

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO PROFESSOR JACY DE ASSIS

PEDRO HENRIQUE ZUCOLOTO DA SILVA

**DESAFIOS PARA O CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS DA CORTE
INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL:** análise à luz do Caso
Xucuru e do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos

Uberlândia

2024

PEDRO HENRIQUE ZUCOLOTO DA SILVA

**DESAFIOS PARA O CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS DA CORTE
INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: análise à luz do Caso
Xucuru e do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC2) apresentado na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia como requisito básico para a conclusão do Curso de Direito.

Orientador (a): Profª Drª Rosa Maria Zaia Borges

Uberlândia

2024

**DESAFIOS PARA O CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS DA CORTE
INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: análise à luz do Caso
Xucuru e do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos**

Pedro Henrique Zucoloto da Silva¹

Resumo

Este trabalho examina os obstáculos enfrentados pelo Brasil para implementar as sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos, tendo como foco o emblemático caso do povo indígena Xucuru. A análise explora a relação entre o sistema jurídico brasileiro e o Sistema Interamericano, abordando as raízes históricas e jurídicas dos desafios de cumprimento de decisões internacionais, com especial enfoque na soberania nacional. O estudo revela a resistência do Estado brasileiro em cumprir obrigações não pecuniárias e destaca a tensão entre a proteção dos direitos humanos e a concepção clássica de soberania. Com isso, busca-se contribuir para o entendimento das dificuldades no cumprimento de decisões internacionais no Brasil.

Palavras-chave: Corte Interamericana de Direitos Humanos. Sistema Interamericano de Direitos Humanos. povo indígena Xucuru. soberania nacional.

1. Introdução

No cenário jurídico internacional, a Corte Interamericana de Direitos Humanos se destaca como um farol na defesa e promoção dos direitos humanos nas Américas. No entanto, o Brasil, apesar de signatário de tratados internacionais como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, tem enfrentado desafios complexos no cumprimento das sentenças emitidas por este tribunal.

Este artigo se propõe a analisar os desafios e obstáculos que impedem a plena implementação das decisões da Corte Interamericana no Brasil, utilizando o caso Xucuru como um estudo de caso paradigmático. O caso do Povo Indígena Xucuru, notadamente, cuja batalha pela demarcação de suas terras ancestrais tem sido longa e repleta de obstáculos,

¹ Discente da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Email: pedro.zucoloto@ufu.br

ilustra de forma eloquente a complexa relação entre o sistema judicial brasileiro e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

A pesquisa se aprofundou nas raízes históricas e jurídicas do problema, examinando desde os fundamentos do Direito Internacional até as nuances do conceito de soberania nacional. O objetivo central deste estudo é lançar luz sobre as contradições e tensões existentes entre o compromisso internacional do Brasil com a proteção dos direitos humanos e a realidade do sistema judicial brasileiro, que muitas vezes se mostra lento e inefetivo na implementação de decisões internacionais. Busca-se, com isso, contribuir para o debate sobre a efetividade do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e para a construção de um sistema judicial brasileiro mais justo, eficiente e em harmonia com os princípios internacionais de direitos humanos.

Para desvendar as complexas questões que envolvem a implementação das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil, este estudo se apoia em uma metodologia qualitativa, combinando elementos de pesquisa bibliográfica e documental.

O ponto de partida foi a revisão sistemática da literatura de Direito Internacional e de Direitos Humanos, bem como de documentos oficiais, como tratados internacionais, leis, decretos e, principalmente, a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos proferida no caso Xucuru. A pesquisa documental se estendeu aos relatórios proferidos pela Corte e pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, buscando uma compreensão abrangente do contexto em que se insere a problemática em foco.

A análise dos dados coletados se deu por meio da técnica de análise de conteúdo, buscando interpretar os significados presentes nos documentos e tecer relações entre as diferentes fontes de pesquisa, sem categorias pré-definidas para análise, apenas analisando *pari passu* os dados teóricos à luz da teoria de estudos da área.

Para responder ao problema de pesquisa, estruturou-se este texto em três etapas. Na primeira, foi feito um estudo dos fundamentos do Direito Internacional, e foi explicada a vinculação do Brasil ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, de forma a explicar os porquês da obrigatoriedade das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Na segunda, tratou-se de um julgado paradigmático da Corte, o Caso Xucuru, para estudar, a partir deste caso concreto, o (des)cumprimento das reparações arbitradas pela Corte. No terceiro, estudou-se a postura do Brasil perante as decisões da Corte, a fim de descobrir o porquê do Brasil descumprir esses julgados, isto é, o desafio primordial para o cumprimento

de Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

2. Dos Fundamentos do Direito Internacional e da Vinculação do Brasil ao Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos (SIPDH)

Antes de discutir os obstáculos para o cumprimento das decisões da Corte IDH, é mister entender as razões da Jurisdição daquela Corte ser obrigatória no plano interno nacional. Nesse sentido, urge fazer um breve panorama sobre os fundamentos do Direito Internacional (DI), isto é, “de onde vêm a sua legitimidade e sua obrigatoriedade, ou os motivos que justificam e dão causa a essa legitimidade e obrigatoriedade” (MAZZUOLI, 2021, p. 55). Ou seja, “as razões jurídicas capazes de explicar o porquê da aceitação e obrigatoriedade do Direito Internacional por parte de toda a sociedade internacional” (MAZZUOLI, 2021, p. 55). A partir desta análise histórica, serão também estudados os institutos da soberania nacional e da responsabilidade internacional, e a vinculação do Brasil ao SIPDH.

Em detida análise histórica, conforme explicado pela professora Liliana Jubilut (2010), o Direito Internacional nasce na Paz de Vestfália, de 1648, que pôs fim à guerra dos Trinta Anos, com a assinatura dos tratados de Münster e Osnabruck. Com a nova ordem vestifaliana, surgiu a perspectiva clássica do Direito Internacional, sendo, na presente lente, a garantia da coexistência pacífica entre os Estados o seu principal fundamento.

Neste contexto, tem-se como os mais importantes princípios da ordem jurídica internacional a Não Intervenção, isto é, o impedimento da interferência de Estados estrangeiros em assuntos de outros Estados; e a Soberania nacional. que, de forma sintética, pode ser definida como a capacidade do Estado “de se autodeterminar, governando-se a si próprio, sem depender de outros e sem sofrer interferências não autorizadas por ele mesmo” (LASCALA, 2011, p. 3).

Quanto ao segundo instituto, a soberania, Caldeira Brant propõe uma divisão em duas facetas: positiva e negativa. A faceta positiva da soberania reflete o princípio da igualdade entre os Estados e a capacidade de cada um deles exercer sua própria autoridade normativa de forma autônoma. Ou seja, a soberania positiva manifesta-se na liberdade dos Estados de regulamentar seus próprios interesses e produzir normas de direito internacional aplicáveis a si mesmos. Esse conceito, profundamente enraizado no direito internacional, evidencia a

capacidade dos Estados de criar e aderir a normas por sua própria vontade, sem interferência externa (BRANT, 2020, p. 35).

A faceta negativa, por sua vez, como explica Brant, enfatiza a independência de um Estado em relação a outros, ou seja, a ausência de submissão a qualquer outra autoridade de mesma natureza. Isso implica na noção de que o poder soberano não está sujeito à norma ou controle de outro Estado, sendo autônomo em suas funções soberanas. A soberania negativa é caracterizada pela não interferência externa, garantindo que um Estado não seja juridicamente condicionado ou obrigado a aceitar normas impostas por outro sem seu consentimento (BRANT, 2020, pp. 35 a 39).

Urge ainda destacar que, em sua perspectiva clássica, o Direito Internacional era tido como reflexo da Vontade Estatal. Ou seja, por este prisma, “a obrigatoriedade do Direito Internacional decorre sempre do consentimento (vontade) comum dos Estados” (MAZZUOLI, 2021, p.56).

Nessa esteira, a doutrina majoritária traz quatro grandes correntes de fundamentação do Direito Internacional, de natureza voluntarista. Na Teoria da autolimitação, de Jellinek, entende-se que o Estado, por ser soberano, escolhe se submeter ao Direito Internacional, limitando sua própria soberania. Para a Teoria da delegação do direito interno, de Wenzel, a obrigatoriedade do Direito Internacional vem da Constituição de cada Estado, que o incorpora em seu direito interno. Essa teoria praticamente nega a existência de um Direito Internacional independente. Na Teoria da vontade coletiva, de Trippel, por sua vez, o Direito Internacional se baseia na vontade unânime de todos os Estados, expressa em tratados e costumes. Por fim, na Teoria do consentimento das nações, de Openheim, o Direito Internacional é obrigatório porque representa a vontade da maioria dos Estados, sendo válido por ser de vontade mútua deles (JUBILUT, 2010, p. 5).

