

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO “PROFESSOR JACY DE ASSIS”

LARA TEIXEIRA DE SOUZA

A LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA COMO MECANISMO DE INTERNALIZAÇÃO DE
***STANDARDS* INTERAMERICANOS:**

A atuação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil

Uberlândia

2026

Lara Teixeira de Souza

**A LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA COMO MECANISMO DE INTERNALIZAÇÃO DE
STANDARDS INTERAMERICANOS:**

A atuação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito Prof. Jacy de Assis da
Universidade Federal de Uberlândia, como requisito
parcial para obtenção do título de bacharel em direito

Orientador (a): Prof^ª. Dr^ª. Rosa Maria Zaia Borges

Uberlândia

2026

LARA TEIXEIRA DE SOUZA

**A LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA COMO MECANISMO DE INTERNALIZAÇÃO DE
STANDARDS INTERAMERICANOS:**

A atuação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito Prof. Jacy de Assis da
Universidade Federal de Uberlândia, como requisito
parcial para obtenção do título de bacharel em direito.

Uberlândia, 28 de julho de 2026.

BANCA EXAMINADORA

Profª. Drª Rosa Maria Zaia Borges

Prof.Drª Cândice Lisboa Alves

Mestranda Isabela Soares Bicalho

Dedico este trabalho a todas as vítimas e aos familiares das chacinas policiais promovidas pelo Estado brasileiro. Dedico-o, especialmente, à memória de Macmiller Faria Neves, adolescente assassinado durante as incursões policiais na Favela Nova Brasília, em 1994, e à memória de Ágatha Félix, criança assassinada durante ação policial no Morro do Alemão, no Rio de Janeiro, em 2019, bem como às demais vítimas do Caso Favela Nova Brasília

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é a realização do meu maior sonho de infância: formar-me em Direito na Universidade Federal de Uberlândia. Mas a realização deste sonho somente foi possível porque, antes mesmo que eu sonhasse qualquer coisa, meus pais, Evaldo José de Souza e Cristina Teixeira Lima de Souza, através de muitas horas ensinando filhos de trabalhadoras e trabalhadores dentro de sala de aula, de muito pó de giz e de salários desvalorizados para a profissão, que para mim, é a mais honrosa que existe, acreditaram na educação pública e renunciaram aos próprios sonhos para que eu pudesse realizar os meus. Em nenhum dia deixaram de acreditar no meu potencial, mesmo quando, por diversas vezes, eu desisti de mim. Papai e Mamãe, agradeço a vocês por todo amor, por cada renúncia e por nunca deixarem de acreditar em mim. Tudo que fui, sou e quero ser foi graças a vocês. Eu amo vocês.

Além do incansável apoio dos meus pais, fui extremamente abençoada por sempre contar com o apoio irrestrito das minhas avós, Adalci Nazaré de Souza e Santa Helena Teixeira Lima, duas mulheres viúvas, pobres e analfabetas, que, nos vinte e três anos da minha vida, sempre me ofereceram amor, cuidado e incentivo para alcançar sonhos e perspectivas maiores que as delas. Vovó Adalci e Vovó Helena, vocês são as mulheres mais fortes, empoderadas e cheirosas que conheço.

Agradeço, ainda, ao meu irmão, Lucas Teixeira de Souza, que, mesmo diante das adversidades, sempre esteve ao meu lado, colorindo a minha vida e sendo a minha maior revolução.

Agradeço aos meus amigos de vida: Maria Luiza, minha prima e primeira amiga, a pessoa que mais acreditou no meu potencial e sonhou este sonho junto comigo; e aos meus melhores amigos, Larissa Fernandes da Silva e Fernando Ferreira Martins, por nunca terem soltado a minha mão, mesmo quando tudo ficou muito longo.

Aos amigos que esta universidade me deu, especialmente à turma 83-J, agradeço na figura dos melhores amigos que eu poderia pedir: Gabriela Reiberger, Laís Medeiros, Letícia Isaac, Luan Renato Pissolati e Luiz Gustavo Sanches. Em vocês me apoiei, em vocês me reconheci. Vocês me dão sorte e são minha sorte. Ainda bem que vocês são parte do meu caminho. Nós conseguimos.

Ao grande amor da minha vida, Pedro Luís Raposo do Couto, que também é parte bonita da história que construí nesta universidade, agradeço por me ensinar sobre amor, persistência e colo todos os dias. Eu te amo.

Agradeço também à minha psicóloga, Bruna Leão Prado, que me acompanhou desde a

preparação para o vestibular até a conclusão deste curso. Sou imensamente grata pelo privilégio de ter contado com uma profissional tão competente e humana, que me ajudou, antes de tudo, a enxergar a minha capacidade.

