primeiro, a nova versão do documento incorpora uma nova alínea, referente a modificações legislativas, ao artigo 23, que enumera medidas de reparação classificadas como garantias de não repetição (artigo 23, alínea h). Segundo, diferenciam-se as categorias reparatórias de ‘satisfação’ e de ‘garantias de não repetição’, criando artigos separados para regulá-las (artigos 22 e 23

E/CN.4/Sub.2/1997/104, adotado em 13 de janeiro de 1997; ONU. *Report of the independent expert on the right to restitution, compensation and rehabilitation for victims of grave violations of human rights and fundamental freedoms, Mr. M. Cherif Bassiouni, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1998/43*. E/CN.4/1999/65, adotado em 8 de fevereiro de 1999; *Final report of the Special Rapporteur, Mr. M. Cherif Bassiouni, submitted in accordance with Commission resolution 1999/33, “The right to restitution, compensation and rehabilitation for victims of gross violations of human rights and fundamental freedoms”*. E/CN.4/2000/62, adotado em 18 de janeiro de 2000.

⁹ No original: “60. It was suggested that the preventive measures listed in principle 25 (i) should be supplemented to include additional measures, such as legislative and administrative reforms and the dissemination of rulings, as well as limiting the jurisdiction of military courts and retaining exclusive jurisdiction over civilians by civilian courts. This section might, as be the subject of a separate chapter” (ONU. *Note by the High Commissioner for Human Rights on the right to a remedy and reparation for victims of violations of international human rights and humanitarian law, transmitting the Report of the consultative meeting on the draft Basic principles and guidelines on the right to a remedy and reparation for victims of violations of international human rights and humanitarian law*, E/CN.4/2003/63, adotada em 27 de dezembro de 2002, pr. 60).

¹⁰ No original: “As concerns principle 26 in general, it was suggested that the provision would benefit from a paragraph stating that concrete legislative and administrative measures should be taken in relation to guaranteeing that violations are prevented or will not be repeated. Further, the principle should contain a new paragraph highlighting the responsibility of States to reform laws that have contributed to or permitted the violation of human rights” (ONU. *Note by the High Commissioner for Human Rights on the right to a remedy and reparation for victims of violations of international human rights and humanitarian law, transmitting the Report of the second consultative meeting on the Basic principles and guidelines on the right to a remedy and reparation for victims of violations of international human rights law and humanitarian law* E/CN.4/2004/57, adotada em 10 de novembro de 2003, pr. 59).

respectivamente)¹¹. Com base nestas alterações, depois de mais de 50 anos de estudos e negociações sob os auspícios de diferentes órgãos das Nações Unidas, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas adota, em julho de 2005, a versão definitiva dos “Princípios e Diretrizes básicos de Reparações a Vítimas de Violações de Direitos Humanos”. Alguns meses depois, o mesmo documento é adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Estava formalmente positivado, em âmbito universal, o uso de modificações legislativas como medida de reparação de violações de direitos humanos¹².

No contexto das relações interestatais, a institucionalização de modificações legislativas como um instrumento reparatório teve início com o estabelecimento do mandato da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas (CDI) para codificar os princípios de direito internacional governando a Responsabilidade dos Estados em 1953¹³. A versão final do Projeto da CDI sobre Responsabilidade Internacional dos Estados por Atos Ilícitos Internacionais, adotada em 2001, identifica apenas três categorias de reparação: a restituição, a compensação e a satisfação. De acordo com o documento, garantias de não repetição não correspondem a uma categoria de reparação mas a uma das consequências legais da responsabilização internacional de Estados por ato ilícito internacional, ao lado das obrigações de cessar a conduta ilícita e de reparar integral e adequadamente danos causados¹⁴. Embora o documento não mencione expressamente medidas de modificação legislativa como meio de reparação, a doutrina tem identificado no âmbito das relações jurídicas entre estados ou entre estados e

¹¹ ECOSOC. *The right to restitution, compensation and rehabilitation for victims of grave violations of human rights and fundamental freedoms*. Decisão 2004/257, adotada em 22 de julho de 2004.

¹² ECOSOC. *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Violations of International Human Rights and Humanitarian Law*. Resolução 2005/30, adotada em 25 de julho de 2005; ONU. Assembleia Geral. Joint draft resolution submitted by Chile on behalf of forty-five delegations to the Third Committee. A/C.3/60/L.24, adotada em 24 de outubro de 2005.

¹³ ECOSOC. Resolução 799 (VIII) de 7 de dezembro de 1953. Disponível em: [http://legal.un.org/docs/?symbol=A/RES/799\(VIII\)](http://legal.un.org/docs/?symbol=A/RES/799(VIII)).

¹⁴ Em relação a essa afirmação, Tigroudja esclarece que: “Durante os trabalhos da CDI anteriores à segunda leitura do projeto de artigos, as garantias de não repetição estavam integradas às reparações para depois serem colocadas, assim como a cessação, na categoria de obrigações primárias do Estado” Veja: TIGROUDJA, H., *La satisfaction et les garanties de non-répétition de l’illicite dans le contentieux interaméricain des droits de l’homme*. In: E. Lambert-Abdelgawad, K. Martin-Chenut (orgs.). *Réparer les violations graves et massives des droits de l’homme: la cour interaméricaine, pionnière ou modèle?*. Paris: Société de Législation Comparée, 2010, pp. 7 ss.

organizações internacionais a existência de atos de “restituição jurídica”, que compreendem “a revogação, anulação ou emenda de provisão constitucional ou legislativa doméstica (portanto, medidas legislativas, executivas ou judiciais) em violação à regra de direito internacional”. Desta forma, seguindo as linhas gerais estabelecidas no Projeto da CDI sobre Responsabilidade Internacional dos Estados por Atos Ilícitos Internacionais, medidas de modificação legislativas tenderiam a ser classificadas como um meio de restituição, categoria que tem longa preferência no direito de responsabilidade estatal¹⁵. As modificações legislativas codificadas nos “Princípios e Diretrizes básicos de Reparações a Vítimas de Violações de Direitos Humanos” como garantia de não repetição no contexto de violações de direitos humanos diferem, portanto, das modificações legislativas sugeridas pela doutrina a partir do Projeto da CDI sobre Responsabilidade Internacional dos Estados e utilizadas como meio de restituição no contexto de relações interestatais ou entre estados e organizações internacionais. Essa diferenciação evidencia os limites de estabelecer analogias indiferenciadas entre medidas de reparação que se assemelham em forma, mas abordam relações de natureza jurídica distinta. Ainda que correlatas, modificações legislativas efetuadas como ‘restituição jurídica’ diferem de modificações legislativas efetuadas como ‘garantia de não repetição’. Essas duas medidas de reparação, ambas sob a forma de modificações legislativas, correspondem, portanto, a fenômenos diversos tanto em termos doutrinários quanto em termos de prática adjudicatória. Desta forma, guardadas as semelhanças, percebe-se a necessidade de estabelecer uma diferenciação conceitual e terminológica entre a *restituição legislativa* que ocorre ao nível de relações interestatais e as *modificações legislativas ordenadas como garantia de não repetição* em casos de violações de direitos humanos.

2. Prática

¹⁵ TZANAKOPOULOS, Antonios. *Disobeying the Security Council: Countermeasures against Wrongful Sanctions*. Oxford: Oxford University Press, 2011, pp. 143 ss.

Em regra, atos de modificação legislativa não estão categoricamente previstos como medida reparatória nos tratados, estatutos ou regulamentos fundacionais do Sistema Interamericano. Não obstante, encontram fundamentação legal na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (doravante Convenção), em sentenças proferidas pela Corte, em informes anuais da Corte e da Comissão e em outros documentos oficiais, além de constituírem parte essencial da prática do tribunal.

A Convenção foi pioneira ao estabelecer a obrigação de coordenar normativamente o direito doméstico ao direito convencional por meio do artigo 2º, que se refere ao dever de adotar disposições de direito interno. Em decorrência desse artigo, o compromisso de adotar medidas de caráter legislativo foi introduzido em boa parte das convenções regionais temáticas de direitos humanos como uma das obrigações gerais de seus Estados-parte¹⁶. Embora essas previsões legais posicionem modificações legislativas antes como uma obrigação positiva do que como uma medida de reparação, tangencialmente estabelecem a base legal para um desdobramento posterior neste segundo sentido.

Outrossim, o artigo 63, §1º da Convenção conforma outro importante alicerce para o desenvolvimento de um regime reparatório diversificado, que resultará na aplicação sistemática de ordens de modificação legislativa sempre que necessário. Em seu rascunho original, a redação desse artigo estabelecia, de maneira restritiva, que *“uma vez reconhecida uma violação de um direito ou liberdade reconhecidos por esta Convenção, a Corte será competente para determinar o valor da compensação a ser paga para a vítima”*¹⁷. A versão final do artigo, em contraste, adota uma fórmula mais abrangente e amplia a competência da Corte, determinando que:

¹⁶ Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, (artigos I, d; III); Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (artigo 9); Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria e Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de San Salvador” (artigos 2 e 7); Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, “Convenção De Belém Do Pará” (artigo 7, c; 7, e; 7, h), Convenção Interamericana para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (artigo III, 1), Convenção Interamericana contra toda forma de discriminação e intolerância (artigo 7).

¹⁷ Documentos da Conferência Inter Americana de Direitos Humanos (*travaux préparatoires*), 1969. Disponível em: http://www.oas.org/en/iachr/mandate/basic_documents.asp.

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.

Aliada a outros fatores, essa dupla autorização convencional servirá de suporte legal ao desenvolvimento de um regime reparatório diferenciado, adaptado progressivamente para reparar *adequadamente* às vítimas. Neste regime, a aplicação sistemática de reparações não pecuniárias, como garantias de não repetição, reabilitação, restituição e satisfação, constituem a base do excepcionalismo do direito interamericano e de seu “ativismo reparatório”, adequado às necessidades das vítimas¹⁸.

Outros documentos oficiais, como os relatórios anuais da Corte, apresentam uma definição mais detalhada das medidas e formas de reparação aplicadas pelo tribunal, incluindo ordens de modificação legislativa. Seguindo os “Princípios e Diretrizes básicos de Reparções a Vítimas de Violações de Direitos Humanos”, a Corte classifica medidas de natureza legislativa ou de “adaptação da legislação doméstica aos parâmetros da Convenção” como garantias de não-repetição¹⁹.

Em termos jurisprudenciais, foram identificadas 96 ordens de modificação legislativa em 73 decisões reparatórias envolvendo 21 Estados entre os anos de 1998 e 2017 na jurisprudência da Corte. Trata-se de uma incidência expressiva tanto em relação ao número de decisões (equivalente a aproximadamente um terço da jurisprudência da Corte), quanto em termos de amplitude geográfica (quase todos Estados que aceitaram a jurisdição

¹⁸ Veja: CASSEL, Douglass. Expanding Scope e Impact of Reparations Awarded by Inter-American Court of Human Rights. In: M. Bossuyt, P. Lemmens, K. De Feyter, S. Parmentier (eds). *Out of Ashes: Reparations for Gross Violations of Human Rights*, Antwerpen-Oxford: Intersentia, 2005, pp. 191-223; ANTKOWIAK, Thomas M.. Remedial Approaches to Human Rights Violations: The Inter-American Court of Human Rights and Beyond. *Columbia Journal of Transnational Law*, v. 46, p. 351- 419, 2008; TIGROUDJA, 2010, *supra* nota 14; Schonsteiner, Judith. Dissuasive Measures and the "Society as a Whole": A Working Theory of Reparations in the Inter-American Court of Human Rights. *American University International Law Review*, v. 23, n. 1, p. 127-164, 2011.

¹⁹ Veja: *supra* nota 4 para definição adotada pela Corte de garantias de não repetição, bem como para lista de medidas agrupadas nesta categoria.

contenciosa da Corte receberam ordens de modificações legislativas, com exceção da Colômbia) e latitude temporal (embora a primeira decisão da Corte tenha sido publicada em 1989, até o ano de 1998 apenas onze casos haviam sido integralmente decididos quanto a mérito e reparações).

A tabela 1 (ver anexo) apresenta a frequência da aplicação de ordens de modificação legislativa como medida de reparação a partir de 1998, quando foi exigida pela primeira vez. Percebe-se, em geral, um uso oscilante ao longo dos anos. Não obstante, pode-se delinear três períodos de acordo com um maior ou menor uso da medida pela Corte.

Em termos absolutos, entre os anos de 1998 a 2004 há um uso reduzido, com aplicação máxima de cinco ordens de modificação legislativa em 2001. Percebe-se uma intensificação do uso desta medida de reparação por um breve período posterior a 2005, denotando possível influência causada pela adoção dos “Princípios e Diretrizes básicos de Reparações a Vítimas de Violações de Direitos Humanos” no mesmo ano de 2005. Atinge-se o auge de treze ordens de modificação legislativa nos anos de 2005 e 2010 e mínima de sete ordens nos anos de 2007 e 2008. Contrastantemente, em 2011, essa forma de reparação é exigida em apenas uma ocasião. O período posterior caracteriza-se por um uso limitado, com exceção do ano de 2012, em que a Corte requereu por oito vezes a modificação de legislações domésticas.

Em termos relativos, como indica a tabela 2 (ver anexo), que compara o número de decisões com ao menos uma ordem de modificação legislativa com o número de casos decididos em caráter reparatório pela Corte a cada ano, percebe-se uma média geral de uso em 34,85% dos casos. Em alguns anos excepcionais, como nos anos de 2005, 2008, 2009 e 2010, essa medida de reparação é utilizada em mais da metade dos casos.

Diferentes hipóteses podem explicar o uso e a frequência da aplicação de modificações legislativas pela Corte.

Objetivamente, as condições jurídicas criadas pelo perfil de violações de direitos humanos em cada caso e pelo conteúdo das petições submetidas à Corte durante a fase preliminar escrita são os principais determinantes da concessão de quaisquer medidas de reparação pelos juízes. Desta forma, a solicitação formal de aplicação de modificações legislativas como garantia de

não repetição de violações no escrito de submissão do caso apresentado pela Comissão e/ou o escrito de petições, argumentos e provas submetido pelas supostas vítimas ou seus representantes pode ser um fator de influência significativa sobre a deliberação final dos juízes²⁰. Ainda que ao longo de sua jurisprudência a Corte tenha aplicado reparações *ex officio*, a justificação e a solicitação formal de medidas de reparação específicas por meio dos relatórios e petições ajuizados durante a fase preliminar escrita do processo podem ser decisivas para a concessão de reparações voltadas a sociedade como um todo, sobretudo diante de composições menos ativistas da Corte. Essa ação pode contribuir para garantir a apreciação deste aspecto pelo tribunal, para prover petições de fundamentação adequada que justifiquem a solicitação de medidas de reparação específicas, e para garantir maior legitimidade à aplicação dessas reparações pela Corte.

Em relação ao perfil de violações, percebe-se que questões legais advindas de normas sobre anistia, desaparecimento forçado, tortura, punição corporal, pena de morte, jurisdição militar, liberdade de pensamento e expressão, direitos reprodutivos, direitos de gênero, direito à nacionalidade e direito de comunidades indígenas a propriedade ancestral têm comumente levado à ordenação de modificações legislativas pela Corte, conforme indica a tabela 3 (ver anexo), que consolida todas ordens de modificação legislativa aplicadas pela Corte e especifica a categoria legal a que pertencem.

Complementarmente, embora o fundamento legal para a concessão deste tipo de reparação esteja sedimentado no artigo 2º da Convenção, o reconhecimento de violação desse artigo não tem implicado necessariamente em obrigação de exigir modificações legislativas. A dissociação entre a violação do artigo 2º e a ordenação de modificações legislativas sugere tanto a existência de uma obrigação positiva trazida pela previsão legal, quanto a associação de reformas legislativas com outros aspectos convencionais²¹.

Subjetivamente, especula-se que fatores como a composição da Corte, a maturidade do seu regime reparatório, o perfil mais ou menos ativista de

²⁰ Regulamento da Corte Interamericana de Derechos Humanos, arts. 35 e 40.