Deste modo, na lógica vestfaliana, o Direito Internacional se justifica por questões externas a ele, encontra fulcro, principalmente, na coexistência dos Estados, é sopesado pelo instituto da Soberania Estatal e se mostra obrigatório pelo consentimento destes agentes. No século XIX, entretanto, como traz à baila Jubilut (2010), com o surgimento do positivismo jurídico e a ascensão das potências europeias, o Direito Internacional começou a se expandir para cobrir uma variedade maior de temas.

Essa expansão foi impulsionada por mudanças tecnológicas, econômicas e sociais, como a Revolução Industrial e o Neocolonialismo. Neste período, viu-se a ratificação de

diversos tratados de matérias como comércio e diplomacia. Mais do que isso, naquele ínterim, viu-se a gênese do Direito Internacional Público, e o início da formalização de áreas como o direito marítimo, a arbitragem internacional, a diplomacia e o Direito de Guerra (JUBILUT, 2010).

Neste novo paradigma, surgem as teorias objetivistas do Direito Internacional, com intuito de fundamentar esta matéria enquanto fim em si mesmo. Para distingui-las, a doutrina tradicional separa tais correntes de pensamento na teoria sociológica, de Scelle, e na Teoria da Norma Base, de Kelsen. Caldeira Brant, amparado em Scelle, explica que, para esta primeira tese, a justificativa de existência desta matéria estaria na demanda da sociedade e na interdependência dos Estados a ele (SCELLE apud BRANT, 2020, p, 127).

A Teoria da Norma Legal, por sua vez, é aquela que entende que o sistema legal é estruturado como uma hierarquia de regras, em que a legitimidade de cada regra depende daquela que está acima dela. No topo dessa estrutura, a norma fundamental hipotética serve como base para todo o sistema jurídico. Tratando-se de uma teoria intrinsecamente monista internacionalista, esta norma fundamental é *a pacta sunt servanda*, que serve de fundamento tanto para o Direito Internacional quanto para o direito interno. Isso porque, neste prisma, não existe diferença entre normas internas e externas (VASCONCELOS, 1985, p. 19).

Destarte, a partir destas novas perspectivas de fundamentação do Direito Internacional, surgidas entre os séculos XIX e início do XX, o concerto internacional manteve sua estrutura voluntarista. A soberania estatal permaneceu central à discussão e a coexistência entre Estados continuou a ser o fundamento da ordem internacional até o término da Segunda Guerra Mundial. O encerramento deste conflito é tido por Jubilut (2010, p. 5) como o marco final do modelo clássico, bem como o início do modelo contemporâneo de Direito Internacional. Tal mudança se deu, particularmente, pelos horrores daquele momento histórico, tais como as atrocidades cometidas contra civis, genocídios e a destruição em massa, que trouxeram à tona as falhas do antigo modelo, e a necessidade de reformular as bases do Sistema Internacional.

Nessa nova perspectiva, como explica Jubilut (2010), a razão de ser do Direito Internacional deixa de dizer respeito somente à coexistência dos Estados, passando a perfazer também a cooperação internacional e a promoção da segurança jurídica para alcançar valores compartilhados. A fundação das Nações Unidas (ONU) e a criação de normas que regulam áreas como os direitos humanos, o desarmamento, e a proteção ambiental refletem essa nova tendência. Essas normas são baseadas em valores universais e comuns, como a dignidade

humana e a paz. A promoção e a proteção de Direitos Humanos, por se tratarem de garantias universais, evidentemente, compõem este taxativo rol de valores.

O conceito de soberania também foi flexibilizado e relativizado, passando a exprimir esta noção de cooperação internacional dos Estados em prol de finalidades comuns (MAZZUOLI, 2002, p. 5), podendo estes atores, como será analisado adiante, serem responsabilizados internacionalmente, em caso de violação destes fins compartilhados. Outro limite à soberania dos Estados foi o desenvolvimento de normas *jus cogens*, nos termos do artigo 53 da Convenção de Viena para Tratados Internacionais, como a proibição da tortura, da escravidão e do genocídio.

À luz desta nova ordem, a qual a proteção de valores compartilhados é tida como imperativa para validação do Direito Internacional, as antigas teorias de fundamentação não mais se bastam para explicar a obrigatoriedade deste sistema normativo. Nesse contexto, surge a teoria mista de fundamentação do Direito Internacional, sendo esta a corrente mais aceita pela doutrina, atualmente.

Este entendimento, que, na verdade, é um objetivismo temperado, é aquele em que se defende que esta matéria “se baseia em princípios jurídicos alçados a um patamar superior ao da vontade dos Estados, mas sem que se deixe totalmente de lado a vontade desses mesmos Estados” (MAZZUOLI, 2021, p. 59). Assim, o Direito Internacional é obrigatório aos Estados em razão do seu interesse de pactuar e de cumprir tais pactos de boa-fé, de forma a cooperarem na proteção de valores comuns da ordem internacional sob a égide do princípio da *pacta sunt servanda*.

Em síntese, o fundamento na *pacta sunt servanda*, além do reconhecimento livre e voluntário pelo Estado da Norma Internacional, que se compromete a cumpri-la de boa-fé, torna a Norma Internacional obrigatória. O encadeamento lógico supramencionado encontra-se expresso na Convenção de Viena para Tratados Internacionais que prevê, expressamente, em seu artigo 26, que “todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa-fé”.

Tendo em vista que o Brasil é signatário da Convenção de Viena, bem como ratificou o presente diploma, o país se submete a presente perspectiva de fundamentação do Direito Internacional. Essa nova perspectiva, que coloca os Direitos Humanos em um patamar superior à vontade individual dos Estados, impõe limites à soberania e cria obrigações jurídicas internacionais, que devem ser respeitadas independentemente de sua vontade

soberana de qualquer Estado.

Ainda verificando as inovações trazidas pela perspectiva contemporânea do Direito Internacional, em relação ao prisma clássico desta disciplina, há que se reconhecer que as entidades internacionais tiveram sua importância aumentada significativamente na atual concepção, passando a exercer um papel normativo e regulador na governança global. Na perspectiva da teoria mista, tais atores internacionais são cruciais para a preservação dos valores compartilhados, notadamente, os Direitos Humanos, à medida que servem como o meio ideal para a tutela destes bens jurídicos.

O Brasil, dentre diversas outras organizações a qual faz parte, é vinculado ao Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos (SIPDH). De maneira sucinta, a partir das definições trazidas por Hanashiro (2001), Correa e Carneiro (2010), o SIPDH pode ser definido como a estrutura formada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), que se entrelaçam para garantir a tutela e aplicação das normas de Direitos Humanos no continente, com fulcro no Pacto de San José da Costa Rica e na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, dentre outros tratados.

Para cumprir tal demanda, tais organizações assumem funções distintas. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, conforme define o artigo 41 do Pacto de San José da Costa Rica, tem a função principal de promover a observância e a defesa dos Direitos Humanos. A Corte, por sua vez, como definido pelo artigo 1º do seu estatuto, é uma instituição judiciária autônoma cujo objetivo é a aplicação e a interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

O Brasil integra o Sistema Interamericano de Direitos Humanos desde sua fundação, em 1948, com a assinatura da Carta da OEA. A adesão à Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, no mesmo ano, e, posteriormente, à Convenção Americana de Direitos Humanos, em 1969, solidificou essa vinculação. A aceitação da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos ocorreu em 1992.

Ao ratificar a jurisdição da Corte, o Brasil conferiu às decisões internacionais o *status* de sentenças internacionais, e não de estrangeiras, o que é fundamental para a efetiva proteção dos Direitos Humanos. Conforme ensina Mazzuoli (2021, p. 884):

(...) as sentenças proferidas por tribunais internacionais dispensam homologação pelo Superior Tribunal Justiça. No caso específico das sentenças proferidas pela Corte Interamericana, não há que se falar na

aplicação da regra contida no art. 105, inc. I, alínea i, da Constituição, bem assim do art. 961 do CPC (...) Sentenças proferidas por “tribunais internacionais” não se enquadram na roupagem das sentenças estrangeiras a que se referem os dispositivos citados. Por sentença estrangeira, deve-se entender aquela proferida por um tribunal afeto à soberania de determinado Estado, e não a emanada de um tribunal internacional que tem jurisdição sobre os próprios Estados.