Agradeço, ainda, a todos os professores e professoras que caminharam comigo nesta jornada, em especial a duas professoras que marcaram minha trajetória: Mirian Fernandes, professora de História, que, como poucos professores, acreditou no meu potencial muito antes de a universidade pública se tornar realidade e me ensinou a perceber o mundo como grande, bonito, mas profundamente desigual; e minha orientadora, Rosa Maria de Zaia Borges, que tive a honra de conhecer nesta casa, devolveu o brilho pelo Direito quando cogitei desistir do meu grande sonho e me ensinou bem mais que o Direito Internacional Público. Se, na escola, as aulas de História abriram meu olhar para feridas mais profundas que as minhas, na universidade, as aulas de Direito Internacional Público me mostraram que ainda existe perspectiva para acreditar que as coisas podem mudar quando deixamos de contar a história apenas pela perspectiva de quem sempre a escreveu e passamos a narrá-la a partir das nossas próprias vivências.

Agradeço também àqueles que mantêm a universidade pública viva, gratuita, plural e socialmente referenciada, bem como aos que lutaram e seguem lutando pela política de cotas. Estar na Universidade Federal de Uberlândia como beneficiária dessa política é, para mim, mais do que uma conquista individual: é ocupar, com orgulho, um espaço que por muito tempo foi negado a tantos.

Agradeço, por fim, à Escola Estadual Professor Vicente Lopes Peres e à Universidade Federal de Uberlândia, por terem me feito olhar para além de mim mesma e compreender que nenhuma conquista é individual quando nasce de uma história coletiva.

Eu não sou da paz.

Não sou mesmo não. Não sou. Paz é coisa de rico. Não visto camiseta nenhuma, não, senhor. Não solto pomba nenhuma, não, senhor. Não venha me pedir para eu chorar mais. Secou. A paz é uma desgraça.

[...]

Quem vai ressuscitar meu filho, o Joaquim?

Eu é que não vou levar a foto do menino para ficar exibindo lá embaixo. Carregando na avenida a minha ferida. Marchar não vou, ao lado de polícia. Toda vez que vejo a foto do Joaquim, dá um nó. Uma saudade. Sabe? Uma dor na vista. Um cisco no peito. Sem fim. Ai que dor! Dor. Dor. Dor.

A minha vontade é sair gritando. Urrando. Soltando tiro. Juro. Meu Jesus! Matando todo mundo. É. Todo mundo. Eu matava, pode ter certeza. A paz é que é culpada. Sabe, não sabe?

A paz é que não deixa.

Marcelino Freire

Da paz

RESUMO

A presente monografia analisa a litigância estratégica como mecanismo de internalização de standards interamericanos no plano interno, a partir da atuação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. Parte-se da compreensão de que o reconhecimento internacional da violação de direitos humanos e a prolação de sentença pela Corte Interamericana de Direitos Humanos não asseguram, por si só, a transformação das práticas estatais responsáveis pela produção e repetição das violações. Nesse contexto, investiga-se em que medida a atuação da Defensoria Pública, por meio da litigância estratégica, pode ser compreendida como forma de provocação do controle de convencionalidade e de mobilização interna dos parâmetros fixados pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter bibliográfico e documental, com análise de doutrina especializada, da sentença da Corte IDH no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, de documentos institucionais e da ADPF das Favelas. O trabalho examina, inicialmente, a construção histórica do sujeito protegido no Direito Internacional dos Direitos Humanos, a formação do Sistema Interamericano e o controle de convencionalidade. Em seguida, analisa a litigância estratégica em direitos humanos, seus limites críticos e a atuação da Defensoria Pública como instituição voltada à promoção dos direitos humanos e à defesa de grupos vulnerabilizados. Por fim, estuda o Caso Favela Nova Brasília e a circulação dos standards interamericanos no plano doméstico, especialmente no debate constitucional sobre a política de segurança pública do Rio de Janeiro. Conclui-se que a litigância estratégica defensorial pode contribuir para deslocar os parâmetros interamericanos do plano internacional para os espaços internos de decisão, embora sua atuação revele também os limites de um sistema que reconhece a violação, nomeia as vítimas e determina medidas de reparação, mas permanece dependente de novas disputas institucionais para produzir efeitos concretos.

Palavras-chave: litigância estratégica; controle de convencionalidade; Sistema Interamericano de Direitos Humanos; Defensoria Pública; Caso Favela Nova Brasília.