²¹ CASSEL, 2005, *supra* nota 18, p. 205 ss; BURGORGUE-LARSEN, Laurence; Ubeda de Torres, Amaya. *The Inter-American Court of Human Rights: Case Law and Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 238.

Juízes, a qualidade da relação entre Estado-Corte, e a percepção de condições sociopolíticas mais ou menos favoráveis poderiam contribuir para a ocorrência de uma relação mais ou menos frouxa entre fundamentação legal, ônus probatório e austeridade processual de um lado e concessão de reparações, de outro. No entanto, o fato de que quase todos Estados que aceitaram a competência contenciosa da Corte têm alguma “incorrência” dessas ordens em diferentes épocas, parece evidenciar o caráter generalizado e pouco seletivo, subjetivamente, de tais medidas.

Em geral, a preferência por remédios legislativos ao invés de remédios discretos, compensatórios e judiciais explica-se pela intenção de produzir impactos estruturais. O uso de medidas de natureza legislativa expressa a ideia de justiça legislativa, segundo a qual a efetivação de transformações legais, administrativas e constitucionais deve proteger a re-ocorrência de injustiças e atrocidades, por meio da separação de um antigo e novo regime legal²². Neste sentido, modificar normas para garantir a não repetição de eventos é bastante significativa em termos concretos pois constitui uma espécie de reparação preventiva²³. Restam dúvidas se essa intenção é determinada ou em que medida é determinada, pois, por fatores legais objetivos, fatores subjetivos ou pela comunhão de ambos. Observando-se a latitude temporal e geográfica, bem como o caráter oscilante da aplicação de ordens de modificação legislativa, percebe-se a dificuldade de caracterizar quaisquer uma dessas variáveis como o fator decisivo sobre o julgamento da Corte.

3. Contribuições doutrinárias

Tradicionalmente, a doutrina se refere à categoria de reparação que exige alterações normativas para evitar a repetição de violações de direitos humanos como modificações legislativas. No entanto, a prática de órgãos internacionais jurisdicionais e quase-jurisdicionais tem revelado que a obrigação de realizar “modificações legislativas” não se restringe nem ao

²² WOLFE, Stephanie. *The Politics of Reparations and Apologies*, New York: Springer, 2014, p. 72.

²³ BURGORGUE-LARSEN, 2011, *supra* nota 21, p. 238.

processo formal de criação, adoção e emenda de leis, decretos e estatutos efetuado por órgãos legislativos, nem à modificação estritamente textual da norma. Neste sentido, a prática da Corte, associada a de outros tribunais, tem expandido as obrigações contidas sob esse termo, sobretudo com o desenvolvimento da doutrina de controle de convencionalidade.

Em sua jurisprudência, a Corte tem ora especificamente exigido modificações legislativas, ora utilizado uma construção mais genérica e exigido a realização de “qualquer modificação que seja necessária”, o que pode pressupor ou não a obrigação de realizar modificações legislativas. Na prática, mesmo quando especificamente ordenada a realização de modificações legislativas, tal medida de reparação tem requerido a modificação tanto de práticas oficiais com força normativa quanto de atos normativos de forma e natureza jurídica diversas, incluindo peças legislativas, atos executivos, atos da administração pública, protocolos de ação, manuais e decisões judiciais. Neste sentido, o termo mais preciso para denominar esta prática abrangente e evitar uma percepção estrita, formalista-textual desta obrigação não parece ser *modificações legislativas*, mas *alterações normativas*.

No recente caso *Favela Nova Brasília v. Brasil*, decidido em fevereiro e publicado em maio de 2017, a Corte solicitou “o estabelecimento dos mecanismos normativos necessários” para cumprir com uma das obrigações. A expressão transcende o domínio legislativo da norma, condizendo com a ideia de *alterações normativas*, sugerida pelo presente artigo.

Neste contexto, alterações normativas podem ser definidas como a obrigação, estabelecida por tribunais internacionais, de realizar adaptações na ordem normativa doméstica para reparar e garantir a não repetição de violações de direitos humanos. Em geral, impõem a alteração coordenada de atos normativos e de práticas oficiais com força normativa, transcendendo a modificação textual da norma.

Em termos de forma, alterações normativas podem advir de mutações ou rupturas. Nas mutações normativas, conserva-se o texto, mas modifica-se o seu sentido por meio de uma nova interpretação da norma. Nas rupturas normativas, modifica-se formalmente o texto legal. A Corte tem ordenado a execução tanto de mutações quanto rupturas normativas direcionadas a

textos de diferentes hierarquias, desde normas infra-legais a normas constitucionais²⁴.

Em termos de classificação, alterações normativas correspondem a uma medida de reparação alocada à forma ou categoria reparatória das garantias de não repetição. Conforme afirmado na seção 1, diferenciam-se da restituição jurídica utilizada como medida de reparação no contexto de relações interestatais ou de relações entre estados e organizações internacionais.

Em termos de efeitos sobre a ordem jurídica doméstica, ordens de alteração normativa têm geralmente resultado em adição, subtração, suspensão ou reforma normativa.

A *adição normativa* consiste na criação, adoção ou entrada em vigor de uma nova norma ou na internalização de norma pré-existente mas alheia a ordem jurídica doméstica. Como exemplos, pode-se citar a incorporação de normas de direito internacional, a ratificação de tratados, a adoção de novos códigos, a tipificação de delitos, a entrada em vigor de lei ou códigos e a implementação de protocolos. Subsidiariamente, alterações normativas podem ser utilizadas de maneira instrumental para permitir o estabelecimento pontual de políticas ou atos da administração pública, bem como a criação de procedimentos legais e institutos diversos.

A *subtração normativa* corresponde à exclusão total ou parcial de normas da ordem jurídica doméstica. Tem como efeitos a declaração de ineficácia ou invalidação de leis ou partes de leis, sentenças de tribunais constitucionais, práticas, decisões, interpretações e normas de qualquer natureza ou hierarquia legal.

Em casos de *suspensão normativa*, suspende-se a norma ou alguns de seus efeitos provisoriamente, enquanto são ajustados os fatores que impedem a sua revogação imediata. Nesses casos, a Corte tem usado formulações como “abster-se de usar e dentro de um período razoável de tempo, modificar o ato para cumprir com normas internacionais de proteção de direitos humanos” ou “assegurar que a norma não continue a obstaculizar a investigação, prossecução e, quando aplicável, a punição daqueles responsáveis por

²⁴ NEVES, Marcelo. *Teoria da inconstitucionalidade das leis*. São Paulo: Saraiva, 1988, pp. 19 ss.

violações similares”. É comumente observada em decisões relativas a pena de morte, que não é completamente proibida pela Convenção, e anistia, para impedir imediatamente seus efeitos legais e tem caráter provisório.

A *reforma normativa* impõe uma modificação, revisão, reestruturação ou emenda a uma norma já existente na ordem jurídica doméstica. São ordenadas para promover a adequação da ordem jurídica doméstica ao direito internacional, às previsões da Convenção Americana, às normas de direitos humanos e direito humanitário ou para tornar normas mais precisas, evitando ambiguidades.

Em termos de execução, alterações normativas podem – e devem – ser efetuadas por diferentes órgãos do governo. De maneira concentrada, mudanças legislativas estarão sob responsabilidade da legislatura e, subsidiariamente, de cortes. Entretanto, de maneira difusa, alterações normativas devem ser efetuadas por diferentes órgãos do governo. Podem se referir, pois, a alterações textuais efetuadas em leis, decretos executivos, regulamentos, protocolos de ação, manuais de políticas públicas, atos administrativos, e decisões judiciais, entre outros instrumentos normativos. De forma mais sutil, podem se referir a mudanças interpretativas e a mudanças na atuação de quaisquer órgãos e instituições que façam uso da nova norma. Devem, conseqüentemente, ser executadas de maneira coordenada por ministérios, secretarias de direitos humanos, prefeituras, agências regulatórias, órgãos de administração pública, órgãos de fiscalização e controle, cortes, ministérios públicos, e quaisquer outros órgãos estatais relevantes. De fato, segundo a doutrina de controle de convencionalidade, alterações normativas executadas por um órgão do governo para cumprir com as obrigações estabelecidas pela Corte em suas decisões devem ser absorvidas pelos demais órgãos domésticos, bem como por outros Estados da região. Esse dever geral do Estado implica que as medidas de direito interno sejam efetivas, condizentes com o princípio do *effet utile*. Ou seja, o Estado deve adotar todas as medidas necessárias para que o estabelecido na Convenção seja efetivamente cumprido na ordem jurídica doméstica em todos os âmbitos do governo e da sociedade.

É importante observar que órgãos governamentais distintos podem agir de maneira “colisiva” no plano doméstico²⁵. Assim, diferentes órgãos governamentais podem adotar posturas legais independentes entre eles e tais posturas podem ser tanto opostas como condizentes com a obrigação instituída pela Corte. Desta forma, em situações de bloqueio institucional, decisões da Corte podem respaldar o mandato legal daqueles órgãos, instituições ou atores cujas ações encontrem-se mais coordenadas com o regime regional de direitos humanos e reeprer atos em contradição com o mesmo regime. Essa colisão entre órgãos de governo e a existência de atores domésticos com diferentes posturas legais evidencia os limites de analisar o Estado como um ente monolítico ou de realizar análises de eficácia circunscritas a uma perspectiva estatocêntrica ou à visão tradicional de soberania.

Ao mesmo tempo, deve-se salientar a importância do Estado como condutor de reformas normativas. Embora a execução de reformas possa ser impulsionada por diversos atores, para cumprir com as obrigações indicadas pela Corte a reforma deve ser necessariamente realizada por um órgão oficial do Estado e seguida pelo resto da administração pública. A diferença da perspectiva adotada por esse estudo reside na percepção de que reformas normativas não são executadas pelo Estado como ente unitário e abstrato, mas por órgãos governamentais muitas vezes em colisão com outros atores domésticos, internacionais e transnacionais.

4. Taxonomia

Esta seção analisará o conteúdo específico de cada uma das 96 ordens de alteração normativa identificadas na jurisprudência da Corte, de acordo com a classificação proposta a seguir. Inicialmente, foram observadas as questões legais suscitadas por essas medidas de reparação, estabelecendo-se doze

²⁵ Utilizo aqui o termo reconhecidamente desenvolvido por Fischer-Lescano; Teubner, 2004 para analisar colisões de regimes no âmbito doméstico. Veja: FISCHER-LESCANO, Andreas; TEUBNER, Gunther. “Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law”. *Michigan Journal of International Law*, vol. 25, n.4, 2004, pp. 999-1046.

categorias distintas: (1) Uso desproporcional de força por instituições e agentes responsáveis pelo cumprimento da lei, (2) Jurisdição militar; (3) Sistema carcerário e Justiça Criminal; (4) Leis de Anistia e Leis de Exceção; (5) Fortalecimento do Estado de direito e de suas instituições, garantias legais, procedimentos e normas; (6) Liberdades de pensamento e expressão; (7) Direitos político-eleitorais; (8) Direitos de povos indígenas, tribais e tradicionais; (9) Direitos de crianças e adolescentes; (10) Direitos de gênero; (11) Direitos de migrantes e direitos de nacionalidade e (12) Direitos reprodutivos. Em seguida, as ordens de modificação legislativa foram alocadas em uma ou mais dessas 12 categorias, de acordo com a questão legal a que se referem²⁶. É importante ressaltar que, por vezes, a questão legal de que trata a ordem de modificação legislativa exigida pela Corte como medida de reparação não necessariamente coincide com a questão legal predominante no caso que a ensejou. Há uma razoável frequência de decisões reparatórias alocadas em mais de uma categoria, seja porque a Corte por vezes exige mais de uma ordem de alteração normativa em uma mesma decisão reparatória, seja porque há ordens de alteração normativa que interseccionam diferentes questões legais²⁷.

Finalmente, as doze categorias legais sugeridas foram estruturadas em três grupos temáticos abrangentes, a que correspondem as subdivisões desta seção. O primeiro grupo temático engloba sete categorias abrangendo temas tradicionais da jurisprudência da Corte relacionados a *justiça de transição e fortalecimento do Estado de direito e de suas instituições democráticas* (categorias 1-7). A necessidade de superação do período militar e de práticas institucionalizadas pelo Estado ditatorial; de consolidação institucional, normativa e política do Estado de direito; e de salvaguardar garantias constitucionais, direitos civis e políticos é evidenciada por essas categorias. O

²⁶ Estudos prévios sobre modificações legislativas na jurisprudência da Corte tem sugerido categorias semelhantes a exemplo de CASSEL, 2005, *supra* nota 18, p. 205; GALVÁN PUENTE, Sofía. Legislative measures as guarantees of non-repetition: A Reality in the Inter-American Court, and a Possible Solution for the European Court. *Revista IIDH*, v. 49, p. 69-106, 2009, p. 80; MINISTERIO PÚBLICO FISCAL DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. *Diálogos: el impacto del sistema interamericano en el ordenamiento interno de los Estados*. Buenos Aires: Eudeba, 2013, pp. 54-82.

²⁷ Ao todo, dezoito das 96 decisões reparatórias identificadas foram alocadas em mais de uma categoria como pode ser observado na tabela 1 (ver anexo).

segundo grupo temático é integrado por quatro categorias abrangendo *grupos sociais historicamente subintegrados em relação a seus direitos* (categorias 8-11)²⁸. Esses grupos sociais têm sido progressivamente utilizados como vetores de articulação de direitos em processos de litigação diante da Corte. Legalmente, a identidade desses grupos sociais é estabelecida menos por uma construção antropológica rígida do que por uma identificação de direitos em comum. Desta forma, direitos de povos indígenas são estendidos a comunidades tradicionais e povos quilombolas e direitos de migrantes são estendidos a nacionais discriminados por causa da origem étnica de seus genitores²⁹. O terceiro e último grupo temático é constituído por uma categoria legal abrangendo *direitos econômicos, sociais e culturais* (categoria 12). O segundo e o terceiro grupos temáticos evidenciam uma tendência geral de diversificação da jurisprudência da Corte, ainda concentrada porém não mais restrita às questões legais observadas no primeiro grupo temático³⁰.

4.1 Primeiro grupo temático: Justiça de transição e fortalecimento do Estado de direito e de suas instituições democrática

(1) Uso desproporcional de força por instituições e agentes responsáveis pelo cumprimento da lei

²⁸ O conceito de subintegração, como definido por Neves, revela relações assimétricas operando dentro de ordenamentos jurídicos. Indivíduos subintegrados têm alguns de seus direitos subtraídos mas não estão excluídos da ordem jurídica pois permanecem sujeitos a obrigações legais. Em contraposição, indivíduos sobreintegrados têm obrigações subtraídas mas permanecem usufruindo direitos. Veja: NEVES, Marcelo. Entre Subintegração e Sobreintegração: A Cidadania Inexistente. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 37, n. 4, p. 253-276, 1994, pp. 253 ss).

²⁹ A idéia de indigeneidade como uma categoria legal é desenvolvida em detalhe no artigo conjunto ainda não publicado "Legal Pluralism? Indigenous Rights as Legal Constructs", escrito em parceria com Chris Thornhill, Elizabeth O'Loughlin, Dominic Dagbanja e Rodrigo Céspedes (listados em ordem de contribuição) no âmbito do projeto "A Sociology of the Transnational Constitution", financiado pelo Conselho de Pesquisa Europeu.

³⁰ Segundo Abramovich, temas tradicionais relacionados à justiça de transição passam a coexistir com os novos temas relacionados a desigualdade e exclusão social que têm sido incorporado gradualmente na jurisprudência da Corte, desde o final da década de 2000. Veja: ABRAMOVICH, Víctor. Das violações em massa aos padrões estruturais: novos enfoques e clássicas tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 6, n. 11, p. 7-39, 2009, pp. 16 ss.