Deste modo, as decisões da Corte IDH, diferentemente das sentenças estrangeiras, prescindem de homologação do Superior Tribunal de Justiça para terem força de título executivo judicial no Brasil, podendo ser cumpridas de imediato no plano interno. Ressalte-se, entretanto, que a adesão do Brasil à competência da Corte não foi integral. O Decreto nº 678/1992, ao reconhecer a força vinculante das decisões da Corte IDH, estabeleceu uma reserva de reciprocidade, limitando a competência do Tribunal a casos ocorridos após 10 de dezembro de 1998 (CEIA, 2023, p. 23). Essa ressalva, portanto, condiciona a aplicação das decisões da Corte a situações posteriores à data estabelecida, restringindo a abrangência da responsabilização do Estado brasileiro.

A principal função da Corte é julgar ações reparatorias de violações de Direitos Humanos, utilizando-se do instituto da Responsabilidade Internacional dos Estados para aplicar reparações. Este instituto consiste no dever de reparar os danos causados por violações a normas internacionais às quais determinado país se submeteu voluntariamente.

Isto é, a Responsabilidade Internacional dos Estados perfaz tanto a noção de obrigação subsidiária em que o Estado que comete um ato ilícito sob o direito internacional está obrigado a indenizar o Estado (ou outro sujeito de Direito Internacional) prejudicado por tal ato (REZEK, 2023, p.120), quanto, de forma mais alinhada ao Direito Internacional contemporâneo, “a ideia de justiça, segundo a qual os Estados estão vinculados ao cumprimento daquilo que assumiram no cenário internacional, devendo observar seus compromissos de boa-fé e sem qualquer prejuízo aos outros sujeitos do direito das gentes” (MAZZUOLI, 2021, p. 537).

Para que se configure este instituto, há que se verificar a incidência de seus elementos essenciais, quais sejam: o ato ilícito, o dano, e o nexo de causalidade que interliga este a aquele. Pela primeira, entende-se a ação ou a omissão que viola uma norma de direito internacional ou ainda, ações ou omissões que, embora não violem nenhuma norma internacional, cause dano iminente ou excepcional a outros sujeitos de Direito. Pelo, segundo, tem-se o prejuízo a outro sujeito de direito internacional decorrente de ato ilícito. Por fim, pela terceira, o liame subjetivo entre o ato ilícito e o Estado, que é responsável por aqueles

que agem em seu nome, direta ou indiretamente. Ademais, o liame subjetivo pode ser traçado por qualquer um dos poderes do Estado, de todos os seus entes federativos, visto que tal distinção não é feita no Direito Internacional (VARELLA, 2019, p. 413).

Além disso, no âmbito da proteção de Direitos Humanos, há que se falar no esgotamento dos recursos internos como requisito objetivo para ingressar com uma reclamação internacional. Como explica Cançado Trindade (1978, p. 179), tal condição faz-se importante pois, ainda que

(...) a responsabilidade do Estado apareça (no original, aparecia) imediatamente com o cometimento de um ato internacionalmente ilícito, enquanto que a regra do esgotamento dos recursos internos, um requisito processual prévio da admissibilidade de uma reclamação internacional, constituía uma oportunidade de reparação concedida ao Estado antes que a reclamação se tornasse justificável.

Deste modo, para a Tutela Internacional de Direitos Humanos, a gênese da Responsabilidade está no descumprimento de compromissos assumidos pelo Estado-réu em tratados internacionais por ele firmados, de boa-fé. Verificados os elementos constitutivos do referido instituto, além do esgotamento dos recursos internos, é possível que o Cidadão ingresse com reclamação contra seu próprio Estado, de forma a responsabilizá-lo em Corte Internacional, para que o referido dano seja reparado.

Ainda assim, Petitot (2006) traz à baila que também é viável a admissão de uma reclamação internacional quando os recursos internos apresentarem uma demora desarrazoada – tal como veremos adiante, ocorreu no Caso Xucuru. Deste modo, a morosidade dos recursos internos não pode ser usada de escudo pelos Estados para evitar sua responsabilização.

Em síntese, o Direito Internacional, que inicialmente se centrava na soberania absoluta dos Estados, evoluiu para um sistema voltado à cooperação entre eles e à promoção de valores comuns, destacando-se, entre estes, a proteção dos Direitos Humanos.

Esta transformação, que tem como um de seus principais aspectos o fortalecimento das Organizações Internacionais, se manifesta na aceitação, pelo Brasil, da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, reconhecendo a obrigatoriedade de cumprimento das decisões deste Tribunal pela perspectiva da *pacta sunt servanda*. Desse modo, o país assumiu o compromisso de respeitar as normas internacionais de Direitos Humanos, e de cumprir às determinações da Corte IDH, para reparar os danos por ele causados, ainda que isso demande certa flexibilização de sua soberania.

No entanto, como será aprofundado na análise do Caso Xucuru, observa-se que, na

prática, a teoria muitas vezes se desvia do ideal proposto. Apesar de a responsabilidade pelos danos causados ser devidamente atribuída, a implementação dessas decisões enfrenta obstáculos significativos. Esses empecilhos não apenas dificultam o cumprimento das determinações judiciais, mas também levantam questões complexas sobre a soberania, e, como será analisado em momento oportuno, a integração do Direito Internacional ao Ordenamento Jurídico Interno.

3. O Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil

A discussão sobre a obrigatoriedade das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos ganha novos contornos quando analisamos casos concretos, como o do povo Xucuru². Este caso, ao longo de sua trajetória, tem sido um importante laboratório para a reflexão sobre a relação entre o direito internacional dos Direitos Humanos e o Direito interno brasileiro.

Acompanhar a evolução deste caso, desde sua origem até a fase de cumprimento da sentença, permite identificar as principais questões jurídicas que se colocam e as implicações para o sistema interamericano e para o ordenamento jurídico nacional. A análise do caso Xucuru contribui para um debate mais aprofundado sobre a natureza e o alcance da obrigatoriedade das decisões da Corte, bem como a forma em que o Brasil as (des)cumpre.

Os Xucuru são um povo indígena que habita a região da Serra do Ororubá, nos municípios de Pesqueira, Belo Jardim e São Caetano, no Estado de Pernambuco. Desde o século XVI, o território tradicional dos Xucuru foi progressivamente tomado por não-indígenas, o que levou à diminuição do espaço disponível para o sustento da comunidade e ameaçou sua sobrevivência cultural (LOPES e SILVA, 2022, p. 3).

A jornada do povo Xucuru pela recuperação de suas terras ancestrais é marcada por uma luta árdua e persistente. A comunidade indígena, milenarmente ligada àquela região, enfrenta há décadas a invasão de seus territórios por não-indígenas.

A partir dos anos 1980, amparados pelas inovações no campo dos direitos difusos e, particularmente, dos Direitos Indígenas, trazidas pela Constituição de 1988, os Xucuru intensificaram a busca por reconhecimento formal de seus direitos, ingressando com

² São aceitas tanto as grafias “Xucuru”, quanto “Xukuru”. Entretanto, como a Corte IDH utilizou a primeira forma, ao proferir a Sentença, adotou-se esta grafia no presente artigo.

processos judiciais para demarcar, desintrusar e regularizar suas terras (LOPES e SILVA, 2022, p. 5).

No entanto, o processo demarcatório foi marcado por grande morosidade, havendo um lapso de mais de dezesseis anos entre o seu início, em 1989, e o fim, em 2005. Mais do que isso, neste ínterim, cada vitória desta população era retalhada com violência contra as suas lideranças, promovidas pelas elites locais. Neste contexto, entre os anos de 1992 e 2005, foram assassinados o filho do pajé deste povo, o advogado Geraldo Rolim, da FUNAI, e o Cacique Xicão Xukuru (LOPES e SILVA, 2022, p. 5 a 7).

Mesmo após o reconhecimento formal da terra indígena Xucuru, as populações não-indígenas locais resistiram a sair das terras por eles ocupadas, tanto jurídica quanto faticamente, não havendo, até os dias atuais, a desintrusão deste território. Diante da inefetividade dos mecanismos internos de proteção, o povo Xucuru, com o apoio de organizações como o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), o Gabinete da Assessoria Jurídica Organizações Populares (GAJOP) e a ONG Justiça Global, recorreu ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos em 2002 (LOPES e SILVA, 2022, p. 8).

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, considerando que o caso preenchia os critérios para ser levado ao SIPDH, recebeu a denúncia apresentada pelos Xucuru. e em 2015, emitiu o Relatório de Mérito nº 44/15, detalhando a sequência de fatos e as violações de direitos humanos sofridas pelo Povo Indígena Xucuru.