RESUMEN

La presente monografía analiza el litigio estratégico como mecanismo de internalización de estándares interamericanos en el plano interno, a partir de la actuación de la Defensoría Pública de Río de Janeiro en el Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. Se parte de la comprensión de que el reconocimiento internacional de la violación de derechos humanos y la emisión de una sentencia por la Corte Interamericana de Derechos Humanos no garantizan, por sí solos, la transformación de las prácticas estatales responsables de la producción y repetición de dichas violaciones. En este contexto, se investiga en qué medida la actuación de la Defensoría Pública, por medio del litigio estratégico, puede ser comprendida como una forma de provocación del control de convencionalidad y de movilización interna de los parámetros establecidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La investigación adopta un enfoque cualitativo, de carácter bibliográfico y documental, con análisis de doctrina especializada, de la sentencia de la Corte IDH en el Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, de documentos institucionales y de la ADPF de las Favelas. El trabajo examina, inicialmente, la construcción histórica del sujeto protegido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la formación del Sistema Interamericano y el control de convencionalidad. Luego, analiza el litigio estratégico en derechos humanos, sus límites críticos y la actuación de la Defensoría Pública como institución orientada a la promoción de los derechos humanos y a la defensa de grupos vulnerabilizados. Por último, estudia el Caso Favela Nova Brasília y la circulación de los estándares interamericanos en el plano doméstico, especialmente en el debate constitucional sobre la política de seguridad pública de Río de Janeiro. Se concluye que el litigio estratégico defensorial puede contribuir a desplazar los parámetros interamericanos del plano internacional hacia los espacios internos de decisión, aunque su actuación también revela los límites de un sistema que reconoce la violación, nombra a las víctimas y determina medidas de reparación, pero sigue dependiendo de nuevas disputas institucionales para producir efectos concretos.

Palabras clave: litigio estratégico; control de convencionalidad; Sistema Interamericano de Derechos Humanos; Defensoría Pública; Caso Favela Nova Brasília.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CADH	Convenção Americana sobre Direitos Humanos
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CSDPU	Conselho Superior da Defensoria Pública da União
DIP	Direito Internacional Público
DP	Defensoria Pública
DPRJ	Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro
DPU	Defensoria Pública da União
EUA	Estados Unidos da América
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
IDC	Incidente de Deslocamento de Competência
MDHC	Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania
MPF	Ministério Público Federal
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
UMF/CNJ	Unidade de Monitoramento e Fiscalização das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos no âmbito do Conselho Nacional de Justiça
UFU	Universidade Federal de Uberlândia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	2
CAPÍTULO 1 DO SUJEITO PROTEGIDO AO ESTADO OBRIGADO: INDIVÍDUO, SISTEMA INTERAMERICANO E CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE	4
1.1 A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO SUJEITO PROTEGIDO: HUMANIDADE, COLONIALIDADE E O INDIVÍDUO LATINO-AMERICANO	5
1.2 SISTEMA INTERAMERICANO, PARTICIPAÇÃO DA VÍTIMA E A EFETIVIDADE INTERNA DAS OBRIGAÇÕES CONVENCIONAIS	10
1.3 A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A ABERTURA AO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS	19
CAPÍTULO II A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA EM LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA: UM INSTRUMENTO DE CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE NO PLANO INTERNO?	23
2.1 LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA EM DIREITOS HUMANOS: CONCEITO, TRANSLOCALIZAÇÃO E SEUS LIMITES CRÍTICOS.	24
2.2 A DEFENSORIA PÚBLICA COMO AGENTE INTERNO DE CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE: LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA E INTERNALIZAÇÃO DOS PARÂMETROS INTERAMERICANOS	34
CAPÍTULO III - DO RECONHECIMENTO INTERNACIONAL À DISPUTA INTERNA: O CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA, A ADPF 635 E A ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DA DPRJ	42
3.1 O CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA VS. BRASIL: VÍTIMA, IMPUNIDADE E LIMITES DA SENTENÇA INTERAMERICANA	43
3.2 ADPF 635, LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA E INTERNALIZAÇÃO DOS STANDARDS INTERAMERICANOS PELA DPRJ	53
3.3 RESULTADOS E LIMITES DA ADPF 635: ENTRE A INTERNALIZAÇÃO E A EFETIVIDADE DOS STANDARDS INTERAMERICANOS	62
CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	71

INTRODUÇÃO

A internacionalização dos direitos humanos modificou profundamente a relação entre Estado e indivíduo. A consolidação dos sistemas internacionais de proteção atribuiu à pessoa humana a condição de destinatária direta da tutela internacional, ao mesmo tempo em que impôs aos Estados deveres de respeitar, proteger, investigar, reparar e prevenir violações de direitos humanos. No continente americano, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) consolidou-se como mecanismo de responsabilização internacional dos Estados e de produção de parâmetros interpretativos destinados a orientar a atuação das instituições nacionais.¹