A primeira categoria reúne dezoito casos em que o uso desproporcional de força por instituições ou por agentes responsáveis pelo cumprimento da lei ocasiona violações. Sete dessas decisões envolvem casos de *tortura, sequestros, abduções, execuções extrajudiciais e outras situações em que há uso desproporcional e ilegítimo de força*. Nestes casos, as ordens de alteração normativa visam a codificação de delitos como execução extrajudicial³¹ e tortura³²; a ratificação de convenções internacionais sobre o tema³³; a adaptação de procedimentos utilizados por forças militares às normas internacionais sobre devido tratamento a combatentes capturados³⁴; a regulamentação do uso de força por funcionários e oficiais responsáveis pelo cumprimento da lei e pela segurança do Estado; e a exclusão de expressões como “oposição” e “resistência” de registros de homicídios decorrentes de intervenção policial, eliminando a figura dos “autos de resistência” como forma legal aceitável de registro em documentos oficiais³⁵. As outras onze decisões agrupadas nesta categoria lidam com casos de *desaparecimento forçado*, um dos temas com maior incidência de medidas de reparação exigindo alterações normativas. De acordo com a Corte, o desaparecimento forçado constitui um tipo legal diferenciado, caracterizado por violações múltiplas e constantes a direitos protegidos pela Convenção. Nesses casos, normalmente ordena-se que Estados codifiquem o delito de desaparecimento forçado quando não existe previsão legal na ordem jurídica doméstica. Caso exista previsão legal, que esteja em conformidade com padrões internacionais, diferenciando, por exemplo, o desaparecimento forçado de outras infrações

³¹ Caso Barrios Altos v. Peru.

³² Caso Goiburú *et al.* v. Paraguai; Caso Heliodoro-Portugal v. Panamá.

³³ Caso Barrios Altos v. Peru.

³⁴ Caso Bámaca Velásquez v. Guatemala.

³⁵ Caso Montero Aranguren *et al.* (Centro de detenção de Catia) v. Venezuela; Caso Nadege Dorzema *et al.* v. República Dominicana; Caso Favela Nova Brasília v. Brasil. De particular relevância nesse último caso é o reconhecimento do Estado de que já existem normas no âmbito nacional que exigem a exclusão definitiva dessas expressões e de que existe um valor simbólico importante em buscar uma expressão mais apropriada para caracterizar a ação da polícia nesses casos. De fato, é reconhecida a necessidade de uniformizar normas emitidas no âmbito da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, no Departamento da Polícia Federal e no Conselho Superior da Polícia. Duas questões são interessantes neste caso. Inicialmente, de que a alteração normativa nesse caso constitui uma forma de uniformizar normas destoantes, utilizando-se como padrão as normas mais favoráveis aos direitos humanos. Em seguida, de que diante do conflito normativo entre órgãos governamentais, a Corte desempenha papel importante para dar suporte aos órgãos que seguem o regime mais favorável aos direitos humanos.

penais como rapto, sequestro, tortura e assassinato³⁶. A requisição de alterações normativas é também utilizada em outros casos desse grupo para garantir a aplicação adequada de normas, o funcionamento satisfatório de instituições legais e a investigação apropriada em casos envolvendo desaparecimento forçada³⁷; para exigir a aprovação de projeto de lei autorizando a criação de uma Comissão Nacional de Busca de Vítimas de Desaparecimento Forçada e outras Formas de Desaparecimento³⁸; para determinar a criação de um banco de informação genética com dados de pessoas desaparecidas e de seus familiares³⁹; e para que se estabeleça um procedimento expresso para obter declaração de sumiço e presunção de morte decorrente de desaparecimento forçado⁴⁰.

(2) Jurisdição militar

Sete decisões dispõem ordens de modificação legislativa relacionadas à *jurisdição penal militar*. Segundo a jurisprudência da Corte, se o Estado considerar necessária a existência de uma jurisdição penal militar, essa deve limitar-se somente ao conhecimento de delitos relacionados a funções militares e cometidos por militares em serviço ativo. Baseando-se nestes preceitos, a Corte estabeleceu três critérios para regular a atuação excepcional da jurisdição militar: a jurisdição militar tem competência material estrita e deve julgar apenas infrações que atentem contra interesses jurídicos próprios à ordem militar; a jurisdição ordinária é sempre o foro competente para investigar, julgar ou sancionar autores de quaisquer violações de direitos humanos, sejam elas cometidas por civis ou militares; e a competência pessoal da jurisdição militar restringe-se a militares em serviço ativo. A maioria dos casos identificados exigem modificações para adequar a ordem normativa

³⁶ Caso Anzualdo-Castro v. Peru; Caso Blanco Romero *et al* v. Venezuela; Caso Goiburú *et al* v. Paraguai; Caso Gomes Lund *et al* ("Guerrilha do Araguaia") v. Brasil; Caso Gómez Palomino v. Peru; Caso Heliodoro-Portugal v. Panamá; Caso Osorio Rivera e familiares v. Peru; Caso Radilla Pacheco v. México, Caso Trujillo Oroza v. Bolívia.

³⁷ Caso Gonzalez Medina e familiares v. República Dominicana.

³⁸ Caso García e familiares v. Guatemala.

³⁹ Caso Molina Theissen v. Guatemala.

⁴⁰ *Idem*.

doméstica a esses três critérios e garantir que soldados sejam julgados por tribunais militares apenas quando cometam crimes atinentes a função militar⁴¹; que inexista qualquer possibilidade legal de sujeição de civis à jurisdição militar⁴² – mesmo durante estados de emergência⁴³; que militares aposentados não possam utilizar-se de foro militar⁴⁴; que crimes ordinários estejam excluídos da competência da jurisdição militar, independentemente de quem os cometa⁴⁵; e para assegurar que a jurisdição militar não assumirá competências da justiça ordinária, como o julgamento de quaisquer violações de direitos humanos⁴⁶.

(3) Sistema carcerário e Justiça Criminal

A terceira categoria incorpora 11 casos relacionados a Justiça Criminal e Sistema Carcerário. Em quatro desses casos, a Corte propõe alterações normativas para *adequar a infraestrutura, política de detenção e administração de unidades do sistema carcerário*, ordenando que condições carcerárias sejam “substancialmente melhoradas”⁴⁷; que sejam incluídos mecanismos de prevenção de acidentes em centros de detenção⁴⁸; que seja criado um registro abrangente de detentos⁴⁹; que seja estabelecido um sistema de “ouvidoria” para que detentos possam apresentar queixas de violações de direitos humanos a autoridades judiciais competentes⁵⁰; e que o delito de associação ilegal seja definido de maneira precisa para evitar

⁴¹ Caso Cabrera García e Montiel-Flores v. México; Caso Fernández Ortega *et al* v. México; Caso Radilla Pacheco v. México; Caso Rosendo-Cantú *et al* v. México.

⁴² Caso Palamara Iribarne v. Chile; Caso Usón Ramírez v. Venezuela.

⁴³ Caso Zambrano Vélez *et al* v. Equador.

⁴⁴ Caso Usón Ramírez v. Venezuela.

⁴⁵ Caso Cabrera García e Montiel-Flores v. México; Caso Fernández Ortega *et al* v. México; Caso Radilla Pacheco v. México; Caso Rosendo-Cantú *et al* v. México.

⁴⁶ Caso Zambrano Vélez *et al* v. Equador.

⁴⁷ Caso Pacheco Teruel *et al* v. Honduras; Caso Yvon Neptune v. Haiti. Nos casos Caso Fermín Ramírez v. Guatemala; Caso Lori Berenson Mejía v. Peru; Caso Raxcacó Reyes v. Guatemala também é exigida a melhora das condições carcerárias, mas não necessariamente por meio de alterações normativas.

⁴⁸ Caso Pacheco Teruel *et al* v. Honduras.

⁴⁹ Caso “Van Branca” (Paniagua Morales *et al*) v. Guatemala.

⁵⁰ Caso Montero Aranguren *et al* (Centro de detenção de Catia) v. Venezuela.

apreensões e detenções arbitrárias⁵¹. Outros quatro casos lidam com *restrições à aplicação de pena de morte*. Nesses casos, a Corte ordenou a execução de emenda constitucional para garantir que a imposição de pena de morte não seja imposta por meio de sentenças mandatórias⁵² e não viole direitos e liberdades garantidos constitucionalmente⁵³; de reformas penais para assegurar a aplicação proporcional de pena de morte (restringindo-a a delitos mais graves), para garantir que a lista de crimes puníveis com pena de morte não seja expandida, para assegurar a aplicação adequada de *ex post facto laws*, e para estabelecer procedimentos de solicitação de anistia ou comutação de pena em casos de aplicação de pena capital⁵⁴. Os últimos dois casos que integram essa categoria abordam a *proibição da aplicação de tortura e de outros tratamentos ou castigos cruéis, desumanos e degradantes em situação de encarceramento*. Nessas decisões, a Corte requereu que se revogassem normas sobre punição corporal e que essa prática fosse suspensa até que uma reforma legislativa definitiva seja executada⁵⁵. Em alguns dos casos que integram essa categoria a Corte ordenou que, depois de efetivadas as alterações normativas, fossem realizados novos julgamentos sob o novo enquadramento legal, exigindo que acusados não fossem sentenciados com pena capital ou executados, independentemente da decisão final⁵⁶.

(4) Leis de Anistia e Leis de Exceção

Oito sentenças tratam de violações envolvendo leis de anistia e leis de exceção. Cinco destas decisões proscrevem *leis de anistia* no continente. Nesses casos, a Corte declara leis de anistia destituídas de efeitos jurídicos e ordena a realização de alterações normativas para que os Estados revoguem formalmente essas leis, garantindo que nunca mais possam representar um obstáculo para a investigação, identificação, julgamento e eventual punição de

⁵¹ Caso Pacheco Teruel *et al* v. Honduras.

⁵² Caso Boyce *et al* v. Barbados.

⁵³ Caso Dacosta Cadogan v. Barbados.

⁵⁴ Caso Fermín Ramírez v. Guatemala; Caso Raxcacó Reyes v. Guatemala.

⁵⁵ Caso Caesar v. Trinidad e Tobago.

⁵⁶ Caso Dacosta Cadogan v. Barbados.

responsáveis por graves violações de direitos humanos⁵⁷. Os três casos restantes lidam com a aplicação de *leis de exceção* instituídas durante períodos ditatoriais. Nessas decisões, a Corte exige alterações normativas para que a definição dos crimes de terrorismo e de traição em decretos presidenciais seja adaptada em conformidade com a Convenção e para que os julgamentos realizados sob leis de exceção sejam anulados e realizados novamente, sob o enquadramento normativo reformado⁵⁸.

(5) Fortalecimento do Estado de direito, de suas instituições, garantias legais, procedimentos e normas

A quinta categoria é a mais numerosa, com 23 ordens de alteração normativa. Em treze decisões envolvendo *garantias legais* a Corte exigiu reformas para assegurar: a regularização de sanções e medidas de caráter disciplinário outorgadas por oficiais sêniores⁵⁹; a adequação do uso do recurso de proteção de identidade de testemunhas⁶⁰; a garantia do direito de apelar a uma corte superior e do postulado do duplo grau de jurisdição⁶¹; a revogação de normas que impedem a alteração de leis contrárias a direitos fundamentais⁶²; a suspensão de aplicação de certas sanções antes de emissão de sentença definitiva⁶³; a regularização de estados de exceção e suspensão de garantias⁶⁴; e a eliminação de ofício dos antecedentes de pessoas absolvidas ou dispensadas em caráter definitivo. Adicionalmente, seguindo a jurisprudência constante sobre anistia, que estabelece que violações a normas de *jus cogens* são imprescritíveis, a Corte determinou em um caso recente que fossem

⁵⁷ Caso Almonacid Arellano *et al* v. Chile; Caso Barrios Altos v. Peru; Caso Gelman v. Uruguai; Caso Gomes Lund *et al* ("Guerrilha do Araguaia") v. Brasil; Caso Massacres El Mozote e arredores v. El Salvador.

⁵⁸ Caso Loayza Tamayo v. Peru; Caso Castillo Petruzzi *et al* v. Peru; Caso Lori Berenson Mejía v. Peru.

⁵⁹ Caso Olga Yolanda Maldonado Ordoñez v. Guatemala.

⁶⁰ Caso Norín Catrimán *et al* v. Chile.

⁶¹ Caso Barreto Leiva v. Venezuela; Caso Mendoza *et al* v. Argentina; Caso Yvon Neptune v. Haiti.

⁶² Caso Caesar v. Trinidad e Tobago; Caso Boyce *et al* v. Barbados.

⁶³ Caso Chaparro Álvarez e Lapo Íñiguez v. Equador.

⁶⁴ Caso Zambrano Vélez *et al* v. Equador.

realizadas alterações normativas para garantir que a prescrição não seja aplicada ao delito da escravidão e de outras práticas análogas⁶⁵.

Na paradigmática decisão do caso *Favela Nova Brasília v. Brasil*, a Corte determinou que fossem implementadas medidas para garantir a transparência de processos investigativos envolvendo agentes policiais. O caso relata a morte de 26 jovens, além de casos de tortura e violência sexual perpetradas por agentes de segurança pública contra três adolescentes durante chacinas ocorridas entre os anos de 1994 e 1995 no Rio de Janeiro. Em sua decisão, a Corte reconheceu a existência de um problema estrutural de violência policial que tem como principais vítimas jovens afrodescendentes de baixa renda que vivem em periferias e afeta particularmente as mulheres. A Corte responsabilizou o Judiciário e o Ministério Público pelo quadro de impunidade diante desses casos. Como reparação, foi ordenada a implementação de medidas normativas necessárias para que, em casos de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial em que agentes do Estado apareçam como possíveis acusados, a investigação seja feita por um órgão independente e diferente da força policial envolvida no incidente. Adicionalmente, também foi exigido que fossem adotadas as medidas normativas necessárias para que as vítimas de delitos ou seus familiares possam participar de maneira formal e efetiva da investigação criminal realizada⁶⁶.

Em seis casos a requisição de modificações legislativas refere-se ao *uso adequado e eficaz de remédios constitucionais como o habeas corpus e o recurso de amparo*. Nestas decisões, a Corte exigiu que pedidos de *habeas corpus* sejam devidamente processados em casos de desaparecimento forçado⁶⁷; que remédios constitucionais sejam regularizados para evitar o uso abusivo desses instrumentos⁶⁸; e que a concessão de *habeas corpus* a detentos seja autorizada exclusivamente por autoridades judiciais⁶⁹. Em uma intersecção entre esta e outras categorias, a Corte ordenou em três decisões,

⁶⁵ Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde v. Brasil.

⁶⁶ Caso Favela Nova Brasília v. Brasil.

⁶⁷ Caso Blanco Romero *et al* v. Venezuela.

⁶⁸ Caso Massacre “Las Dos Erres” v. Guatemala.

⁶⁹ Caso Chaparro Álvarez e Lapo Íñiguez v. Equador.

algumas envolvendo povos indígenas, que seja estabelecido um remédio legal efetivo para que indivíduos afetados pela intervenção do sistema de justiça militar possam contestar sua jurisdição⁷⁰. Os últimos três casos que integram essa categoria tratam do princípio de *independência do judiciário*. Nesses casos, a Corte obrigou um mesmo Estado a adaptar a legislação doméstica para impedir remoções arbitrárias de juízes e a adotar um Código de Ética do Judiciário⁷¹.

(6) Liberdades de pensamento e expressão

Quatro casos buscam restaurar as *liberdades de pensamento e expressão* por meio de alterações normativas. Nessas decisões, a Corte ordenou que a legislação doméstica sobre liberdades fundamentais seja clara e precisa para evitar que o exercício de liberdade de pensamento e de expressão seja afetado⁷²; que previsões domésticas incompatíveis com a legislação internacional referente ao tema sejam anuladas ou modificadas⁷³; que fosse eliminada a censura de filmes e livros⁷⁴; e que o direito de acesso à informação pública em poder do estado seja garantido⁷⁵.