O relatório destacou a demora no processo de demarcação da terra indígena, iniciado em 1989 e concluído em 2005, e a falta de desintrusão da área, com a presença de não indígenas ocupando parte do território. A CIDH também observou a violência dirigida contra os indígenas Xucurus, incluindo assassinatos e ameaças de morte, e a falta de recursos judiciais eficazes para garantir seus direitos. Assim, a Comissão concluiu que o Brasil violou os artigos 5, 8.1, 21 e 25.1, combinados com o artigo 1.1, todos da Convenção Americana de Direitos Humanos, bem como o artigo XXIII da Declaração Americana.

Diante disso, no relatório 44/15, a Comissão recomendou que o Estado deveria agir rapidamente para assegurar a desintrusão do território ancestral do povo Xucuru, garantindo que vivam pacificamente de acordo com sua cultura. Também solicitou que o país finalizasse os processos judiciais sobre o território e reparasse as consequências da violação dos direitos dos Xucuru, considerando os danos causados pelas demoras no reconhecimento e demarcação da terra. Por fim, aconselhou que o Brasil devesse adotar medidas para evitar que situações

semelhantes ocorram no futuro, criando um recurso que proteja o direito dos povos indígenas de reivindicar seus territórios ancestrais (CIDH, 2015, pp. 28 e 29).

Ante a inércia do Brasil em cumprir as recomendações da Corte, o caso foi submetido à julgamento em 16 de março de 2016, em processo chamado oficialmente de *Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil*. A denúncia apresentada à Corte IDH alegava violações do direito à propriedade coletiva e às garantias judiciais, apontando a responsabilidade do Estado brasileiro na morosidade do processo de demarcação e na falta de proteção aos líderes indígenas.

O Estado, por sua vez, argumentou que o processo de demarcação estava em andamento e que a petição era improcedente, uma estratégia comum para protelar a resolução de conflitos territoriais indígenas. Em 5 de fevereiro de 2018. A Corte IDH encerrou a instrução deste feito, proferindo sentença. O Tribunal, à época formado por Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo Vio Grossi, Humberto Antonio Sierra Porto, Elizabeth Odio Benito, Eugenio Raúl Zaffaroni, e Patricio Pazmiño Freire, entendeu que o Brasil violou os direitos à propriedade coletiva, à integridade pessoal, às garantias judiciais e à proteção judicial do povo Xucuru (CORTE IDH, 2018, p. 53).

Consoante ao Relatório da CIDH, a Corte IDH concluiu que o Brasil violou os direitos do Povo Indígena Xucuru quanto à garantia judicial de prazo razoável do processo, à propriedade coletiva, e à proteção judicial em relação ao processo de demarcação e desintração de seu território tradicional, direitos estes previstos, respectivamente, nos artigos 8.1, 21 e 25 da Convenção Americana. Mais do que isso, reconheceu a importância da propriedade coletiva para os povos indígenas e a obrigação do Estado de garantir a segurança jurídica dessa propriedade.

Ainda, o entendimento da Corte foi que a demora excessiva no processo administrativo de titulação, demarcação e desintração do território, bem como a demora na resolução de ações judiciais interpostas por terceiros não indígenas, também constituíram violações aos direitos do povo Indígena Xucuru (CORTE IDH, 2018, p. 34). Por fim, o Estado brasileiro foi considerado responsável por não garantir de forma efetiva o direito de propriedade do Povo Indígena Xucuru e por não proporcionar a segurança jurídica necessária para o exercício pleno desse direito. (CORTE IDH, 2018, p. 41).

Assim, podemos verificar os três elementos essenciais da Responsabilidade Internacional, no presente caso. A conduta estatal configurou ato ilícito, materializado na

violação dos artigos 8.1, 21 e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos, tratado este que o Brasil é signatário, e comprometeu-se a seguir de boa-fé; bem como pela morosidade injustificada do processo demarcatório. Os empecilhos impostos ao exercício dos direitos territoriais do povo indígena constituem um dano efetivo, diretamente vinculado à conduta omissiva do Estado. A imputabilidade do Estado brasileiro é inequívoca, uma vez que a inércia do Poder Judiciário nacional em proteger os direitos daquela população demonstra a ausência de diligência necessária para evitar o dano. Diante do exposto, a responsabilidade do Estado brasileiro, no presente caso, é incontroversa.

Deste modo, em virtude de estar configurada a Responsabilidade do Estado brasileiro, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, imbuída de seu dever funcional, estipulou reparações a serem cumpridas pelo país, referentes às violações ocorridas após 10 de dezembro 1998, visto que, conforme mencionado no item passado, o presente tribunal é incompetente para julgar violações ocorridas anteriormente a esta data, no Brasil.

Quanto a estas medidas, primeiramente, a Corte julgou que o Brasil deverá garantir de maneira imediata e efetiva o direito de propriedade coletiva do Povo Indígena Xucuru sobre a totalidade de seu território, de modo que não sofram nenhuma invasão, interferência ou dano por parte de terceiros ou agentes do Estado, nos termos do parágrafo 8 deste tópico. Mais do que isso, de acordo com o parágrafo 196 da decisão, determinou o Tribunal que, caso a negociação para a compra ou expropriação das terras reivindicadas na ação de reintegração de posse não prospere, o Brasil deverá oferecer ao Povo Indígena Xucuru terras alternativas da mesma qualidade física ou melhor, contíguas ao seu território titulado, livres de qualquer vício e devidamente tituladas em seu favor (CORTE IDH, 2018, pp. 53 a 55).

Outro importante ponto desta decisão é que, nos termos do parágrafo 9 de capítulo resolutivo, foi imposto ao Brasil o dever de concluir o processo de desintrusão do território indígena Xucuru, com extrema diligência, efetuar os pagamentos das indenizações por benfeitorias de boa-fé pendentes e remover qualquer tipo de obstáculo ou interferência sobre o território em questão, em prazo não superior a 18 meses (CORTE IDH, 2018, pp. 53 a 55).

Nos termos do parágrafo 10 do mesmo dispositivo, bem como do 199 da Sentença, também determinou o Tribunal que o Brasil deveria publicar o resumo oficial da sentença no Diário Oficial e o texto integral da sentença em uma página eletrônica oficial, ambos em corpo de letra legível e adequado (CORTE IDH, 2018, p. 54).

Ademais, naquela ocasião, restou decidido que o Brasil deveria criar um fundo de

desenvolvimento comunitário no valor de US\$1.000.000,00 (um milhão de dólares) como compensação pelo dano imaterial imposto aos membros do Povo Indígena Xucuru. nos termos do parágrafo 212 daquela decisão e pagar, a título de custas a quantia de US\$10.000,00 (dez mil dólares) a título de custas, conforme previsto em seu parágrafo 216. Ainda, o Brasil foi condenado a apresentar à Corte IDH, no prazo de um ano, um relatório sobre as medidas adotadas para cumprimento da sentença (CORTE IDH, 2018, pp. 52 a 55).

Apesar desta importante decisão, que, em seus próprios termos, já é, por si só, uma forma de reparação, não houve, desde que a sentença foi proferida, avanços significativos na garantia da propriedade coletiva das terras do povo Xucuru. Assim, o cumprimento desta decisão, em seu aspecto mais importante, ainda não se mostrou eficiente.

Em 2019, quando foi publicado o primeiro relatório de cumprimento de sentença, publicado pela Corte IDH, o país havia tão somente publicado a decisão no Diário Oficial da União, não tendo cumprido, naquele momento, nenhuma das demais determinações da Corte. quais sejam garantir de forma efetiva o direito de propriedade coletiva do Povo Indígena Xucuru sobre seu território, concluir o processo de saneamento daquela terra, e pagar as quantias estabelecidas nos parágrafos 212 e 216 da Sentença.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, deste modo, decidiu que o Estado cumpriu totalmente as medidas de divulgação e publicação da Sentença e seu resumo oficial. No entanto, a Corte manteve aberto o processo de supervisão do cumprimento das seguintes medidas de reparação: garantir o direito de propriedade coletiva do Povo Indígena Xucuru sobre seu território, impedindo invasões ou danos; concluir, com extrema diligência, o saneamento do território Xucuru, efetuando pagamentos de indenizações por benfeitorias de boa-fé e removendo obstáculos, de modo a assegurar o domínio pleno e efetivo do povo sobre o território em até 18 meses; pagar as quantias determinadas por danos imateriais e custas processuais. Ainda, determinou que o Estado deveria apresentar à Corte, até 21 de fevereiro de 2020, um relatório sobre as medidas ainda pendentes (CORTE IDH, 2019, pp. 5 e 6).