A existência de normas internacionais e de decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), entretanto, não assegura sua efetiva incorporação ao direito interno. Entre o reconhecimento internacional da responsabilidade estatal e a implementação das medidas determinadas pela Corte permanece um percurso institucional marcado por dificuldades de cumprimento, fragmentação das competências estatais e permanência das práticas que motivaram a condenação internacional. Esse cenário torna relevante investigar os mecanismos capazes de aproximar os parâmetros interamericanos da atuação cotidiana das instituições nacionais.

Nesse contexto, a presente pesquisa analisa a litigância estratégica como mecanismo de internalização dos *standards* desenvolvidos pela Corte IDH, tomando como objeto a atuação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. O estudo parte da compreensão de que a circulação dos parâmetros interamericanos não decorre automaticamente das sentenças internacionais, mas depende da atuação de instituições capazes de provocar sua incorporação às decisões judiciais, às políticas públicas e às práticas administrativas.

O Caso Favela Nova Brasília constitui objeto privilegiado para essa investigação. Na sentença proferida em 2017, a Corte IDH reconheceu a responsabilidade internacional do Estado brasileiro por graves violações de direitos humanos decorrentes de operações policiais realizadas na Favela Nova Brasília, fixando parâmetros relativos ao dever de investigação, responsabilização dos agentes públicos, apuração da violência sexual e adoção de garantias de não repetição. Apesar da condenação internacional, a permanência da letalidade policial, da seletividade institucional e da insuficiência das medidas adotadas pelo Estado brasileiro evidencia os limites da efetivação doméstica dessas obrigações internacionais.¹

Diante desse quadro, a pesquisa busca responder ao seguinte problema: em que medida

¹ Este trabalho contou com o auxílio da ferramenta de inteligência artificial generativa ChatGPT exclusivamente para revisão gramatical, ortográfica e de padronização textual, sem substituição da autoria. O conteúdo acadêmico e a responsabilidade integral pelo trabalho permanecem da autora, em conformidade com a Portaria CNPq nº 2.664, de 6 de março de 2026

a atuação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, por meio da litigância estratégica, pode contribuir para a internalização dos *standards* interamericanos estabelecidos pela Corte IDH no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil pode contribuir para a internalização dos *standards* interamericanos estabelecidos pela Corte IDH no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, funcionando como mecanismo de provocação do controle de convencionalidade no plano interno?

A relevância da pesquisa manifesta-se em três dimensões. No plano jurídico, contribui para o debate acerca do cumprimento das decisões da Corte IDH, da internalização de sua jurisprudência e do controle de convencionalidade. No plano institucional, examina o papel desempenhado pela Defensoria Pública na defesa de grupos historicamente vulnerabilizados e na mobilização dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro. No plano social, o estudo dialoga com a persistência da violência policial dirigida às populações negras, periféricas e favelizadas, cuja vitimização continua a desafiar a efetividade da proteção internacional dos direitos humanos.

O objetivo geral consiste em analisar em que medida a litigância estratégica desenvolvida pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, no âmbito do Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, pode atuar como mecanismo de internalização dos *standards* interamericanos e de provocação do controle de convencionalidade no plano interno. Para alcançar esse propósito, o trabalho examina a construção histórica do sujeito protegido no Direito Internacional dos Direitos Humanos; analisa a formação do SIDH, o controle de convencionalidade e a litigância estratégica em direitos humanos; e investiga a atuação da Defensoria Pública no Caso Favela Nova Brasília e na ADPF 635, identificando seus limites e potencialidades para a incorporação dos parâmetros interamericanos ao ordenamento jurídico brasileiro.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, desenvolvida mediante método dedutivo e fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental. A investigação bibliográfica apoia-se em livros, artigos científicos, dissertações e teses sobre direitos humanos, SIDH, controle de convencionalidade, litigância estratégica, Defensoria Pública e violência estatal. A pesquisa documental concentra-se na sentença da Corte IDH no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, em documentos relativos ao seu cumprimento, nos autos da ADPF 635, em manifestações institucionais, decisões judiciais e demais documentos oficiais relacionados à política de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro.