(7) Direitos político-eleitorais

A Corte ordenou alterações normativas para assegurar *direitos político-eleitorais* em três decisões. Nesses casos, exigiu especificamente que direitos políticos relacionados ao acesso de cidadãos às funções públicas do Estado não sejam restringidos por impedimentos legais e imposições arbitrárias de

⁷⁰ Caso Cabrera García e Montiel-Flores v. México; Caso Fernández Ortega *et al* v. México; Caso Rosendo-Cantú *et al* v. México.

⁷¹ Caso Apitz Barbera *et al* v. Venezuela; Caso Chocrón-Chocrón v. Venezuela; Caso Reverón Trujillo v. Venezuela.

⁷² Caso Eduardo Kimel v. Argentina.

⁷³ Caso Palamara Iribarne v. Chile.

⁷⁴ Caso "A Última Tentação de Cristo" (Olmedo-Bustos *et al*) v. Chile; Caso Palamara Iribarne v. Chile.

⁷⁵ Caso Claude Reyes *et al* v. Chile.

órgãos públicos⁷⁶; que existam mecanismos adequados para possibilitar a contestação da constitucionalidade dos direitos de elegibilidade e de decisões de órgãos eleitorais que afetem direitos humanos⁷⁷; que a lei eleitoral regule de maneira clara as condições de participação do processo eleitoral e as competências atribuídas ao órgão de controle eleitoral. Em uma intersecção entre direitos de povos indígenas e direitos políticos-eleitorais, uma decisão emblemática criou um importante precedente na região ao exigir que um estado adotasse as medidas necessárias para assegurar a participação efetiva de “membros de comunidades indígenas e étnicas”, de acordo com suas tradições, práticas e costumes, em processos eleitorais⁷⁸.

4.2 Segundo grupo temático: Grupos sociais historicamente subintegrados em relação a seus direitos

(8) Direitos de povos indígenas, tribais e tradicionais

Em oito casos, alterações normativas estão relacionadas aos *direitos de povos indígenas, tribais e tradicionais*. Por definição, esses direitos se referem não somente a povos indígenas, mas a outros povos tribais e comunidades tradicionais como os Garífunas hondurenhos e os Maroons surinameses. Em geral, as reformas ordenadas pela Corte nesses casos visam restaurar o exercício efetivo do direito coletivo à propriedade tradicional (incluindo o direito à consulta) por meio do estabelecimento de mecanismos legais para reivindicar reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação, restituição e proteção de terras ancestrais a membros de comunidades indígenas⁷⁹; da

⁷⁶ Caso López Mendoza v. Venezuela.

⁷⁷ Caso Castañeda Gutman v. México.

⁷⁸ Caso Yatama v. Nicarágua.

⁷⁹ Caso Comunidade Garífuna Punta Piedra v. Honduras; Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaxa v. Paraguai; Caso Comunidade Indígena Xákmok Kásek v. Paraguai; Caso Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicarágua; Caso Comunidade Moiwana v. Suriname; Caso Comunidade Indígena Yakye Axa v. Paraguai; Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku v. Equador; Caso Povo Saramaka v. Suriname.

regularização de um sistema de registro de propriedade de terras tradicionais⁸⁰; da remoção de previsões legais que impeçam a proteção do direito de propriedade de povos indígenas; do estabelecimento de recursos adequados e efetivos contra atos que violem o direito de uso de propriedade⁸¹; da proibição de aprovar atos normativos que estabeleçam áreas de proteção em terras reclamadas por comunidades indígenas⁸²; e do reconhecimento de personalidade jurídica a comunidades indígenas (garantindo o acesso coletivo à justiça e o exercício pleno do direito coletivo à propriedade)⁸³.

(9) Direitos de crianças e adolescentes

Foram identificados cinco casos em que alterações normativas ordenadas pela Corte se referem a *direitos de crianças e adolescentes*. Alguns desses casos interseccionam esses direitos e justiça criminal. Nessas decisões, a Corte ordenou a adaptação de normas domésticas sobre justiça criminal juvenil aos padrões internacionais de direitos humanos⁸⁴; a realização de uma “reforma profunda” para adequar as normas sobre proteção de crianças em geral e, em particular, de crianças em situação de rua à Convenção⁸⁵; a criação de um mecanismo de consulta com especialistas e representantes da sociedade civil para modernizar previsões legais sobre condições de detenção de crianças e adolescentes⁸⁶; a adoção de medidas para criminalizar a troca de crianças por compensações de qualquer tipo, forma ou finalidade⁸⁷; e a regulação do recrutamento de menores de 18 anos para Forças Armadas de acordo com parâmetros internacionais⁸⁸.

(10) Direitos de gênero

⁸⁰ Caso Comunidade Garífuna Punta Piedra v. Honduras.

⁸¹ Caso Povo Saramaka v. Suriname.

⁸² Caso Comunidade Indígena Xákmok Kásek v. Paraguai.

⁸³ Caso Povo Saramaka v. Suriname.

⁸⁴ Caso Mendoza *et al* v. Argentina.

⁸⁵ Caso “Crianças em situação de rua” (Villagrán-Morales *et al*) v. Guatemala.

⁸⁶ Caso David Bulacio v. Argentina.

⁸⁷ Caso Fornerón e filha v. Argentina.

⁸⁸ Caso Vargas Areco v. Paraguai.

A Corte exigiu alterações normativas para garantir a *adoção de uma perspectiva de gênero durante a aplicação e o cumprimento da lei* em cinco casos. As decisões ordenam que se implementem protocolos de ação, manuais e outros instrumentos normativos que assegurem que casos de desaparecimento forçado, tortura, estupro e outras formas de violência sexual cometidas contra mulheres sejam investigados e julgados de maneira apropriada, utilizando uma perspectiva de gênero e em conformidade com padrões de direito internacional referentes à matéria⁸⁹. A maioria desses casos envolve múltiplas situações de vulnerabilidade, em que a condição social ou a ordem étnica das vítimas acentua a ocorrência de violações.

(11) Direitos de migrantes e direitos de nacionalidade

A Corte ordenou modificações legislativas interseccionando *direitos de migrantes e direitos de nacionalidade* em dois casos envolvendo o mesmo Estado. Nestes casos, exigiu-se a revogação de artigos de lei, de decisões judiciais e de quaisquer atos normativos cuja intenção ou efeito resulte em negação de nacionalidade a indivíduos nascidos sob o território do Estado devido à situação migratória de seus progenitores. Adicionalmente, exigiu-se a regularização de procedimentos para garantir a concessão de certidão de nascimento a todos indivíduos nascidos no território do Estado e a aquisição de nacionalidade com base nesta certidão de nascimento⁹⁰.

4.3 Terceiro grupo temático: direitos econômicos, sociais e culturais

⁸⁹ Caso Espinoza Gonzáles v. Peru; Caso Fernández Ortega *et al* v. México; Caso González *et al* (“Campo Algodoneiro”) v. México; Caso Rosendo-Cantú *et al* v. México; Caso Favela Nova Brasília v. Brasil.

⁹⁰ Caso Garotas Yean e Bosico v. República Dominicana; Caso Haitianos e Dominicanos expulsos v. República Dominicana.

(12) Direitos reprodutivos

Em 2 casos envolvendo o mesmo Estado e abordando *direitos reprodutivos*, a Corte exigiu a realização de modificações legislativas para garantir a legalidade da técnica de fecundação *in vitro* (FIV)⁹¹.

5. Eficácia

Tradicionalmente, estudos sobre eficácia de órgãos jurisdicionais têm se concentrado em analisar o cumprimento formal de sentenças. Inegavelmente, a implementação de sentenças constitui um indício relevante do desempenho de varas judiciais e tribunais e não pode ser negligenciada em um estudo sobre eficácia, conforme indicado pela própria Corte em seus relatórios anuais⁹². Ao mesmo tempo, em resoluções de supervisão de cumprimento de sentenças, essa mesma Corte tem reiterado que a obrigação de adotar modificações legislativas “é, por natureza, uma obrigação de resultado”, deixando evidente que os efeitos de alterações normativas realizadas pelo Estado são tão ou mais importantes que sua implementação formal⁹³. De maneira similar, estudos recentes têm desafiado um entendimento formalista de eficácia ao buscar inculcar no conceito uma apreciação ampla dos impactos jurídicos e sociais produzidos por decisões adjudicatórias⁹⁴.

Acredito que, em geral, reduzir eficácia ao cumprimento formal de sentenças leva a uma análise superficial dos impactos jurídicos e sociais das decisões de cortes, por diferentes razões. Em primeiro lugar, esse tipo de análise limita-se a uma lógica binária (cumprido/não cumprido). Negligencia, portanto, a existência de escalas graduais de efeitos de decisões judiciais sobre

⁹¹ Caso *Artavia Murillo et al* ("Fertilização *in vitro*") v. Costa Rica; Caso *Gómez Murillo et al* v. Costa Rica.

⁹² Segundo a Corte, "a implementação efetiva das decisões da Corte é a peça chave da verdadeira vigência e eficácia do Sistema Interamericano de Direitos Humanos". Veja: Relatório Anual dos Trabalhos da Corte Interamericana de Direitos Humanos 2010, *supra* nota 3.

⁹³ Veja: *supra* subseção 4.1.

⁹⁴ Neste sentido: SHANY, Yuval. *Assessing the Effectiveness of International Courts*. Oxford: Oxford University Press, 2014; MARTIN, Lisa. *Against Compliance*. In: Jeffrey L. Dunoff and Mark A. Pollack (eds.) *International Law and International Relations: Synthesizing Insights from Interdisciplinary Scholarship*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

ordens jurídicas domésticas. Em segundo lugar, quando apenas o resultado final é analisado, invisibiliza-se a execução de ações que possivelmente (mas não imediatamente) contribuem para a adequação da ordem jurídica doméstica a uma determinada decisão ou linha jurisprudencial. Ao focar exclusivamente em um resultado final, expressado por meio do cumprimento formal de uma decisão, e negligenciar o processo de cumprimento, equipara-se equivocadamente cenários de extrema apatia a cenários nos quais a decisão da Corte desencadeou processos significativos para implementação normativa de preceitos de direitos humanos. Em terceiro lugar, tal análise equipara categorias de reparação independentemente da complexidade de execução e do possível impacto estrutural de suas medidas na ordem social e jurídica⁹⁵. Em quarto lugar, reduzir eficácia ao cumprimento formal de decisões oblitera a multidimensionalidade dos efeitos de sentenças, em específico, e cortes, em geral. Cortes e suas decisões podem ter influência sob aspectos tão diversos quanto a aplicação normativa de outras cortes, o fortalecimento de instituições e da sociedade civil, o aumento de litigação estratégica, a socialização de um vocabulário comum de direitos, a diminuição de violações, e a implementação de reparações, entre outros. Em quinto lugar, é necessário observar que decisões de cortes internacionais têm comumente efeitos difusos, que extrapolam os limites do estado a que se refere uma decisão e certamente se relacionam a sua maior ou menor eficácia. Finalmente, embora pouco mais de 20 decisões reparatórias da Corte tenham sido declaradas oficialmente cumpridas, os efeitos de sua jurisprudência sobre vítimas de violações, doutrina e regime regional de direitos humanos é inestimável, o que atesta uma evidente disparidade entre o cumprimento formal de decisões reparatórias e os impactos jurídicos e sociais que tais decisões produzem.

Essa seção pretende analisar de que maneira as ordens de alteração normativa em que a Corte exigiu realização de alterações normativas têm

⁹⁵ Ao afirmar que a análise da eficácia e do cumprimento de decisões deve ser feita sob uma perspectiva *qualitativa* dos tipos de medidas cumpridas, Hillebrecht propõe um modelo de três níveis, no qual sugere que se considere, além de uma média 'agregada' de cumprimento, referindo-se a todos os casos do país, uma bifurcação na análise individual de cada caso de acordo com a categoria de reparação das medidas. Veja: HILLEBRECHT, Courtney. Rethinking compliance: the challenges and prospects of measuring compliance with international human rights tribunals. *Journal of Human Rights Practice*, v.1, n. 3, p. 362-379, 2009, pp. 371 ss.

afetado a ordem sociojurídica doméstica de Estados. A eficácia destas ordens será avaliada em termos gradativos, não se restringindo à constatação de cumprimento formal. Desta forma, intenciona-se desenvolver um conceito mais amplo de eficácia. Foram excluídas dessa análise as 22 ordens de modificação legislativa cujos processos de implementação não foram examinados em nenhuma resolução de supervisão de cumprimento, restando 75 ordens a ser examinadas.

Os efeitos das ordens de modificação legislativa foram classificados nas seguintes cinco categorias:

(i) com *grau crítico de ineficácia* se a Corte aplicou o artigo 65 da Convenção e notificou o caso à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) porque o Estado viola sistemática a obrigação de fornecer informações sobre ações efetuadas para implementar a medida de reparação;

(ii) com *grau limitado de eficácia* se o Estado tem apresentado informações insuficientes sobre a implementação da obrigação; se foram executados atos formais mas estes constituem ações isoladas, avançam vagarosamente, não cumprem direta e plenamente com a obrigação instituída pela Corte ou revelam-se insuficientes para evitar novas violações; se existe uma situação de bloqueio institucional crítico que impede o cumprimento da medida de reparação; se o Estado tem tido um posicionamento passivo diante desses cenários de impasse e vagarosidade.

(iii) com *grau mediano de eficácia* se foram executados, de maneira contínua e coordenada, atos formais com o objetivo de cumprir com a decisão da Corte; se foram instituídas soluções ou efeitos concretos (mesmo que não definitivas) para cumprir com a decisão da Corte e evitar violações similares; se algum dos órgãos do governo ou cortes de qualquer nível começaram a exercer, mesmo que esporadicamente, controle de convencionalidade; se houve algum grau de adequação normativa; se houve desbloqueio institucional; se houve aumento de litigação fundamentada na decisão da Corte; se estimulou-se ação de indivíduos, organizações e movimentos sociais fundamentada na decisão da Corte; se foram fortalecidos instituições, procedimentos legais, atores e normas de direitos humanos.

(iv) com *grau elevado de eficácia* se as ações executadas garantem formalmente a não repetição de violações similares àquelas do caso; se as ações executadas levaram à mitigação de violações similares na prática; se órgãos do governo e sobretudo cortes começaram a exercer, de maneira sistemática, o devido controle de convencionalidade; se existe observação espontânea da decisão por parte de outros estados, cortes e organismos internacionais; se houve alteração substancial da doutrina baseada na jurisprudência construída pelo caso;

(v) com grau de eficácia formal se a Corte declarou a obrigação formalmente cumprida.

Nas subseções seguintes, serão reunidas as decisões alocadas sob cada uma dessas categorias e analisados seus principais efeitos sobre ordens jurídicas domésticas e o regime regional de direitos humanos.

4.1 Grau de eficácia formal

Ao todo, 24 das ordens de alteração normativa examinadas foram cumpridas formalmente. Considerando os critérios de classificação propostos na subseção anterior, os efeitos dessas ordens variam seu grau de eficácia entre mediano e elevado.

Em um primeiro grupo de dez casos e 11 ordens de modificação legislativa, a obrigação diante da Corte foi plenamente cumprida por meio de adição e reforma de textos normativos. Oito desses casos foram formalmente cumpridos por meio de adição e reforma normativa de leis infraconstitucionais, um caso foi formalmente cumprido por meio da reforma de normas constitucionais e um caso foi formalmente cumprido por meio do estabelecimento de protocolos especiais de investigação.