No ano de 2023, em atualização a este relatório, a Corte IDH atestou que o Brasil cumpriu o pagamento das indenizações por dano imaterial ao Povo Indígena Xucuru determinada pela Corte. O pagamento foi feito em janeiro de 2020, após um Acordo de Cumprimento de Sentença ser firmado entre o, na época, Ministério da Mulher, família e Direitos Humanos. e a Associação da Comunidade Indígena Xucuru, em novembro de 2019, Devido à variação cambial, o valor recebido foi superior ao previsto inicialmente, o que levou a um novo plano de atividades para o uso do montante adicional, aprovado em novembro de

2021 (CORTE IDH, 2023, pp. 3 e 4).

Deste modo, na resolução deste novo relatório, a Corte entendeu por reconhecer o cumprimento integral das obrigações pecuniárias por ela arbitradas, para indenizar o Povo Indígena Xucuru pelos danos sofridos e arcar com as custas processuais. No entanto, o manteve aberto o cumprimento de sentença quanto às medidas relacionadas à garantia de propriedade coletiva de Povo Xucuru e a desintrusão de seu território (CORTE IDH, 2023, p. 6).

Assim sendo, nos termos dos relatórios de cumprimento de sentença emitidos pela Corte IDH, verifica-se que, mesmo seis anos após ser proferida, o cumprimento da sentença do Caso Xucuru ainda não transcende o pagamento das medidas pecuniárias e a publicação desta decisão no Diário Oficial da União.

Mais do que isso, a partir desses destes relatórios, há que se questionar a efetividade desta decisão, isto é, sua capacidade de se materializar, garantindo sua função social (BARROSO, 1993, p. 79), muito por conta, conforme será visto adiante, da maneira em que a soberania é utilizada para afastar o Direito Internacional do ordenamento interno.

Nota-se que os pontos resolutivos que exigiam uma flexibilização menor deste instituto foram cumpridos com relativa celeridade. Entretanto, os aspectos da decisão que exigem uma flexibilização maior, e por consequência, uma intervenção mais significativa do Direito Internacional no plano interno, o Estado brasileiro ainda se mostra mais reticente em cumpri-las, implicando em morosidade na garantia dos direitos do Povo Xucuru.

Como estudado anteriormente, o Brasil, ao se submeter à Jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, comprometeu-se de boa-fé a cumprir suas decisões, ainda que isso implique em relativizar o instituto da soberania nacional em prol da promoção dos valores compartilhados pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos, notadamente a proteção destas garantias universais. Desse modo, é inquestionável que tal decisão tem caráter obrigatório no país, constituindo título executivo judicial de aplicabilidade imediata – prescindindo de homologação prévia por qualquer órgão interno – devendo ser cumprida na integralidade de seus termos.

Em se tratando de uma decisão judicial, e não de uma recomendação, o Estado brasileiro não pode simplesmente escolher cumprir os aspectos que lhe convêm deste julgado. À luz de tudo que foi trazido nos dois últimos itens, percebe-se que os desafios para implementação desta sentença, bem como de qualquer outra decisão da Corte IDH,

transcendem o âmbito processual e exigem uma análise crítica da postura do Brasil perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Para tanto, é fundamental reavaliar o papel da soberania na resistência à aplicação de decisões internacionais e, ao mesmo tempo, compreender como o Estado brasileiro concebe a incorporação do Direito Internacional ao seu ordenamento jurídico.

4. A Postura do Brasil perante o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos

O Caso Xucuru ilustra com precisão a complexa relação entre o Brasil e o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. Como será visto adiante, o presente julgado está longe de ser um caso isolado e evidencia o histórico de dificuldades do Estado brasileiro em cumprir as determinações da Corte IDH, especialmente aquelas que demandam maior integração do Direito Internacional ao ordenamento jurídico interno.

A inefetividade na implementação das decisões da Corte IDH no Brasil transcende obstáculos meramente procedimentais e demanda uma análise crítica de pilares do Direito Internacional, como o conceito de soberania nacional e os mecanismos de incorporação de normas internacionais ao ordenamento jurídico interno.

Para compreender essa problemática, este estudo apresenta, primeiramente, as teorias que explicam a inserção do Direito Internacional na ordem jurídica brasileira, problematizando tal questão. Em seguida, serão examinados os entraves – patrimoniais e extrapatrimoniais – que impedem o cumprimento integral dessas decisões no país. Por fim, analisa-se o impacto dessas questões no percentual de decisões da Corte IDH efetivamente cumpridas no Brasil, traçando-se a postura típica do Brasil perante as decisões do SIPDH.

Quanto a este primeiro estágio da análise, há que se dizer o seguinte. A doutrina, tradicionalmente, para explicar a relação entre direito internacional e direito interno, traz dois grupos de teorias: as dualistas e as monistas. Na primeira, cujos pioneiros são Triepel e Anzilotti, entende-se que existem duas ordens de Direito diferentes, uma interna e outra externa, que são estanques e impenetráveis, salvo em caso de expressa internalização da norma internacional (MAZZUOLI, 2021, p. 65).

A teoria dualista, portanto, está intimamente associada a uma noção clássica e voluntarista do Direito Internacional. Do mesmo modo, nota-se também uma noção bastante

absoluta de soberania nesta teoria, mormente por sua faceta negativa, ao pregar a não intervenção da ordem internacional no plano interno. e que as novas dessa fonte só valem no ordenamento jurídico pátrio se por ele recepcionadas, e cuja aplicação também se dará internamente.

Nessa perspectiva, o Direito interno regula as relações entre o cidadão e o Estado, e entre os cidadãos em si. O DI, por outro lado, tão somente refere-se ao relacionamento entre Estados e entre eles apenas (MAZZUOLI, 2021, p. 65), refletindo a faceta positiva da soberania.

As teorias monistas se mostram como um contraponto a este entender, já que preconizam que só existe um ordenamento, podendo este ser o nacional ou o internacional (TREVISAN, 2016. p. 100). Quando se trata de monismo nacionalista, a tese mais tradicional é a de Jellinek, em que o Direito Internacional é o Direito interno cujo qual os estados aplicam no plano externo. Há, portanto, uma negação do direito internacional, pois, nesta perspectiva de autolimitação do Estado, o fundamento de obrigatoriedade do DI encontra-se no Direito interno. Ou seja, esta forma de pensar a relação entre o ordenamento interno e o DI é aquela em que a primeira tem a faculdade de adotar a segunda (REZEK, 2021, p. 8).

No monismo internacionalista, cujo precursor é Kelsen, a noção de dois ordenamentos distintos e autônomos é negada à medida em que são produzidos concomitantemente efeitos internos e externos na ratificação de tratados. Kelsen (1999, p. 231) explica que não há que se falar em incompatibilidades entre o DI e o ordenamento jurídico interno, pois não há contradição lógica entre estes dois ordenamentos.

Ainda, entende Kelsen (1999, p. 233) que haveria a primazia do DI em face do Direito Interno, pois o fundamento de obrigatoriedade deste se encontraria naquele. Isto é, no escalonamento normativo proposto por ele, a Norma Internacional, e não a Constitucional, encontrar-se-ia no topo, subordinando às demais.

Percebe-se, deste modo, uma maior compatibilidade entre a teoria do monismo internacionalista e a teoria mista de fundamentação do Direito Internacional, cujo qual o Brasil está vinculado, ao ter assinado ratificado a Comissão de Viena sobre tratados internacionais, de 1969. Entretanto, o Brasil não adota essa teoria. Em que pese não haver na Carta Magna de 1988 menção ao modelo de relação das normas de direito internacional, o Supremo Tribunal Federal entendeu por adotar a teoria dualista moderada.

Neste prisma, Varella (2019, p. 87) leciona que, para que os tratados Internacionais de

Direitos Humanos se tornem obrigatórios no Brasil, é preciso que o Estado cumpra dois procedimentos, um internacional, formalizando o compromisso com outros países, e outro nacional, incorporando o tratado ao seu ordenamento jurídico interno. Para a internalização destes diplomas, como ensina Mazzuoli (2021, p. 69), o Supremo Tribunal Federal exige que, além da aprovação pelo Congresso Nacional e da troca de instrumentos de ratificação, seja publicado um decreto presidencial, de forma a promulgá-los, publicá-los e dar-lhes executoriedade.

A Corte Suprema brasileira, por outro lado, ampliou a importância hierárquica dos tratados internacionais de Direitos Humanos. Núñez Novo (2019) explica que, através do julgamento do Recurso Extraordinário 466.343-SP, foram atribuídos a estes diplomas o caráter de norma supralegal. Desta forma, tais normas estão em um patamar superior às das leis ordinárias, mas inferior ao das Normas Constitucionais.