Como exemplos, em “*Crianças em situação de rua*” (Villagrán Morales et al) v. Guatemala, o Estado cumpriu com a obrigação de realizar uma reforma profunda na legislação doméstica referente aos direitos de crianças e adolescentes depois “de um impulso importante da sociedade civil durante muitos anos” por meio da aprovação do decreto 27/03 (Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia)⁹⁶; em “*A Última Tentação de Cristo*” (Olmedo-Bustos et al) v. Chile, comumente lembrado como uma caso emblemático e representativo da eficácia da Corte, o Estado realizou uma emenda constitucional, por meio da publicação do ato 19.742/2001, para garantir o direito à liberdade de criação artística e a eliminação de censura

⁹⁶ Caso “*Crianças em situação de rua*” (Villagrán Morales et al) v. Guatemala (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 27 de novembro de 2003, considerando 9.

cinematográfica e promulgou a lei 19.846/2003, que regula a classificação de produções cinematográficas⁹⁷; em *Trujillo Oroza v. Bolívia*, o estado da Bolívia classificou o crime de desaparecimento forçado por meio da promulgação da Lei Nacional 3326/2006 que incorporação um novo artigo tipificando o delito em seu Código Penal e⁹⁸; em *Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicarágua*, o único de oito casos envolvendo direitos indígenas que cumpriu formalmente com a obrigação de alteração normativa, a promulgação do Ato 445/2003 resultou no estabelecimento de um procedimento formal e de condições institucionais para demarcação e titulação de terras indígenas⁹⁹; em *Eduardo Kimel v. Argentina*, a promulgação da lei 26.551/2009 modificou o código penal argentino, alterando a sanção pelos crimes de calúnia e difamação e excluindo expressões relacionadas a matérias de interesse público ou de natureza não assertiva¹⁰⁰; em *Herrera Ulloa v. Costa Rica*, o estado efetuou uma mudança significativa em seu processo legal doméstico, por meio da aprovação da lei 8837/2010, para garantir o direito de recorrer de uma sentença para juiz ou tribunal superior¹⁰¹; em *Vargas Areco v. Paraguai*, uma série de reformas normativas foram efetuadas na ordem jurídica paraguaia e resultaram na expulsão de regras que permitiam a indivíduos ingressarem no serviço militar antes de completar 18 anos, resultando no cumprimento formal

⁹⁷ Caso "A Última Tentação de Cristo" (*Olmedo-Bustos et al*) v. Chile (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 28 de novembro de 2003, pr. 16-25.

⁹⁸ Caso *Trujillo Oroza v. Bolívia* (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 21 de novembro de 2007, pr. 8.

⁹⁹ A lei 445/2003 ou "Act concerning the Communal Property Regime of the Indigenous Peoples and Ethnic Communities of the Autonomous Regions of the Atlantic Coast and of the Coco, Bocay, Indio and Maiz Rivers" estabeleceu um procedimento específico e designou as autoridades institucionais responsáveis pela demarcação e titulação de terras de povos indígenas e comunidades étnicas da Costa Atlântica e da região dos rios Coco, Bocay, Indio e Maiz. Veja: Caso *Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicarágua* (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 07 de maio de 2008, pr. 8-15.

¹⁰⁰ Caso *Kimel v. Argentina* (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 15 de novembro de 2010, pr. 30-35.

¹⁰¹ Denominada "Ley de reacción del Recurso de Apelación de la Sentencia, otras reformas al régimen de impugnación e implementación de nuevas reglas de validez en el proceso penal", a lei 8837/2010 expandiu as possibilidades de apelação de decisões domésticas, adotando novos procedimentos processuais, reformando o procedimento de revisão e fortalecendo os princípios de oralidade e do contraditório em procedimentos criminais. Veja: Caso *Herrera Ulloa v. Costa Rica* (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2010, prs. 11ss.

da obrigação¹⁰²; em *Chaparro Álvarez e Lapo Íñiguez v. Equador*, tanto as regras de aplicação da lei sobre narcóticos e substâncias estupefacientes quanto regulações contrárias às novas regras foram modificadas para garantir que a solicitação de recursos de *habeas corpus* por detentos seriam analisadas por uma autoridade judicial, para suspender aplicação de sanções a suspeitos que não tenham sido declarados culpados em sentença definitiva, e para suspender de ofício os antecedentes penais de indivíduos absolvidos ou dispensados em sentenças definitivas¹⁰³; em *Heliodoro Portugal v. Panamá*, o Panamá modificou os artigos de seu código penal referentes aos crimes de tortura e desaparecimento forçado, adotando as definições estabelecidas no artigo 2 da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura e no artigo 2 da Convenção Americana sobre Desaparecimento Forçado, respectivamente¹⁰⁴; em *González et al ("Campo Algodonero") v. México*, criou-se um protocolo-padrão, implementado em parcela significativa dos estados mexicanos, para instruir como deve proceder a investigação e a intervenção pericial em casos de estupro, feminicídio, desaparecimento forçado e outros tipo de agressões envolvendo mulheres por razões de gênero¹⁰⁵.

Apesar de confirmadas formalmente a implementação integral dessas 9 ordens de modificação legislativa, cumpridas por meio de alterações de normas constitucionais e infraconstitucionais, tanto a Corte quanto a Comissão

¹⁰² Os artigos 5 e 10 da Lei 569/75 sobre "Serviço Militar Compulsivo" foram respectivamente revogado e emendado pela Lei 3360/2007. O artigo 5 passou a estipular que "sob nenhuma circunstância a provisão de serviços pode ser admitida antes da idade de 18 anos". De maneira similar, o artigo 10 da Lei 123/52, que regula os "Centros de Educação Militar para treinar reservistas", foi emendado pela Lei 3485/2008, passando a direcionar seu treinamento a cidadãos acima de 18 anos de idade. Veja: Caso Vargas Areco v. Paraguai (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 24 de novembro de 2010, pr. 30-35.

¹⁰³ Caso Chaparro Álvarez e Lapo Íñiguez. v. Ecuador (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de fevereiro de 2011, pr. 18-22.

¹⁰⁴ Segundo a Corte, a definição de desaparecimento forçado existente na Convenção Americana sobre Desaparecimento Forçado não inclui referências à natureza continuada ou permanente do delito ou à imprescritibilidade de ações penais derivadas de desaparecimento forçado. Dessa forma, a obrigação de definir o delito de tortura foi considerada plenamente cumprida e a obrigação de definir o crime de desaparecimento forçado parcialmente cumprida. A segunda obrigação foi classificada, pois, sob grau de eficácia limitado, de acordo com os critérios estabelecidos no início da seção. Veja: Caso Heliodoro Portugal v. Panamá (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 19 de junho de 2012, pr. 18-27.

¹⁰⁵ Caso González et al ("Campo Algodonero") v. México (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 21 de maio de 2013, pr. 30-35.

têm salientado a necessidade de garantir que essas modificações resultem em mudanças efetivas na prática normativa.

Diante do elevado número de petições relatando violações similares a do caso *Herrera Ulloa v. Costa Rica*, por exemplo, a Comissão ponderou, ao confirmar o cumprimento da obrigação de alteração normativa, que era necessário avaliar a implementação *prática* dessa alteração¹⁰⁶. De maneira similar, enquanto reconheciam que o “Ato 445/2003 representa uma conquista histórica para os povos indígenas da Costa Atlântica”, os representantes das vítimas no caso *Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicarágua* observavam que era “impossível determinar [...] em que medida esse Ato irá constituir um mecanismo *efetivo* para garantir a titulação de terras comunitárias”¹⁰⁷. Neste caso específico, as terras indígenas em disputa foram demarcadas e tituladas menos de um ano após realizada a alteração normativa, mas restam dúvidas sobre similar garantia para outros povos indígenas daquele Estado. Segundo a Corte, tal feito estabelece um importante precedente no campo dos direitos humanos, uma vez que o caso representa um marco legal no reconhecimento de direitos indígenas a propriedade¹⁰⁸. Em “*Crianças em situação de rua*” (*Villagrán Morales et al*) *v. Guatemala*, ao mesmo tempo que reconhece que adequação normativa representa um avanço em si, a Comissão enfatiza que a utilidade real das alterações normativas realizadas pelo Estado só poderão ser avaliadas por meio da aplicação adequada da lei, assegurando uma melhora concreta dos direitos das crianças guatemaltecas¹⁰⁹.

As ressalvas de Corte, Comissão, vítimas e seus representantes nos exemplos supracitados são reforçadas pelo desdobramento de casos como *Vargas Areco v. Paraguai*, em que a modificação legislativa realizada não tem

¹⁰⁶ Caso *Herrera Ulloa v. Costa Rica* (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2010, pr. 13.

¹⁰⁷ Caso *Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicarágua* (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 07 de maio de 2008, pr. 8-15.

¹⁰⁸ Caso *Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicarágua* (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 03 de abril de 2009, pr. 7-17.

¹⁰⁹ Caso de “*Crianças em situação de rua*” (*Villagrán Morales et al*) *v. Guatemala* (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 27 de novembro de 2003, pr. 12.

impedido alguns operadores legais de interpretar a nova legislação de maneira contrária a seu propósito e à decisão da Corte, admitindo o ingresso de menores de idade no serviço militar paraguaio. Também nesse caso, a Corte havia advertido que a obrigação do Estado de adaptar sua legislação doméstica não se restringe a modificações legislativas, devendo resultar na implementação prática e efetiva de direitos humanos¹¹⁰. O caso *Vargas Areco v. Paraguai* revela, reforçado pelas ponderações da Corte, Comissão, vítimas e seus representantes em resoluções de supervisão de cumprimento de outras decisões, que tanto o cumprimento formal de uma reparação quanto a reforma textual de uma norma não são suficientes para atestar grau de eficácia elevado a uma ação do Estado ou decisão da Corte. É preciso, portanto, averiguar a aplicação realizada pelas cortes, a observação por parte de órgãos oficiais do Estado e o comportamento da sociedade diante da nova norma para atestar os graus de eficácia da decisão e da reforma normativa em cada uma dessas dimensões sócio-institucionais.

Os efeitos derivados de dois casos incluídos nesse primeiro grupo são dignos de um exame mais minucioso para que se elucidem os alcances de sentenças da Corte e as dimensões de sua eficácia.

O primeiro caso, *González et al ("Campo Algodonero") v. México*, atesta a necessidade de avaliar a eficácia de maneira gradativa e multidimensional. De um lado, o caso levou à adoção de protocolos orientando a inclusão de uma perspectiva de gênero durante investigações de casos de violência contra mulheres, de acordo com as linhas gerais estabelecidas no protocolo-padrão instituído a nível federal; possivelmente influenciou a reforma do código penal federal em 2012, que tipificou o feminicídio como um delito autônomo; e criou um importante precedente ao estabelecer uma perspectiva de gênero para a reparação de certos crimes. De outro lado, o número registrado de mortes de mulheres sob suspeita de homicídio aumentou consideravelmente após a decisão. Essa ascensão pode ter ocorrido tanto pelo aumento de visibilidade desse tipo de crime, antes despercebido em estatísticas oficiais, quanto por distorções causadas pela tentativa de reduzir impunidade ou outras causas

¹¹⁰ Caso *Vargas Areco v. Paraguai* (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 24 de novembro de 2010, pr. 30-35.

estranhas aos efeitos da decisão da Corte. Ao mesmo tempo que demonstra a dificuldade de atribuir eficácia às decisões da Corte por meio de uma lógica binária, formalista ou unidimensional, esse caso evidencia as possíveis ondas de efeitos contrastantes advindas das ações executadas para a sua implementação.

O segundo caso, "*A Última Tentação de Cristo*" (*Olmedo-Bustos et al*) v. *Chile*, levanta uma importante questão às análises desse estudo, derivada da percepção de sua eficácia pela Corte e por parte da doutrina. Tradicionalmente reverenciado como um caso exemplar em termos de cumprimento e como paradigma da eficácia da Corte, seus efeitos evidenciam possíveis inconsistências advindas de uma análise preponderantemente formalista. Em geral, atribui-se eficácia elevada a esse caso porque o Estado realizou uma reforma de hierarquia *constitucional* para cumprir com as obrigações ordenadas pela Corte. Embora indique um esforço notável do Estado, que atesta o seu espírito de colaboração com o sistema regional de proteção aos direitos humanos neste caso, percebe-se que, em termos de efeitos, tal reforma constitucional foi defectível ao não garantir a não repetição de violações similares. Apenas dois anos depois de considerada *substancialmente* cumprida a obrigação de realizar alterações normativas para eliminar a censura prévia, a Corte se depara com um novo caso de censura, desta vez de um livro, explicitando o caráter restritivo, ainda que sob status constitucional, da alteração normativa realizada. Esse caso evidencia que alterações de normas de maior hierarquia constitucional não induzem necessariamente a uma reforma normativa mais profunda e abrangente e, portanto, a uma eficácia mais elevada da ação do Estado em relação a sentença. Também indica que o padrão de cumprimento de ordens de alteração normativa de um estado pode variar bastante de caso a caso, assim como a forma mais efetiva de cumprir ordens reparatórias.

Em um segundo grupo de 10 casos e 13 ordens de modificação legislativa, a obrigação diante da Corte foi cumprida por meio da combinação de ações do executivo, legislativo e judiciário que levou a uma modificação não apenas do texto normativo, mas também da prática normativa. Segundo a Corte, a obrigação de adaptar a legislação doméstica às provisões da Convenção não se

deve limitar ao texto constitucional, devendo permear todas provisões legais de natureza estatutária ou regulatória e traduzida na aplicação e execução efetivas de padrões de proteção de direitos humanos aplicáveis em situações de exceção.

Como exemplos, em *Barrios Alto v. Peru*, embora a obrigação de definir o crime de execução extrajudicial permaneça pendente de cumprimento (a obrigação foi classificada sob grau de eficácia limitado, de acordo com os critérios estabelecidos no início da seção), o Estado ratificou a Convenção das Nações Unidas sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes contra a Humanidade, conforme ordenado pela Corte, e deu, por meio de decisão do tribunal constitucional, efeito geral a declaração de ineficácia das leis 26.479/1995 e 26.492/1995. A decisão do tribunal constitucional revogando as duas leis de anistia permitiu a realização de uma série de processos judiciais e julgamentos envolvendo perpetradores de violações de direitos humanos cujo ápice foi a prossecução do ex-presidente Alberto Fujimori¹¹¹. Em *Claude Reyes et al v. Chile*, a obrigação de assegurar o direito de acesso à informação foi cumprida pela promulgação da Lei 20.285/2008 (*Ley de Transparencia y Acceso a la Información de la Administración del Estado*), que regulou o artigo 8 da constituição chilena, estabeleceu um procedimento para garantir acesso à informação em posse do estado, e criou o Conselho pela Transparência, uma entidade autônoma de direito público, com legitimidade processual e poderes para proteger e promover o direito de acesso à informação. Neste caso, a promulgação da lei cumpriria formalmente com a obrigação instituída pela Corte. Ainda assim, o estado estabeleceu espontaneamente o Conselho pela Transparência, garantindo efeitos concretos à norma. Notavelmente, durante a audiência de supervisão de cumprimento desta sentença, o estado admitiu o impacto positivo direto da decisão da Corte sobre a ordem jurídica doméstica e declarou que tal decisão é uma “contribuição extraordinária ao direito de acesso à informação pública e ao fortalecimento das liberdades de pensamento e expressão”, acrescentando

¹¹¹ Caso Barrios Altos v. Peru (Supervisão de cumprimento de sentença). Resoluções da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de novembro de 2004 (pr. 2), de 22 de setembro de 2005 (pr. 9) e de 07 de setembro de 2012 (pr. 2).

que o julgamento foi “bem conceituado por alguns dos muitos relatórios e artigos publicados depois da promulgação da lei” de maneira que, atualmente, a lei pode ser considerada mais abrangente, “principalmente como resultado do impacto da condenação do Estado do Chile diante da Corte Interamericana de Direitos Humanos”¹¹². As declarações do estado Chileno indicam que a decisão da Corte reforçou instituições domésticas e garantias legais, contrastando com alegações de que decisões da Corte retirariam parte da soberania do Estado. Trata-se do oposto. Na medida em que a decisão fortalece instituições e o estado de direito, fortalece-se também o Estado.

Em *Zambrano Vélez et al v. Equador*, tanto a obrigação de prevenir a atribuição de competências da jurisdição ordinária à jurisdição militar como a obrigação de regular a suspensão de garantias durante estados de emergência foram plenamente cumpridas por meio de um julgamento chave do Tribunal Constitucional do Equador e uma série de reformas legislativas, incluindo a emenda dos artigos 88 e 164 da constituição¹¹³. A obrigação de adequar decretos-lei relacionados aos crimes de terrorismo e traição, ordenada nos casos *Loayza Tamayo v. Peru*, *Castillo Petruzzi et al v. Peru*, e *Lori Berenson Mejía v. Peru*, foi cumprida por meio de sucessivas reformas legislativas, da promulgação de atos executivos anulando partes dos decretos-leis, e de julgamentos da Corte constitucional declarando a inconstitucionalidade dos decretos-leis em julgamentos subsequentes¹¹⁴. Em *Castañeda Gutman v.*

¹¹² Caso *Claude Reyes et al v. Chile* (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 24 de novembro de 2008, pr. 8-14.

¹¹³ A sentença estabeleceu que a jurisdição militar criminal não tem competência para examinar atos que ocorram durante estado de exceção ou quaisquer violações de direitos humanos, sejam elas perpetradas por militares ou civis. A reforma do artigo 164 da Constituição limitou a duração de estados de emergência ao tempo estritamente necessário para resolver questões excepcionais e as ações que podem ser executadas por órgãos do governo. Adicionalmente, outras regras estatutárias regulando estado de emergência, suspensão de garantias e situações excepcionais foram promulgadas.

¹¹⁴ Na resolução de cumprimento desses casos, a Corte reconheceu a adoção de medidas pelo Executivo, Legislativo e Corte Constitucional para anular normas domésticas contrárias a Convenção por meio de revogação, reforma e nova interpretação, destacando que as decisões da Corte Constitucional utilizaram a sentença da Corte para fundamentar alterações normativas. A Corte reiterou que a obrigação de adequar-se normativamente à Convenção não se restringe a eliminação ou promulgação de normas. Como a existência de uma norma por si só não garante sua eficácia, práticas governamentais, aplicação e interpretação de normas, bem como a prática adjudicatória devem ser adequados. Por conseguinte, a Corte enfatiza que juízes e outros indivíduos envolvidos na administração de justiça devem monitorar *ex officio* a consistência das normas domésticas com a Convenção, considerando não apenas o texto convencional, mas a interpretação realizada pela Corte. Veja: *Caso Loayza Tamayo v. Peru* (Supervisão de

México, múltiplas ações – incluindo o estabelecimento de precedentes judiciais de acordo com a decisão da Corte, a implementação das reformas constitucionais de 2007 e 2011 e a reforma de leis que estabeleceram legislativamente a competência de tribunais eleitorais de examinar a constitucionalidade de normas eleitorais – levaram ao cumprimento integral da obrigação de garantir mecanismos para a contestação de constitucionalidade de regras de elegibilidade pelos cidadãos¹¹⁵. A obrigação de garantir um recurso efetivo de impugnação à jurisdição militar, ordenada nos casos *Fernández Ortega et al. v. México*, *Rosendo-Cantú et al. v. México*, *Cabrera García e Montiel-Flores v. México*, foi inicialmente implementada pela Corte Suprema de Justiça ao aplicar critérios de direitos humanos relativos à restrição do foro militar a casos de amparo e, subsequentemente, pela instituição da Nova Lei de Amparo¹¹⁶.

Ao assegurar uma adequação normativa textual concomitante a uma alteração da aplicação normativa de cortes e da prática normativa de órgãos da administração pública, a implementação das ordens de alteração normativa envolvendo os dez casos desse grupo teve, em geral, eficácia mais elevada do que os casos do primeiro grupo, que executaram uma adequação normativa majoritariamente textual. Neste sentido, embora, em um primeiro nível, essas medidas visem o estabelecimento de um enquadramento normativo adequado, a obrigação do Estado não se encerra com a realização de uma alteração normativa textual. Para que haja maior eficácia da norma – e, por conseguinte, da decisão da Corte –, deve haver necessariamente uma

cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 01 de julho de 2011, prs 20-35; Caso Castillo Petruzzi *et al* v. Peru (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 01 de julho de 2011, prs 6-25; Caso Castillo Lori Berenson Mería v. Peru (Supervisão de cumprimento de sentença) Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 20 de junho de 2012, prs 6-21.

¹¹⁵ Caso Castañeda Gutman v. Mexico (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 28 de agosto de 2013, pr. 9-27.

¹¹⁶ A Nova Lei de Amparo publicada em 2 de abril de 2013 prevê a possibilidade de interpor um juízo de amparo diante de atos ou omissões de autoridades que violem direitos humanos e garantias outorgadas para sua proteção reconhecidos tanto pela Constituição quanto por tratados internacionais ratificados pelo Estado mexicano e contribuiu para o cumprimento formal da obrigação instituída pela Corte. Veja: Casos Radilla Pacheco, Fernández Ortega *et al*, e Rosendo Cantú *et al* v. Mexico (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de abril de 2015, pr. 24-31; Caso Cabrera García e Montiel Flores v. Mexico (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de abril de 2015, prs 24-32.

coordenação sócio-institucional que garanta consonância da prática normativa e da alteração normativa formal que incide sobre o texto.

Adicionalmente, um percentual significativo dos casos formalmente cumpridos tende a se concentrar entre decisões reparatórias mais antigas, o que indica que tempo é um fator determinante para garantir uma absorção social ampla da alteração normativa e, por consequência, uma maior eficácia dessas medidas de reparação de cunho estrutural.

4.2 Grau de eficácia elevado

Os efeitos de 4 ordens de modificação legislativa foram categorizados sob grau de eficácia elevado de acordo com os critérios estabelecidos nesse estudo, apesar da Corte não ter considerado os respectivos casos formalmente cumpridos.

Em *Radilla Pacheco V. México (2009)*, *Rosendo Cantú e outra V. México (2010)*, *Fernández Ortega et al V. México (2010)* e *Cabrera García e Montiel Flores V. México (2010)*, a Corte exigiu a adequação do artigo 57 do Código de Justiça Militar aos padrões internacionais de direitos humanos. No passado, esse artigo permitiu a extensão da competência do foro militar para julgar violações de direitos humanos e delitos sem relação estrita com a função militar em desacordo com os critérios convencionais. Desde a decisão da Corte, a Suprema Corte de Justiça Mexicana passou gradativamente a realizar o controle de convencionalidade em casos similares. Em 13 de junho de 2014, foi promulgado o “*Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados*”, que restringe o alcance da jurisdição militar. A reforma garante que quase todas denúncias de violações de direitos humanos cometidas pelas forças armadas sejam investigadas em foro civil, com exceção de violações de direitos humanos cometidas entre militares. Adicionalmente, cortes superiores têm exercido controle de convencionalidade sistematicamente.

Analisando esses casos, percebeu-se que embora a Corte aponte aspectos remanescentes que devem ser adequados para que possa considerar essas obrigações formalmente cumpridas, classificaram-se essas alterações normativas sob um grau de eficácia elevado pois elas garantem formalmente e na prática a não repetição de violações similares às do caso¹¹⁷.

4.3 Grau de eficácia mediano

Os efeitos de 13 ordens de modificação legislativa referentes a 10 decisões reparatórias foram classificados sob grau de eficácia mediano de acordo com os critérios estabelecidos por esse estudo.

O grau de eficácia das ordens de modificação legislativa de dois desses casos oscila entre mediano e elevado. O cumprimento das obrigações de modificação legislativa de leis de anistia em *Almonacid Arellano et al v. Chile* e *Gelman v. Uruguai* tem ocorrido majoritariamente por meio da ação de cortes, porém tem oscilado significativamente ao longo dos últimos anos – indicando os riscos de invalidar leis de anistia exclusivamente por meio de precedentes judiciais, que podem mudar a qualquer momento, como no caso uruguaio. Em ambos casos, as leis de anistia permanecem válidas, porém alguns de seus efeitos têm sido mitigados por meio da instituição de comissões da verdade, do aumento de litigação e prossecução de perpetradores de violações de direitos humanos. Complementarmente, há projetos de lei sendo discutidos no congresso dos dois países que visam a revogação ou reinterpretção dessas leis. O contexto uruguaio é particularmente interessante para analisar a eficácia da Corte pois, em alguns momentos, a decisão estabelecida em

¹¹⁷ Os aspectos remanescentes referem-se a participação militar na etapa de investigação, possibilidade de litispêndência entre jurisdições ordinária e militar e julgamento excepcional de violações de direitos humanos em casos envolvendo delitos cometidos por militares contra militares. A jurisprudência da Corte não admite quaisquer exceções à competência material da jurisdição ordinária de julgar quaisquer violações de direitos humanos. Veja: Caso Cabrera García e Montiel Flores v. México (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de abril de 2015, pr. 3-23; Casos Radilla Pacheco, Fernández Ortega *et al*, e Rosendo Cantú *et al* v. México (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de abril de 2015, pr. 3-23.

Gelman v. Uruguai prevaleceu mesmo diante da vontade popular, expressada por meio de referendos que decidiram pela manutenção da lei de anistia. Alguns dos efeitos dessas decisões poderiam, portanto, ser categorizados sob eficácia elevada e outros sob eficácia mediana. Complementarmente, a jurisprudência da Corte em matéria de anistia teve significativo impacto regional, levando alguns Estados, como a Argentina, a revogarem “espontaneamente” (sem que houvesse uma decisão da Corte ordenando a ação) suas leis de anistia. De maneira similar, a discussão em vários níveis governamentais sobre o acordo de paz colombiano utiliza as bases instituídas pela Corte na matéria, assegurando que não haverá impunidade daqueles que cometeram graves violações de direitos humanos.

Em quatro desses casos, foram identificados soluções ou efeitos concretos (mesmo que não definitivos) para cumprir com as decisões da Corte. Como exemplos, em *Molina Theissen V. Guatemala*, a assinatura de um acordo renovável por 4 anos com a *Fundación de Antropología Forense de Guatemala* cumpriu, de maneira provisória, com a obrigação de criar um banco de informação genética permanente¹¹⁸; em *“Van Branca” (Paniagua Morales et al) v. Guatemala*, o Estado implementou um registro de indivíduos privados de liberdade em prisões¹¹⁹; em *Raxcacó Reyes v. Guatemala* e *Fermín Ramírez v. Guatemala*, embora as modificações legislativas ordenadas pela Corte não tenham sido efetuadas e o texto da norma permaneça inalterado, o Estado não promove execuções de indivíduos condenados a pena de morte desde 2000.

Um caso resultou em certo grau de adequação normativa e teve efeitos concretos (mesmo que não definitivos) quanto a não repetição de violações similares. Em *Palamara Iribarne v. Chile*, a Corte estabeleceu que o Estado

¹¹⁸ Caso *Molina Theissen v. Guatemala* (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 10 de julho de 2007, pr. 47-51.

¹¹⁹ O Estado aprovou, por meio do artigo 93 do Decreto 33/2006, o ato do Sistema Carcerário, que estabeleceu a obrigação de implementar um registro abrangente de indivíduos privados de liberdade em prisões. O caso foi considerado parcialmente cumprido até que o estado da Guatemala implemente um sistema permanente de registro de indivíduos privados de liberdade que inclua não só prisões, mas também centros de detenção de jovens em conflito com o direito, centros de detenção militares, e centros de detenção policial. *Veja*: Caso da “Van Branca” (*Paniagua Morales et al) v. Guatemala* (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 27 de novembro de 2007, pr. 26-31.

chileno deveria realizar as modificações normativas necessárias para que, em nenhuma circunstância, um civil seja submetido à jurisdição de tribunais militares. Complementarmente, a Corte ordenou a modificação dos artigos 264 do Código Penal e 284 do Código de Justiça Militar, que tipificam os crimes de ameaça e desacato. Em 2005 foi realizada uma reforma do Código Penal Chileno, por meio da qual se modificaram artigos que faziam referência a desacato. Entretanto, o Código de Justiça Militar permanece vigente e, com ele, ambos os crimes. Existem iniciativas legislativas que visam a exclusão dos delitos, mas elas ainda não foram aprovadas em caráter definitivo. Apesar dos crimes permanecerem vigentes na ordem jurídica doméstica chilena, não existem atualmente processos judiciais ou administrativos contra meios de comunicação por realização de críticas a autoridades. Paralelamente, a aprovação da Lei 20.477/2010, modificando a competência de tribunais militares, trouxe avanços quanto a limitação da competência de tribunais militares, mas alguns de seus aspectos permanecem em desacordo com os critérios estabelecidos pela Corte¹²⁰.

Em três casos, a decisão da Corte contribuiu para contornar cenários de bloqueio institucional. Em *Gómez Palomino v. Peru* e *Anzualdo Castro v. Peru*, embora o Estado tenha informado a descontinuação de um projeto de lei sobre desaparecimento forçado pelo Congresso, alegando que “*se o Congresso decide não aprovar emendas normativas, não há mecanismos coercitivos para obrigá-lo*”, a nível judicial, o Tribunal Constitucional do Peru tem estendido a interpretação do artigo 320 do Código Penal peruano, buscando aplicar o devido controle de convencionalidade a casos similares¹²¹. Em *Gomes Lund et al ("Guerrilha do Araguaia") v. Brasil*, embora a decisão do Supremo Tribunal Federal brasileiro na ADPF 153 validando a lei de anistia tenha colidido com a decisão da Corte, o Ministério Público e alguns tribunais de primeira instância têm iniciado processos de prossecução contra supostos violadores de direitos humanos durante a ditadura. Paralelamente, ratificou-se, em 2014, a Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas e

¹²⁰ Caso Palamara Iribarne v. Chile (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 1 de setembro de 2016, pr. 6-37.

¹²¹ Caso Gómez-Palomino v. Peru (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 05 de julho de 2011, pr. 33-37.

dois projetos de lei tramitando no Senado tem como finalidade definir o delito de desaparecimento forçado¹²².

Em um caso, atos formais com o objetivo de cumprir com a decisão da Corte foram executados de maneira contínua e coordenada. Conforme ordenado pela Corte em *Artavia Murillo et al ("Fecundação in vitro") v. Costa Rica*, o Estado tentou deixar a proibição de realizar a técnica de fecundação *in vitro* (FIV) sem efeito por diferentes vias. Inicialmente, buscou-se a aprovação de uma norma regulatória pela Assembleia Legislativa, mas nenhum dos projetos de lei foi sancionado. Alternativamente, foram interpostos, em 2013, ao menos seis recursos de amparo perante a Sala Constitucional da Corte Suprema de Justiça (SCCSJ). Os pedidos de amparo utilizaram a decisão da Corte como fundamento legal para garantir a realização de procedimentos de FIV, mas a SCCSJ desconheceu tal decisão e impediu a execução da obrigação por vias judiciárias. Em junho de 2015, depois de audiência pública de supervisão de cumprimento de sentença, o Estado informou a entrada em vigor do Decreto 39210/2015 (*Autorización para la realización de la técnica de reproducción asistida de fecundación in vitro y transferencia embrionaria*) emitido pelo Presidente de la República e pelos Ministros da Presidência e da Saúde. Buscava-se, por vias executivas, autorizar expressamente a prática de FIV. O decreto foi impugnado pela SCCSJ por meio da interposição de uma ação de inconstitucionalidade, fundamentada na violação ao direito fundamental a vida. Posteriormente, a Sala Constitucional emitiu uma resolução ordenando a suspensão do decreto e uma sentença de inconstitucionalidade declarando o impugno procedente¹²³. Em 8 de março de 2017, foi registrado oficialmente o primeiro nascimento de um indivíduo concebido por meio da técnica de FIV desde a proibição do uso da técnica em

¹²² Caso Gomes Lund *et al* ("Guerrilha do Araguaia") v. Brasil (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de outubro de 2014, prs. 68 ss.