A adoção deste modelo dualista moderado, em que há a supralegalidade dos tratados de Direitos Humanos, demonstra uma preocupação da Suprema Corte de reconhecer a aplicabilidade da norma Internacional no plano interno, e sua prioridade em relação às leis ordinárias, ao mesmo tempo que garante a primazia da Constituição Federal, como medida de soberania. Deste modo, tentou-se compatibilizar a proteção de valores compartilhados, como preconizado pelo Direito Internacional contemporâneo, a uma menor flexibilização do instituto da soberania nacional.

Aqui, é possível atestar que o grande desafio para cumprir as decisões da Corte IDH consiste no excesso de zelo do Estado brasileiro em preservar um conceito quase que absoluto de soberania nacional. Essa preocupação restou mais do que demonstrada na tentativa de conciliar dois conceitos praticamente irreconciliáveis: a noção clássica deste instituto, e a proteção internacional dos Direitos Humanos. Ainda, verifica-se uma incongruência entre este modelo de relacionamento entre as ordens jurídicas interna e externa, e os compromissos assumidos pelo Brasil perante a Comunidade Internacional.

Este desafio se materializa, na realidade fática, em uma série de obstáculos materiais para o cumprimento das sentenças da Corte IDH, que trazem impacto tanto na execução de obrigações de caráter patrimonial, quanto, mais grave ainda, nas de caráter extrapatrimonial.

Quanto às decisões de caráter patrimonial, tais adversidades versam, essencialmente, sobre a ausência de legislação específica no Brasil para execução de decisões internacionais. Nesse sentido, Santos (2023, p. 9) entende que serem preocupantes tanto a falta de deveres

específicos do governo Federal, para o cumprimento dessas decisões, como a indefinição de atribuições específicas aos demais Poderes e aos outros entes federativos, o que implica numa maior necessidade desses atores se envolverem de forma espontânea, e voluntária, para cumprir as reparações.

Mesmo assim, há que se reconhecer que, desde 2004, o pagamento de reparações pecuniárias não depende do sistema de precatórios. Para tanto, o Brasil possui dotação orçamentária específica para se adimplir destas obrigações. Deste modo, o pagamento das condenações da Corte IDH prescinde da habilitação do crédito em fila de precatórios, visto que isto se dá por via administrativa, sem processo judicial (SANTOS, 2023, p. 9). Foi assim que as obrigações pecuniárias foram cumpridas no Caso Xucuru, em que o pagamento das reparações previstas pela Corte, bem como das custas, se deu por Acordo de Cumprimento de Sentença firmado entre o Governo Federal e a Associação da Comunidade Indígena Xucuru, que representa os interesses dessa população.

As reparações pecuniárias, por demandarem menor flexibilização da soberania nacional, tendem a ser cumpridas mais facilmente, até mesmo de forma espontânea. Em contraste, as reparações extrapatrimoniais, que exigem maior abertura do Estado, necessitam de mecanismos mais robustos para garantir sua efetivação, independentemente da vontade estatal.

Assim como nas reparações patrimoniais, a falta de mecanismos específicos do país para cumprir as condenações representa um obstáculo significativo para a execução destas obrigações, pois, diferentemente daquelas, as obrigações extrapatrimoniais não são cumpridas, em regra, de forma voluntária. Em uma ordem jurídica nacional que ainda insiste em separar o DI do Direito interno, essa circunstância gera incertezas e atrasos desarrazoados, além de tornar o processo sujeito a falhas, improvisações e inconsistências (SANTOS, 2023, p. 9). Mais grave ainda, a ausência destes mecanismos é uma das formas de manter a execução destas obrigações dependentes da vontade estatal, à medida que dificultam severamente o cumprimento forçado das reparações

Do mesmo modo, a carência do ordenamento jurídico brasileiro de estabelecer atribuições legais claras a todos os Poderes é um obstáculo a ser superado nesta matéria. Embora a Corte Interamericana de Direitos Humanos possa atribuir responsabilidades por violações de Direitos Humanos a qualquer um dos três Poderes, a execução da sentença, com a determinação de medidas reparatorias específicas, esbarra na complexa divisão de competências no sistema brasileiro.

A intervenção de um Poder sobre o outro para forçar o cumprimento das reparações, com base exclusivamente na decisão da Corte, pode ser questionada em face do princípio da separação dos Poderes. Some-se a isso a ausência, no ordenamento jurídico brasileiro, de normas que definam de forma clara e abrangente as atribuições de cada Poder em relação à execução das sentenças da Corte. Essa lacuna dificulta a cooperação interinstitucional, levando a um cumprimento fragmentado e incompleto das obrigações internacionais do Brasil (SANTOS, 2023, p. 10).

Em paralelo, o pacto federativo brasileiro, com sua intrincada divisão de competências entre União, estados e municípios, apresenta-se como um obstáculo relevante ao cumprimento das decisões da Corte IDH.

A Corte, ao determinar reparações a um Estado, não diferencia os entes federativos internos, tratando-o como um todo. Contudo, a efetivação das medidas, especialmente as de caráter extrapatrimonial, frequentemente demanda ações coordenadas entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em todas as esferas de governo. Essa complexa interação, em um sistema federativo com múltiplos atores e interesses, dificulta a implementação integral das decisões, conforme destacado por Santos (2023, p. 10), impactando a efetividade das reparações e a garantia dos Direitos Humanos no país. Assim, por vincular-se à teoria dualista moderada, por excesso de zelo à soberania, e não estabelecer obrigações claras aos órgãos da administração pública direta, aos três Poderes e aos entes federativos, o Brasil, para todos os fins, relegou o cumprimento das reparações à um processo voluntarista e marcado por falhas e improvisos.

O sistema de supervisão do cumprimento das sentenças da Corte IDH, em igual medida, também apresenta obstáculos que comprometem a efetividade destas decisões no plano interno. Um ponto crítico reside na responsabilidade de certificar o cumprimento das reparações, que recai, em grande parte, sobre o próprio Estado condenado (APOLINÁRIO, 2019, p. 45).

Embora a Corte IDH conte com mecanismos importantes para supervisionar o cumprimento de suas decisões, como a exigência de relatórios periódicos dos Estados, a realização de audiências e *visitas in loco*, a efetividade desses instrumentos esbarra na dependência da colaboração estatal. A submissão de relatórios, a participação em audiências e a permissão para visitas dependem, em última instância, da vontade dos próprios Estados, o que cria um cenário de fragilidade e potencial descumprimento das determinações judiciais.

Ainda, tendo em vista que o SIPDH carece de mecanismos coercitivos, a maior penalidade imposta aos Estados que descumprem as decisões da Corte IDH é o constrangimento perante a comunidade internacional. A ausência de medidas mais contundentes evidencia a fragilidade do sistema no que tange à efetividade de suas decisões e a necessidade de mecanismos mais robustos para assegurar o respeito aos Direitos Humanos (APOLINÁRIO, 2019, p. 45).

A precariedade do SIPDH, em que pese ser uma questão um pouco mais distante à soberania estatal, é agravada por ela. Em um contexto em que as normas internacionais são vistas de forma alheia, independente, e, até mesmo, adversarial ao ordenamento interno, a ausência da coerção se mostra, inequivocamente, como uma circunstância complicadora na execução dessas obrigações.

Por outro lado, em contextos onde há maior harmonia e integração entre o DI e o Direito Interno, como preconiza o monismo internacionalista, é possível argumentar que a inexistência de mecanismos mais rígidos para o cumprimento dessas reparações não se mostraria como um obstáculo tão significativo. No ordenamento proposto por esta teoria, tais reparações seriam cumpridas com o mesmo zelo das normas de Direito Interno, já que há uma maior integração deste a aquele.

Assim, conclui-se que é um equívoco tratar as falhas do SIPDH como o cerne dos desafios para o cumprimento das Sentenças da Corte IDH. Tais questões, em que pese se mostrarem como empecilhos para o cumprimento das reparações, poderiam ser facilmente remediadas se, de fato, o Brasil se utilizasse da boa-fé no cumprimento dessas obrigações, como preconizado pelo princípio da *pacta sunt servanda* e sedimentado pela Convenção de Viena sobre tratados internacionais, de 1969.

A relutância do Estado em cumprir as decisões da Corte IDH, isto é, a rejeição do plano interno em recepcionar estas sentenças é mais um monumental empecilho ao cumprimento dessas obrigações. Como explica Andrade (2020) utilizando a soberania nacional como fulcro, ou escudo, para esta conduta, o Brasil pode desde contestar a jurisdição da Corte, e seu caráter obrigatório, até adotar medidas procrastinatórias que visam a atrasar ou dificultar a implementação dessas reparações.