¹²³ Em 2016, a Corte decidiu o caso *Gómez Murillo et al v. Costa Rica* sobre a mesma questão legal. Em sua decisão, a Corte reforçou a obrigação de alteração normativa exigida no caso anterior e ordenou que o estado mantenha vigente o decreto executivo No. 39210/2015, que garante a legalidade da técnica de FIV. Dessa forma, diante de uma situação de bloqueio institucional, indicou uma forma específica de cumprimento que barraria ações contrárias de outros órgãos. Caso *Artavia Murillo et al* ("In vitro fertilization") v. Costa Rica (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 26 de fevereiro de 2016, pr. 3-37; Caso *Gómez Murillo et al v. Costa Rica*.

2001. O fato isolado constitui um importante precedente, que pode alavancar a eficácia da decisão caso conduza a um uso mais amplo da técnica.

Analisando esses casos, percebeu-se que o aumento da eficácia de decisões reparatórias da Corte é, geralmente, parte de um processo gradativo, prolongado e difuso, que afeta diferentes órgãos do Estado de maneira inicialmente diferenciada. Durante esse processo, a decisão da Corte representa um reforço a forças e processos domésticos em coordenação com o regime regional de direitos humanos. De certa forma, esses casos demonstram como o direito internacional tem servido como um importante alicerce para o fortalecimento de instituições e mecanismos legais essenciais para o funcionamento de estados constitucionais e para a garantia de direitos por vias domésticas.

4.4 Grau de eficácia limitado

Dezoito ordens de modificação legislativa envolvendo dezessete decisões reparatórias apresentam grau de eficácia limitado¹²⁴.

O primeiro grupo envolve nove ordens de modificação legislativa referentes a sete casos em que foram executados atos formais visando a implementação da sentença decida pela Corte, mas estes atos constituíram ações isoladas ou avançam vagarosamente. Desta forma, permanecem sem maiores avanços: a proposta de lei apresentada ao Congresso do Paraguai, em 2009, para adequar a tipificação dos delitos de tortura e desaparecimento forçado de pessoas, conforme ordenado em *Goiburú et al v. Paraguai*¹²⁵; as iniciativas legais que visam abolir a pena de morte mandatária e emendar a cláusula constitucional de salvaguarda que impede a reforma da legislação sobre pena de morte, conforme requerido em *Boyce et al v. Barbados e Dacosta Cadogan v.*

¹²⁴ Obrigações derivadas dos casos *Barrios Altos v. Peru* e *Heliodoro Portugal v. Panamá* e classificadas sob grau de eficácia limitado foram mencionadas anteriormente (ver supra subseção 4.1). Desta forma, esta seção analisará apenas as dezesseis obrigações restantes.

¹²⁵ Caso *Goiburú et al v. Paraguai* (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 19 de novembro de 2009, pr. 50-53.

*Barbados*¹²⁶; as duas iniciativas legislativas, pendentes desde 2007 e 2010, destinadas a emendar a *Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad en Guatemala*, conforme exigido em *Massacre de Las Dos Erres v. Guatemala*¹²⁷; o projeto de lei destinado a regulamentar a “*Ley de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Víctimas de Desaparición Forzada y otras formas de Desaparición*”, conforme decidido em *García e familiares v. Guatemala*¹²⁸; as iniciativas do Estado do Suriname para estabelecer uma solução nacional para casos de direito de propriedade indígena – incluindo projetos de emendas constitucionais, a designação de uma instituição (o “Time de Conservação Amazônica do Suriname”) para elaborar um projeto de lei sobre o tema e a solicitação de suporte do Relator Especial das Nações Unidas para Povos Indígenas – conforme ordenado em *Comunidade Moiwana v. Suriname* e em *Povo Saramaka v. Suriname*¹²⁹.

O segundo grupo reúne três ordens de modificação legislativa referentes a três casos em que foram executados atos formais visando a implementação da sentença decida pela Corte, mas estes atos não cumpriram direta e plenamente com a obrigação instituída pela Corte ou revelaram-se insuficientes para evitar novas violações. Como exemplo, em *Bulacio v. Argentina*, a Corte reconheceu a importante adaptação da legislação argentina aos padrões internacionais em matéria de proteção integral de crianças e adolescentes mas instou o Estado a realizar modificações legislativas especificamente relacionadas às condições de detenção de menores,

¹²⁶ Caso *Boyce et al v. Barbados* (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 21 de novembro de 2011; Caso *Dacosta Cadogan v. Barbados* (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 21 de novembro de 2011. Para informações mais atuais: <https://caribbeanddeathpenaltyresearch.wordpress.com/the-death-penalty-in-barbados/>.

¹²⁷ Da mesma forma, não há sinal de medidas provisórias para garantir o uso efetivo do recurso de amparo enquanto a reforma legislativa não é formalmente realizada. Veja: Caso do *Massacre de Las Dos Erres v. Guatemala* (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 4 de setembro de 2012, pr. 26, nota de rodapé 19.

¹²⁸ Caso *García e familiares v. Guatemala* (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2016, pr. 18, nota de rodapé 39.

¹²⁹ Segundo a Corte, “a complexidade dessas iniciativas tem causado uma demora excessiva no cumprimento das ordens específicas desse tribunal”, evidenciando os desafios de equilibrar celeridade e implementação efetiva de garantias de não repetição. Veja: Caso da *Comunidade Moiwana v. Suriname* (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2010.

essenciais para evitar que violações similares a do caso se repitam¹³⁰; em *Garotas Yean y Bosico v. República Dominicana*, as medidas adotadas domesticamente e apresentadas pelo Estado não se relacionavam com a obrigação de regular o procedimento de aquisição de nacionalidade dominicana¹³¹; em *Bámaca Velásquez v. Guatemala*, diante do caráter genérico da modificação legislativa ordenada pela Corte e consequente generalidade das ações executadas pelo Estado, os representantes solicitaram que a Corte defina melhor os parâmetros de cumprimento da obrigação¹³².

O terceiro grupo é integrado por quatro casos caracterizados por uma grau acentuado de inatividade do Estado. Como exemplo, três casos envolvendo o Paraguai e questões indígenas – *Comunidades Indígenas Yakye Axa, Sawhoyamaxa e Xákmok Kásek* – permanecem sem apresentar avanços quanto às obrigações de garantir o direito de propriedade tradicional de comunidades indígenas e de criar um sistema eficaz de reivindicação de terras ancestrais por meio de modificações legislativas¹³³. Segundo os representantes da Comunidade Indígena Yakye Axa, “nenhuma medida foi tomada para obter aprovação da legislação apropriada [...] e, até a presente data, o Estado não desenvolveu nenhum projeto de lei destinado a cumprir com essa obrigação”¹³⁴. Diante do reduzido grau de mobilização dos órgãos do Estado para cumprir com as obrigações dispostas nestas decisões, a Corte começou a coordenar

¹³⁰ Caso *Bulacio v. Argentina* (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 26 de novembro de 2008, pr. 29-35.

¹³¹ Caso das garotas *Yean e Bosico v. República Dominicana* (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 10 de outubro de 2011, pr. 13-18.

¹³² Em relatórios de supervisão de sentença, o Estado já apresentou informações sobre aprovação de leis contra violência de gênero e sobre acesso à informação pública; a criação de comissões contra impunidade; a ratificação de convenções internacionais sobre direito de crianças, sobre proibição de tortura e de outras punições cruéis, desumanas e degradante, sobre crime organizado, e sobre direito humanitário; a retirada de reservas de convenções internacionais; e o estabelecimento de um programa doméstico de reparação a vítimas de violações de direitos humanos e crimes contra humanidade cometidos durante o conflito armado interno. *Veja*: Caso *Bámaca Velásquez v. Guatemala* (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 27 de janeiro de 2009, pr. 38-41.

¹³³ Casos das Comunidades Indígenas *Yakye Axa, Sawhoyamaxa e Xákmok Kásek v. Paraguai* (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 1 de setembro de 2016.

¹³⁴ Casos da Comunidades Indígenas *Yakye Axa v. Paraguai* (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 8 de fevereiro de 2008, pr. 31-34.

com o Estado, em 2016, a realização de uma visita *in loco*. De maneira similar, a última resolução de supervisão de cumprimento de sentença do caso *Chocrón Chocrón V. Venezuela (2011)*, sobre independência do judiciário, apontou que o “Estado incorreu no grave incumprimento do dever de informar sobre a execução das sentenças emitidas nos casos”¹³⁵.

Analisando esses exemplos, percebe-se que, com exceção de alguns dos casos reunidos no terceiro grupo dessa subseção, raros são os casos em que os órgãos do Estado permanecem completamente inertes diante de uma decisão reparatória. Adicionalmente, percebe-se que a Corte tem se utilizado de diferentes mecanismos para garantir o cumprimento de suas sentenças, incluindo realização de audiências e visitas *in loco* e publicação de resoluções sucessivas de supervisão de cumprimento de sentença. Complementarmente, em casos de persistência de uma violação causada por incompatibilidade da ordem jurídica doméstica a normas convencionais, a Corte tende a aplicar a mesma reparação em diferentes casos envolvendo o mesmo Estado, reafirmando a obrigação do Estado de realizar a modificação legislativa.

4.5 Grau crítico de ineficácia

Em suas supervisões de cumprimento de sentença, a Corte tem reiteradamente afirmado que não pode exercer a competência de monitorar o cumprimento de decisões se os Estados falham em cumprir com a obrigação de informar diligentemente as medidas adotadas para cumpri-las. Onze das decisões identificadas por esse estudo foram incorporadas no Informe Anual da Corte submetido a Assembleia Geral da OEA, conforme indicado no artigo 65 da Convenção, para informar aos Estados-membros da organização sobre a violação sistemática dessa obrigação¹³⁶. A aplicação do artigo 65 da Convenção

¹³⁵ Casos *Chocrón Chocrón*, *Díaz Peña*, e *Uzcátegui et al v. Venezuela* (Supervisão de cumprimento de sentença). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2016.

¹³⁶ Sete destas decisões envolvem a Venezuela – *Caso Blanco Romero et al v. Venezuela* (2005); *Caso Montero Aranguren et al (Retén de Catia) v. Venezuela* (2006); *Caso Apitz Barbera et al (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) v. Venezuela* (2008); *Caso Barreto Leiva v. Venezuela* (2009); *Caso Usón Ramírez v. Venezuela* (2009); *Caso Reverón Trujillo v. Venezuela*

configura um grau crítico de ineficácia e denota a inatividade do Estado diante das medidas de reparação ordenadas pela Corte, falhando em cumprir mesmo com a obrigação básica de informar a Corte sobre ações destinadas a implementar a decisão. Nove dessas decisões envolvem Estados que denunciaram a Convenção¹³⁷.

Considerações finais

Ainda que os casos examinados por esse estudo ofereçam algum suporte para que se estabeleçam considerações iniciais sobre a eficácia de alterações normativas e de decisões da Corte, ressalva-se que a análise de um maior número de decisões, sob um maior distanciamento temporal, e em perspectiva comparada permanece necessária para um entendimento mais abrangente dos padrões regionais de eficácia.

Inicialmente, observou-se que a prática precedeu a codificação de modificações legislativas como uma medida de reparação. Dessa forma, a aplicação da Corte tem tido, desde os primeiros anos, grande influência sobre o desenvolvimento formal dessa medida reparatória. Uma das principais contribuições da Corte tem sido o da conversão de medidas de modificação legislativa em medidas de *alteração normativa*, em sentido amplo, transcendendo os limites da criação normativa por meio do poder legislativo. Obviamente, a adequação formal-textual por meio de atos legislativos e a consequente formação de um enquadramento normativo-textual adequado constituem um relevante aspecto para uma adequação da prática normativa.

(2009); Caso López Mendoza v. Venezuela (2011) –, duas envolvem Trinidad e Tobago – Caso Hilaire, Constantine e Benjamin *et al* v. Trinidad y Tobago (2002); Caso Caesar v. Trinidad e Tobago (2005) –, uma envolve o Haiti – Caso Yvon Neptune v. Haiti (2008) –, e uma envolve a Nicarágua – Caso Yatama v. Nicarágua (2005). Essas onze decisões envolvem 15 ordens de alteração normativa. Segundo o artigo 65 da Convenção: “A Corte submeterá à consideração da Assembleia Geral da Organização, em cada período ordinário de sessões, um relatório sobre suas atividades no ano anterior. De maneira especial, e com as recomendações pertinentes, indicará os casos em que um Estado não tenha dado cumprimento a suas sentenças”.

¹³⁷ Segundo o artigo 78, § 2º da Convenção: “Tal denúncia não terá o efeito de desligar o Estado Parte interessado das obrigações contidas nesta Convenção, no que diz respeito a qualquer ato que, podendo constituir violação dessas obrigações, houver sido cometido por ele anteriormente à data na qual a denúncia produzir efeito”.

Não obstante, a simples reforma textual não tem sido suficiente para atestar a eficácia de uma ordem de alteração normativa. Em geral, casos que levam a efetuação de múltiplas ações coordenadas institucionalmente entre o executivo, legislativo e judiciário são as que tendem a ter eficácia sóciojurídica mais elevada.

Em termos numéricos, 24 ordens de alteração normativa tiveram grau de eficácia formal, 4 grau de eficácia elevado, 13 grau de eficácia mediano, 18 grau de eficácia limitado e 11 um grau crítico de ineficácia, o que demonstra um desempenho razoável desta medida de reparação. Mais do que apresentar uma lista exaustiva de casos, estes números representam um panorama geral da diversidade de ações que vêm sendo executadas para cumprir com obrigações de alteração normativa instituídas pela Corte.

As ordens de alteração normativa com grau de eficácia mais elevado englobam diferentes questões legais, como liberdades de pensamento e expressão, jurisdição militar e fortalecimento do estado de direito. A presença dessas questões legais entre os casos com maior grau de eficácia indica, entre outros fatores, a existência de um regime regional progressivamente mais consolidado nessas matérias.

Ao mesmo tempo, percebeu-se que o não cumprimento formal de uma medida de alteração normativa não representa necessariamente uma total inércia dos estados. Alguns exemplos demonstram que as decisões da Corte frequentemente têm um efeito catalizador, impulsionando mudanças normativas formais e de ordem prática, mesmo quando não alcançam um status de cumprimento formal perante a corte. Nestes casos, as decisões da Corte podem ter um efeito “desbloqueador”, legitimando e fortalecendo a ação daqueles órgãos domésticos que aplicam o direito em conformidade com o regime regional de direitos humanos. Adicionalmente, até nos casos com grau de eficácia limitada, raras são as vezes em que os órgãos do estado permanecem completamente inertes diante de uma decisão reparatória. Mesmo diante da existência de bloqueios institucionais severos, sentenças da Corte podem representar o único instrumento de articulação e legitimação de direitos.

Anexos

TABELA 1

FREQUÊNCIA DA APLICAÇÃO DE ORDENS DE MODIFICAÇÃO
LEGISLATIVA ENTRE 1998-2016

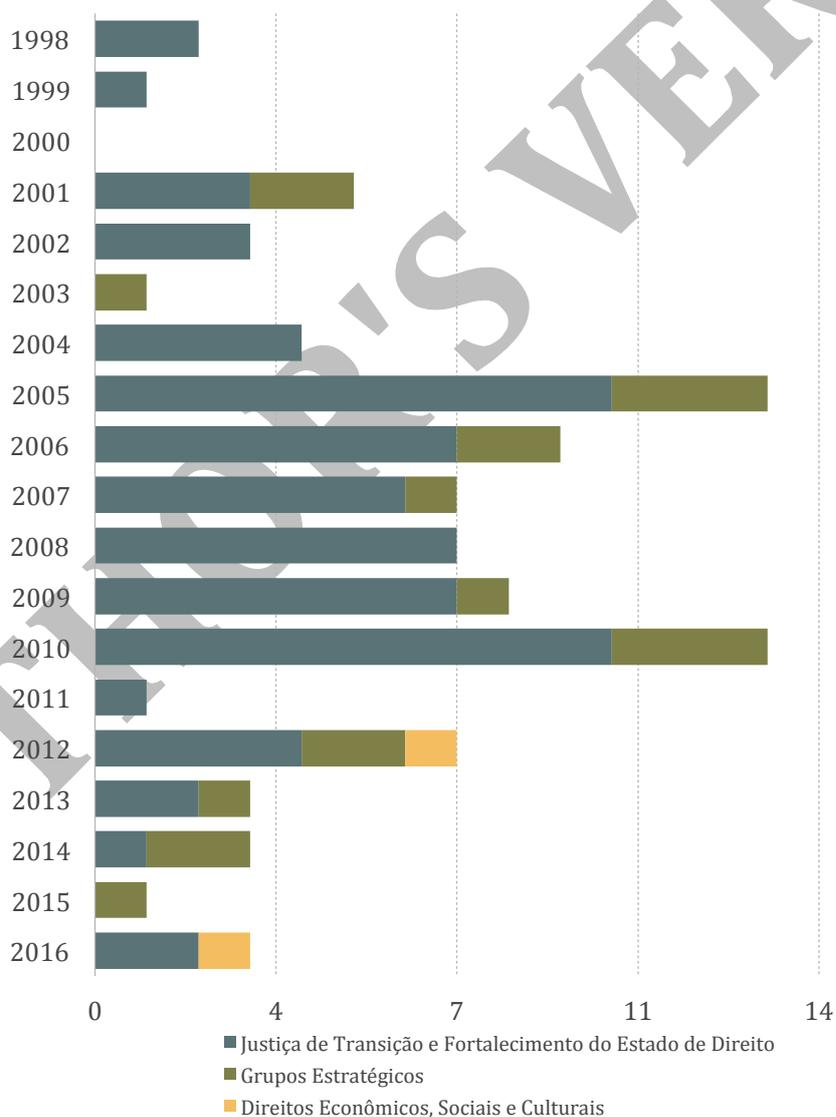


TABELA 2**PROPORÇÃO DE ORDENS DE MODIFICAÇÃO LEGISLATIVA
SOBRE TOTAL DE CASOS DECIDIDOS POR ANO**

ANO	TOTAL DE CASOS	CASOS COM MODIFICAÇÃO LEGISLATIVA	ORDENS DE LEGISLATIVA	FREQUÊNCIA
1998	4	2		50%
1999	3	1		33,33%
2000	0	0		0
2001	11	4		36,36%
2002	6	3		50%
2003	5	1		20%
2004	12	3		25,00%
2005	16	9		56,25%
2006	16	6		37,50%
2007	10	4		40%
2008	9	5		55,55%
2009	15	8		53,33%
2010	9	7		77,77%
2011	13	1		7,69%
2012	17	8		47,05%
2013	11	2		18,18%
2014	12	3		25%
2015	16	1		6,25%
2016	13	3		23,07%

TABELA 3

ORDENS DE MODIFICAÇÃO LEGISLATIVA ORGANIZADAS POR ANO, ESTADO, CATEGORIA LEGAL E GRAU DE EFICÁCIA

ANO	ESTADO	CASO	CATEGORIA LEGAL	EFICÁCIA
1998	Peru	LOAYZA-TAMAYO	Leis de exceção	Cumprimento formal
1998	Guatemala	VAN BRANCA (PANIAGUAMORALES ET AL)	Sistema carcerário	Grau de eficácia significativo
1999	Peru	CASTILLO PETRUZZI ET AL	Leis de exceção	Cumprimento formal
2001	Chile	OLMEDO-BUSTOS	Liberdades de pensamento e expressão	Cumprimento formal
2001	Nicarágua	MAYAGNA (SUMO) AWAS TINGNI COMMUNITY	Direitos de povos, indígenas, tribais e tradicionais	Cumprimento formal
2001	Peru	BARRIOS-ALTOS	Anistia	Cumprimento formal
2001	Peru	BARRIOS-ALTOS	Uso de força	Grau de eficácia limitado
2001	Guatemala	CRIANÇAS EM SITUAÇÃO DE RUA (VILLAGRAN-MORALES ET AL)	Direitos de crianças e adolescentes	Cumprimento formal
2002	Trinidad e Tobago	HILAIRE, CONSTANTINE AND BENJAMIN ET AL	Aplicação de penas cruéis	Aplicação do artigo 65
2002	Bolívia	TRUJILLO-OROZA	Desaparecimento forçado	Cumprimento formal
2002	Guatemala	BÁMACA-VELÁSQUEZ	Uso de força	Grau de eficácia limitado
2003	Argentina	DAVID BULACIO	Direitos de crianças e adolescentes	Grau de eficácia limitado
2004	Costa Rica	HERRERA-ULLOA	Fortalecimento do Estado de direito (Garantias legais)	Cumprimento formal
2004	Peru	LORI BERENSON-MEJÍA	Leis de exceção	Cumprimento formal
2004	Guatemala	MOLINA-THEISSEN	Desaparecimento forçado	Grau de eficácia mediano
2005	Nicarágua	YATAMA	Direitos político-eleitorais	Aplicação do artigo 65
2005	Trinidad e Tobago	CAESAR	Aplicação de penas cruéis	Aplicação do artigo 65
2005	Trinidad e Tobago	CAESAR	Fortalecimento do Estado de direito (Garantias legais)	Aplicação do artigo 65
2005	Venezuela	BLANCO-ROMERO	Desaparecimento forçado	Aplicação do artigo 65
2005	Venezuela	BLANCO-ROMERO	Fortalecimento do Estado de Direito (Remédios Constitucionais)	Aplicação do artigo 65
2005	Paraguai	YAKYE AXA INDIGENOUS COMMUNITY	Direitos de povos, indígenas, tribais e tradicionais	Grau de eficácia limitado
2005	Peru	GÓMEZ-PALOMINO	Desaparecimento forçado	Grau de eficácia relativo
2005	República Dominicana	GAROTAS YEAN E BOSICO	Direitos de nacionalidade e de migrantes	Grau de eficácia limitado

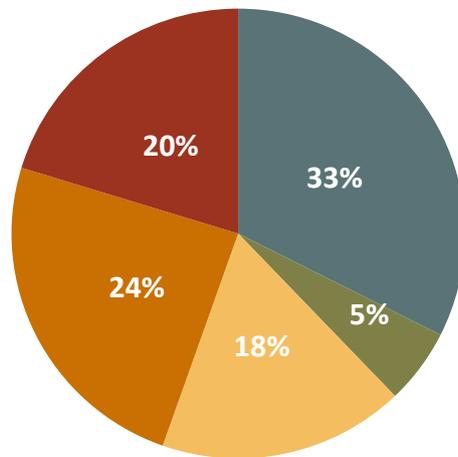
2005	Guatemala	FERMÍN RAMÍREZ	Pena de Morte	Grau de eficácia mediano
2005	Guatemala	RAXCACÓ-REYES	Pena de Morte	Grau de eficácia mediano
2005	Suriname	MOIWANA COMMUNITY	Direitos de povos, indígenas, tribais e tradicionais	Grau de eficácia limitado
2005	Chile	PALAMARA-IRIBARNE	Jurisdição Militar	Grau de eficácia significativo
2005	Chile	PALAMARA-IRIBARNE	Liberdades de pensamento e expressão	Grau de eficácia significativo
2006	Venezuela	MONTERO-ARANGUREN ET AL (DETENTION CENTER OF CATIA)	Sistema carcerário	Aplicação do artigo 65
2006	Venezuela	MONTERO-ARANGUREN ET AL (DETENTION CENTER OF CATIA)	Uso de força	Aplicação do artigo 65
2006	Chile	CLAUDE-REYES E OUTROS	Fortalecimento do Estado de direito (Garantias legais)	Cumprimento formal
2006	Chile	CLAUDE-REYES E OUTROS	Liberdades de pensamento e expressão	Cumprimento formal
2006	Paraguai	VARGAS-ARECO	Direitos de crianças e adolescentes	Cumprimento formal
2006	Paraguai	GOIBURÚ ET AL	Desaparecimento forçado	Grau de eficácia limitado
2006	Paraguai	GOIBURÚ ET AL	Uso de força	Grau de eficácia limitado
2006	Paraguai	SAWHOYAMAXA INDIGENOUS COMMUNITY	Direitos de povos, indígenas, tribais e tradicionais	Grau de eficácia limitado
2006	Chile	ALMONACID-ARELLANO	Anistia	Grau de eficácia significativo
2007	Equador	CHAPARRO ÁLVAREZ E LAPO ÍÑIGUEZ	Fortalecimento do Estado de direito (Garantias legais)	Cumprimento formal
2007	Equador	CHAPARRO ÁLVAREZ E LAPO ÍÑIGUEZ	Fortalecimento do Estado de direito (Remédios Constitucionais)	Cumprimento formal
2007	Equador	ZAMBRANO VÉLEZ	Fortalecimento do Estado de direito (Garantias legais)	Cumprimento formal
2007	Equador	ZAMBRANO VÉLEZ	Jurisdição Militar	Cumprimento formal
2007	Barbados	BOYCE ET AL	Fortalecimento do Estado de direito (Garantias legais)	Grau de eficácia limitado
2007	Barbados	BOYCE ET AL	Pena de Morte	Grau de eficácia limitado
2007	Suriname	SARAMAKA PEOPLE	Direitos de povos, indígenas, tribais e tradicionais	Grau de eficácia limitado
2008	Haiti	YVON NEPTUNE	Fortalecimento do Estado de direito (Garantias legais)	Aplicação do artigo 65
2008	Haiti	YVON NEPTUNE	Sistema carcerário	Aplicação do artigo 65
2008	Venezuela	APITZ BARBERA ET AL	Independência do Judiciário	Aplicação do artigo 65

2008	Argentina	EDUARDO KIMEL	Liberdades de pensamento e expressão	Cumprimento formal
2008	México	CASTAÑEDA GUTMAN	Direitos político-eleitorais	Cumprimento formal
2008	Panamá	HELIODORO PORTUGAL	Desaparecimento forçado	Grau de eficácia limitado
2008	Panamá	HELIODORO PORTUGAL	Uso de força	Cumprimento formal
2009	Venezuela	BARRETO LEIVA	Fortalecimento do Estado de direito (Garantias legais)	Aplicação do artigo 65
2009	Venezuela	REVERÓN TRUJILLO	Independência do Judiciário	Aplicação do artigo 65
2009	Venezuela	USÓN RAMÍREZ	Jurisdição Militar	Aplicação do artigo 65
2009	México	GONZÁLEZ ET AL. (COTTON FIELD)	Direitos de gênero	Cumprimento formal
2009	Barbados	DACOSTA CADOGAN	Pena de Morte	Grau de eficácia limitado
2009	Guatemala	“LAS DOS ERRES” MASSACRE	Fortalecimento do Estado de Direito (Remédios Constitucionais)	Grau de eficácia limitado
2009	Peru	ANZUALDO CASTRO	Desaparecimento forçado	Grau de eficácia relativo
2009	México	RADILLA-PACHECO	Jurisdição Militar	Grau de eficácia significativo
2010	Venezuela	LÓPEZ MENDOZA	Direitos político-eleitorais	Aplicação do artigo 65
2010	México	CABRERA GARCIA AND MONTIEL FLORES	Fortalecimento do Estado de direito (Garantias legais)	Cumprimento formal
2010	México	CABRERA GARCIA AND MONTIEL FLORES	Jurisdição Militar	Grau de eficácia significativo
2010	México	FERNÁNDEZ ORTEGA ET AL	Fortalecimento do Estado de direito (Garantias legais)	Cumprimento formal
2010	México	FERNÁNDEZ ORTEGA ET AL	Jurisdição Militar	Grau de eficácia significativo
2010	México	FERNÁNDEZ ORTEGA ET AL	Direitos de gênero	Sem supervisão de cumprimento
2010	México	ROSENDO CANTÚ ET AL	Fortalecimento do Estado de direito (Garantias legais)	Cumprimento formal
2010	México	ROSENDO CANTÚ ET AL	Jurisdição Militar	Grau de eficácia significativo
2010	México	ROSENDO CANTÚ ET AL	Direitos de gênero	Sem supervisão de cumprimento
2010	Paraguai	XÁKMOK KÁSEK INDIGENOUS COMMUNITY	Direitos de povos, indígenas, tribais e tradicionais	Grau de eficácia limitado
2010	Brasil	GOMES LUND	Anistia	Grau de eficácia mediano
2010	Brasil	GOMES LUND	Desaparecimento forçado	Grau de eficácia mediano
2010	Uruguai	GELMAN	Anistia	Grau de eficácia significativo
2011	Venezuela	CHOCRÓN CHOCRÓN	Independência do Judiciário	Grau de eficácia limitado
2012	Guatemala	GARCÍA AND FAMILY MEMBERS	Desaparecimento forçado	Grau de eficácia limitado
2012	Costa Rica	ARTAVIA MURILLO ET AL. (“IN VITRO	Direitos reprodutivos	Grau de eficácia mediano

FERTILIZATION")				
2012	Argentina	FORNERÓN AND DAUGHTER	Direitos de crianças e adolescentes	Sem supervisão de cumprimento
2012	El Salvador	MASSACRES OF EL MOZOTE AND NEARBY PLACES	Anistia	Sem supervisão de cumprimento
2012	Equador	KICHWA INDIGENOUS PEOPLE OF SARAYAKU	Direitos de povos, indígenas, tribais e tradicionais	Sem supervisão de cumprimento
2012	Honduras	PACHECO TERUEL ET AL	Sistema carcerário	Sem supervisão de cumprimento
2012	República Dominicana	GONZALEZ MEDINA	Desaparecimento forçado	Sem supervisão de cumprimento
2012	República Dominicana	NADEGE DORZEMA	Uso de força	Sem supervisão de cumprimento
2013	Argentina	MENDOZA ET AL	Direitos de crianças e adolescentes	Sem supervisão de cumprimento
2013	Argentina	MENDOZA ET AL	Fortalecimento do Estado de direito (Garantias legais)	Sem supervisão de cumprimento
2013	Peru	OSORIO RIVERAE FAMILIA	Desaparecimento forçado	Sem supervisão de cumprimento
2014	Chile	NORÍN CATRIMÁN	Fortalecimento do Estado de direito (Garantias legais)	Sem supervisão de cumprimento
2014	Peru	ESPINOZA GONZÁLEZ	Direitos de gênero	Sem supervisão de cumprimento
2014	República Dominicana	HAITIANOS E DOMINICANOS EXPULSOS	Direitos de nacionalidade e de migrantes	Sem supervisão de cumprimento
2015	Honduras	GARÍFUNA PUNTA PIEDRA COMMUNITY AND ITS MEMBERS	Direitos de povos, indígenas, tribais e tradicionais	Sem supervisão de cumprimento
2016	Brasil	TRABALHADORES DA FAZENDA VERDE	Fortalecimento do Estado de direito (Garantias legais)	Sem supervisão de cumprimento
2016	Costa Rica	GÓMEZ MURILLO	Direitos reprodutivos	Sem supervisão de cumprimento
2016	Guatemala	OLGA YOLANDA MALDONADO ORDÓNEZ	Fortalecimento do Estado de direito (Garantias legais)	Sem supervisão de cumprimento
2017	Brasil	FAVELA NOVA BRASÍLIA	Uso de força, Fortalecimento do Estado de direito (Garantias legais), Direitos de gênero	Sem supervisão de cumprimento

TABELA 4

NÚMERO DE DECISÕES DE ACORDO COM O GRAU DE EFICÁCIA



- Grau de eficácia formal (24)
- Grau de eficácia elevado (4)
- Grau de eficácia mediano (13)
- Grau de eficácia limitado (18)
- Grau crítico de ineficácia (15)

AUTHOR'S VERSION

Sobre a autora

Carina Calabria

Doutoranda em direito na Universidade de Manchester (Reino Unido) e pesquisadora do projeto “Sociologia da Constituição Transnacional”. Email: carinacalabria@gmail.com.

A autora é a única responsável pela redação do artigo.