Essa resistência se dá, antes de tudo, pela matéria dessas decisões, e consequentemente, das reparações por ela impostas, vez que, inevitavelmente, estas esbarram em interesses políticos e econômicos do Estado e de suas elites. Mais do que isso, até em vista

do alcance do alcance histórico da jurisdição da Corte, que somente pode atribuir responsabilidade às violações de Direitos Humanos ocorridas após 1998, nota-se que essas decisões lidam com feridas ainda bastante abertas da sociedade brasileira. A identificação de vítimas e a responsabilização dos perpetradores, neste contexto, mostram processos complexos e lentos, marcados por entraves burocráticos e pela falta de recursos, de forma a retardar qualquer esforço nesse sentido (NASCIMENTO, 2023, p. 7).

A resistência do Estado em cumprir sua condenação, desse modo, é reflexo direto da faceta negativa da soberania, Tal empecilho é a maneira mais clara e inequívoca do país rejeitar as reparações que lhe foram impostas pelo Sistema Interamericano.

Estudadas as teorias de vinculação do Direito internacional ao ordenamento interno, e os tipos de empecilhos encontrados no cumprimento das reparações, passa a ser possível, à luz da análise de dados, traçar uma postura típica do Brasil perante o SIPDH.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio de sua unidade de monitoramento e fiscalização de decisões da Corte IDH (UMF), registrou que, das 85 (oitenta e cinco) medidas de reparação impostas pela Corte ao Brasil, somente 18 (dezoito) delas foram integralmente cumpridas, sendo 7 (sete) parcialmente cumpridas, e 1 (uma) foi descumprida. Para tanto, a UMF/CNJ elaborou o seguinte gráfico:

Gráfico 1 - Medidas de Reparação por estado de cumprimento



3

Deste modo, por meio do relatório produzido pelo UMF/CNJ, verifica-se que, das 85 (oitenta e cinco medidas de reparação impostas ao Brasil, 59 (cinquenta e nove) ainda estão pendentes de cumprimento, isto é, aproximadamente 70% (sessenta por cento) delas ainda não

³ UMF/CNJ, disponível em

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiN2E1OTlmNTUtYWE4MjY0O0WI3LTg5ZDktNTQ0TEExOTQ5MWwM2liwidCI6ImFkOTE5MGU2LWw0NW0tNDYwMC1iYzVjLWVjYTU1NGNjZjO5NyIsImMiOiJ9&pageName=ReportSection99c9b36388ded0a2e72e>, acesso em 20/11/2024, às 11:30

foram cumpridas, ou foram descumpridas. Dessa forma, o grau de efetividade do SIPDH do Brasil ainda se mostra baixo.

Mais do que isso. Fernando Basch *et al*, (2010, p.16), em pesquisa quantitativa que analisou o grau de cumprimento das decisões da Corte IDH por tipo de medida, entre 1º de julho de 2001 e 30 de julho de 2006, explicam que medidas que impõem ao país a restrição de direitos ou às reformas legais – tais como aquelas ainda não cumpridas no caso Xucuru – têm efetividade particularmente baixa. De acordo com sua pesquisa, que analisou todas as sentenças proferidas pela Corte IDH, naquele ínterim, o país não havia cumprido nenhuma dessas imposições. Nesse sentido, Basch *et al* (2010, p. 16) trouxeram a seguinte tabela:

Gráfico 2 - Cumprimento estatal das medidas conforme tipo da medida

CUMPRIMENTO ESTATAL DAS MEDIDAS CONFORME TIPO DA MEDIDA (EM %)														
	Reparação – Econ. Monetária	Reparação - Econ. não monetária	Reparação - Simbólica	Reparação – Restitutiva DD	Medidas prev. -Formação	Med. prev. – Conscientização	Medidas prev. - Reformas legais	Medidas prev. – Fortal. Instituc.	Medidas prev. - sem especificação	Investigação – com reforma legal	Investigação - sem reforma legal	Proteção de vítimas e testemunhas	Outros	Total
Brasil	33%	100%	100%	0%	50%	50%	0%	64%	0%		14%			40%

Verificou-se, para tanto, que medidas que necessitam de uma menor flexibilização da soberania nacional, como as reparações econômicas e simbólicas, foram cumpridas, eventualmente, pelo Brasil. Por outro lado, que reparações que necessitam de uma maior flexibilização da soberania nacional, como as reparações restitutivas de direitos, não tendem a ser cumpridas pelo Estado brasileiro.

Dessa forma, observa-se que o Caso Xucuru reflete uma prática padrão, e não uma exceção, no que diz respeito ao cumprimento de decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos pelo Brasil. Conforme a análise de Basch, é possível identificar um padrão de conduta do Estado brasileiro para descumprir, de maneira sistemática, as decisões do SIPDH.

Inicialmente, ao receber recomendações da CIDH sobre determinado caso, o Brasil, informado por meio do Relatório de Mérito acerca das violações de direitos humanos cometidas e das medidas necessárias para reparação voluntária, opta por permanecer inerte, amparando-se na não obrigatoriedade dessas recomendações como justificativa.

⁴ BASCH *et al*, 2010, p. 16. Formatação nossa.

Essa postura de inação resulta na responsabilização do Brasil pelas violações de direitos humanos, com a consequente determinação de reparações pelo SIPDH. No entanto, devido à separação ainda prevalente entre o Direito Internacional e o Direito Interno no país, adotada para proteger a soberania nacional, faltam mecanismos efetivos para assegurar o cumprimento dessas obrigações, especialmente no que se refere a reparações não monetárias. Além disso, a ausência de um caráter coercitivo no SIPDH impede que medidas mais enérgicas sejam adotadas para promover mudanças internas. Amparado pela soberania nacional, o Brasil tende a cumprir apenas as condenações que considera convenientes, como o pagamento de indenizações e a realização de reparações simbólicas, tal qual a publicação da decisão no Diário Oficial da União. Contudo, reparações mais significativas, que exigem maior flexibilização da soberania, frequentemente permanecem não cumpridas.

Mais do que isso, a partir deste estudo, é possível chegar a uma conclusão curiosa. Paradoxalmente, apesar da obrigatoriedade interna do Direito Internacional, fundamentada em princípios como a *pacta sunt servanda* e a cooperação internacional, a implementação de decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil ainda demonstra um forte viés voluntarista, remetendo à lógica do Direito Internacional clássico.

Após explorar a relação entre o Direito Internacional e o Direito interno no Brasil, os empecilhos para o cumprimento das decisões da Corte IDH no Brasil, e a postura a qual o Brasil perante este Tribunal, para cumprir suas decisões, verifica-se que grande desafio para cumprir de forma mais efetiva as reparações impostas pelo SIPDH jazem no instituto da soberania nacional e na necessidade de reformulá-lo, relativizá-lo e flexibilizá-lo para atender as demandas impostas da sociedade internacional.

5. Conclusões

No presente artigo, após o estudo das teorias de fundamentação do Direito Internacional e da vinculação do Brasil ao SIPDH, da jurisprudência do caso Xucuru – desde sua tramitação no âmbito interno até a etapa de cumprimento da sentença da Corte IDH –, bem como das teorias sobre a integração do Direito Internacional ao Direito Interno e dos obstáculos para o cumprimento de reparações patrimoniais e extrapatrimoniais, observa-se que o núcleo dos desafios enfrentados pelo Brasil para cumprir as sentenças internacionais não reside, essencialmente, em questões procedimentais ou na limitação do Sistema

Internacional em efetivar, de forma concreta, as obrigações estabelecidas. Na verdade, a principal barreira para o cumprimento das sentenças da Corte IDH no Brasil está na rigidez com que o país defende o conceito clássico de soberania, em sua noção mais negativa.

Concluimos também que, apesar do Brasil ter se comprometido a obedecer a jurisdição da Corte e a seguir o princípio da *pacta sunt servanda*, que pressupõe a obrigatoriedade de cumprimento das decisões, o país frequentemente cumpre apenas as reparações pecuniárias e simbólicas. Quando a sentença exige uma ação mais substancial, que interfira nos mecanismos internos ou que exija uma maior relativização da soberania nacional, a implementação é frequentemente ignorada ou retardada.

Verificou-se, no curso dessa pesquisa, que o excesso de zelo pela soberania causou uma incompatibilidade entre os compromissos assumidos pelo Brasil perante o Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos, mormente, zelar por este valor compartilhado, e a maneira a qual o DI é vinculado ao Direito interno, pelo dualismo moderado.

A adoção dessa teoria implicou no surgimento de empecilhos para o cumprimento de sentenças da Corte IDH. Embora esses fatores contribuam para agravar o problema, é a insistência em uma concepção ultrapassada e absoluta de soberania nacional – incompatível com a perspectiva contemporânea do Direito Internacional – que configura o verdadeiro cerne da questão.

Ainda, à luz do caso Xucuru e da pesquisa de Basch, verifica-se que o Brasil possui um comportamento recorrente em descumprir as determinações da Corte IDH. Na prática, apesar da obrigatoriedade das decisões deste Tribunal, tais julgados, quando são cumpridos, são efetivados, essencialmente de forma espontânea e voluntária.

Em síntese, o desafio central para a efetividade das decisões da Corte IDH no Brasil reside em superar esta concepção peculiar, e quase absoluta de soberania. Tal instituto, da maneira em que se apresenta no plano interno, impede a incorporação plena dos Direitos Humanos Internacionais no ordenamento jurídico brasileiro, dificulta a proteção de grupos vulneráveis, como, mas não somente, os povos indígenas, e compromete a efetividade do SIPDH no plano interno.

CHALLENGES FOR COMPLIANCE WITH SENTENCES OF THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS IN BRAZIL: analysis in light of the Xucuru Case and the Inter-American System for the Protection of Human Rights

Abstract

This work examines the obstacles faced by Brazil in implementing the judgments of the Inter-American Court of Human Rights, focusing on the emblematic case of the Xucuru indigenous people. The analysis explores the relationship between the Brazilian legal system and the Inter-American System, addressing the historical and legal roots of the challenges in complying with international decisions, with special emphasis on national sovereignty. The study reveals the resistance of the Brazilian State to comply with non-pecuniary obligations and highlights the tension between the protection of human rights and the classical conception of sovereignty. With this, it seeks to contribute to the understanding of the difficulties in complying with international decisions in Brazil.

Keywords: *Inter-American Court of Human Rights. Inter-American Human Rights System. Xucuru Indigenous People. national sovereignty.*

6. REFERÊNCIAS

ANDRADE, Breno Assis de. Monitoramento de decisões Corte Interamericana De Direitos Humanos através de indicadores em Direitos Humanos: experiência a partir do caso Povo Indígena Xukuru Vs. Brasil. Recife-PE. 2020. Disponível em <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/39217>, acesso em 05/10/2024, às 09:41.

APOLINÁRIO, Bruno Cesar Bandeira. Reflexões sobre a efetividade das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília - DF. 2019 Disponível em https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/601247/Bruno_Cesar_Bandeira_Apolinario.pdf?sequence=1&isAllowed=y acesso em 18/10/2023, às 22:58.

BARROSO, Luís Roberto. O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira. 2.ed. Editora Renovar. Rio de Janeiro -RJ. 1993.

BASCH, Fernando, *et al.* A Eficácia do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos: uma abordagem quantitativa sobre seu funcionamento e sobre o cumprimento de suas decisões. Revista Sur, v. 7, n. 12. São Paulo-SP. 2010.

BRANT, Leonardo Caldeira. Teoria Geral do Direito Internacional Público. CEDIN, Belo Horizonte-MG, 2020

CEIA, Eleonora Mesquita. A Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Desenvolvimento da Proteção dos Direitos Humanos no Brasil. R. EMERJ v. 16, n. 61, Rio de Janeiro - RJ. 2013. Disponível em https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista61/revista61_113.pdf acesso em 14/10/2023, às 11:17

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, relatório de Mérito 44/2015. 2015. Disponível em <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2016/12728FondoPt.pdf>, Acesso em 07/10/2024, às 21:12.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Painel de Monitoramento das Decisões da Corte IDH em relação ao Brasil. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiN2E1OTlmNTU0YWE4My00OWI3LTg5ZDktNTQ0OTExOTQ5MWM2IiwidCI6ImFkOTE5MGU2LWM0NWQtNDYwMC1iYzVjLWVjYTU1NGNjZjQ5NyIsImMiOiJ9&pageName=ReportSection99c9b36388ded0a2e72e>, acesso em 20/11/2024, às 11:30.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso do povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil. 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf acesso em 08/10/2023, às 23:31.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil: Reparaciones pendientes de cumplimiento. 2019. Disponível em <https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/SCS/brasil/xucuru/xucurup.pdf>, acesso em 09/10/2023, às 09:12.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. caso pueblo indígena Xucuru y sus miembros vs. B: Supervisión de cumplimiento de sentencia. 2023. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/pueblo_indigena_xucuru_26_06_23_spa.pdf. Acesso em 02 de out. de 2024, às 18:40.

CORREA, Alzira Josiane; CARNEIRO, Simone Rezende. O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o caso Maria da Penha. Revista CEPPG – N° 23. Catalão - GO. 2010. Disponível em http://www.portalcatalao.com/painel_clientes/cesuc/painel/arquivos/upload/temp/533990d2500602997b4cf27ace6189eb.pdf acesso em 19/10/2023, às 09:16.

HANASHIRO. Olaya Silva Machado Portella. O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. Editora da Universidade de São Paulo. São Paulo - SP. 2001.

JUBILUT, Liliana Lyra. Os fundamentos do direito internacional contemporâneo: da coexistência aos valores compartilhados. V Anuário brasileiro de direito internacional - n. 9, vol. 2. Belo Horizonte - MG. 2010.

KELSEN, Hans. Teoria pura do direito, 6ª ed. Editora Martins Fontes, São Paulo - SP. 1999.

LASCALA, Maria Carolina Florentino. A relativização da soberania em prol dos Direitos Humanos. Revista de Direito Público. Vol. 6, N. 2. Londrina-PR, AGO/SET. 2011.

LOPES, Raphaela de Araújo Lima; SILVA, Rodrigo Deodato de Souza. Caso Povo Indígena Xucuru vs. Brasil: Uma trajetória processual perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Rev. Direito e Práxis – Vol. 13, N. 1. Rio de Janeiro -RJ. 2022.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira -Curso de direito internacional público. – 14. ed. Editora Forense. Rio de Janeiro – RJ. 2021.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Soberania e a proteção internacional dos direitos humanos: dois fundamentos irreconciliáveis. Revista de Informação Legislativa – ano. 39 n. 156. Brasília -DF. out./dez. 2002.

NASCIMENTO, Victor. O Brasil e a Corte Interamericana de Direitos Humanos: uma análise da persistência do não cumprimento das medidas de reparação. Meridiano 47, Journal of Global Studies -Vol. 24. Brasília-DF. 2023.

NOVO, Benigno Núñez. O Supremo Tribunal Federal se posicionou no sentido da aplicação da Teoria Dualista Moderada disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-supremo-tribunal-federal-se-posicionou-no-sentido-da-aplicacao-da-teoria-dualista-moderada/756888182#:~:text=Direito%20Internacional-.O%20Supremo%20Tribunal%20Federal%20se%20posicionou%20no,aplica%C3%A7%C3%A3o%20da%20Teoria%20Dualista%20Moderada&text=A%20teoria%20monista%20determina%20que,divide%2Dse%20em%20duas%20correntes>. Acesso em 26/10/2023, às 23:12.

PETIOT, Patrick. A responsabilidade internacional do Estado brasileiro por violação de Direitos Humanos: o pagamento de reparações. Revista do IBDH – nº07. Fortaleza -CE. 2006. Disponível em <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28161.pdf> acesso em 12/10/2023, às 22:40.

REZEK, Francisco. Direito Internacional Público - 19. Ed. SaraivaJur. São Paulo - SP. 2024.

SANTOS, Gabriel Cesar dos. Os desafios da implementação da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso empregados da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus. Revista da Defensoria Pública da União, vol. 20 Brasília-DF, 2023.

TREVISAN, Rosaldo. A internacionalização da disciplina do imposto de importação : contornos para regulação internacional da incidência. Curitiba-PR, 2016.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. A determinação do surgimento da responsabilidade internacional dos Estados. Revista de Direito da UFMG, n. 19-20, Belo Horizonte - MG. 1978 Disponível em <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1090> acesso em 11/10/2023, às 10:35.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Os indivíduos como sujeitos do Direito Internacional. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, nº12. Fortaleza-CE. 2012.

VARELLA, Marcelo Dias. Direito internacional público - 8. ed. Saraiva Educação. São Paulo. 2019.

VASCONCELLOS. Arnaldo. A norma Básica em Direito Internacional Público. Revista de Ciência Política, Vol. 28. Rio de Janeiro - RJ. 1985.