A monografia está estruturada em três capítulos. O primeiro examina a construção histórica do sujeito protegido no Direito Internacional dos Direitos Humanos, a formação do SIDH e os fundamentos do controle de convencionalidade. O segundo analisa a litigância

estratégica em direitos humanos e a atuação da Defensoria Pública como instituição capaz de promover a circulação dos parâmetros interamericanos no plano doméstico. O terceiro dedica-se ao estudo do Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, examinando a atuação estratégica da Defensoria Pública na ADPF 635 e discutindo os limites da internalização dos *standards*² interamericanos diante da permanência das estruturas que sustentam a violência estatal.

CAPÍTULO 1 DO SUJEITO PROTEGIDO AO ESTADO OBRIGADO: INDIVÍDUO, SISTEMA INTERAMERICANO E CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE

O presente capítulo parte de uma tensão central: o reconhecimento do indivíduo como sujeito de proteção internacional não assegura, por si só, a efetividade dos direitos humanos no plano doméstico. A passagem do indivíduo protegido ao Estado internacionalmente obrigado representa avanço relevante na estrutura do Direito Internacional dos Direitos Humanos, mas permanece insuficiente quando as práticas internas responsáveis pela violação continuam a operar sem transformação institucional. O problema, não se limita a saber se a pessoa humana foi reconhecida como destinatária da proteção internacional, mas em que medida esse reconhecimento consegue produzir efeitos sobre Estados que, ao mesmo tempo, violam direitos, respondem internacionalmente e permanecem responsáveis pela implementação interna das decisões condenatórias.

A partir dessa premissa, o capítulo examina a construção histórica do sujeito protegido, a formação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o controle de convencionalidade como tentativa de aproximar os parâmetros internacionais das práticas internas. A análise busca demonstrar que a efetividade da proteção interamericana depende de um deslocamento: não basta reconhecer abstratamente o indivíduo como sujeito de direitos, nem afirmar genericamente a obrigação internacional do Estado. É necessário compreender quais sujeitos foram historicamente expostos à violência estatal, como sua participação foi limitada nos sistemas internacionais e por que a internalização dos parâmetros interamericanos exige a atuação de instituições nacionais capazes de provocar sua aplicação no plano doméstico.

² Neste trabalho, o termo *standards* interamericanos é empregado para designar os parâmetros interpretativos desenvolvidos no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos que concretizam o conteúdo e o alcance das obrigações internacionais de proteção dos direitos humanos. Conforme Salmón e Blanco (2012, p. 20-21), os *standards* constituem paradigmas interpretativos para o cumprimento efetivo das obrigações internacionais e se consolidam como pautas ou referências a partir da interpretação desenvolvida pelos órgãos internacionais. Nesse sentido, não correspondem exclusivamente ao texto dos tratados, mas também aos parâmetros construídos a partir de sua interpretação e aplicação no âmbito interamericano.

1.1 A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO SUJEITO PROTEGIDO: HUMANIDADE, COLONIALIDADE E O INDIVÍDUO LATINO-AMERICANO

O conceito de humanidade não constitui uma categoria natural ou imutável, mas uma construção histórica desenvolvida ao longo do tempo pelos próprios seres humanos. A ideia de humanidade, bem como a noção de normas morais e jurídicas, foi constantemente redefinida de acordo com os valores e interesses predominantes em cada período histórico. Nesse contexto, a delimitação de quem poderia ser reconhecido como humano nunca foi universal, mas resultado de processos políticos e sociais marcados por relações de poder (Douzinas, 2016, p. 207),

Sob essa perspectiva, Baldry (1965, p. 201) destaca que, historicamente, apenas aqueles que se adequavam a determinados padrões eram considerados plenamente humanos e, conseqüentemente, dignos da proteção associada aos ideais de humanidade. Assim, a noção de humanidade foi frequentemente utilizada para incluir determinados grupos e excluir outros, legitimando práticas de dominação, colonização e marginalização.

Essa compreensão crítica revela que a categoria “humano”, longe de representar uma condição universalmente reconhecida, foi construída a partir de critérios estabelecidos pelos grupos que detinham o poder de definir os contornos da ordem social e jurídica. Dessa forma, a história da humanidade também pode ser compreendida como a história das disputas em torno do reconhecimento de quem seria considerado sujeito de direitos e destinatário da proteção jurídica.

No âmbito do Direito Internacional, essa discussão assume especial relevância, uma vez que a formação da ordem internacional moderna esteve historicamente centrada nos Estados e nas estruturas de poder que moldaram as relações internacionais. Sob uma perspectiva crítica, a construção dos sujeitos do Direito Internacional não pode ser compreendida como um processo linear ou universal, mas como resultado de relações históricas de poder que influenciaram quem seria reconhecido como titular de direitos e destinatário da proteção jurídica internacional (Douzinas, 2016 p.212).

A compreensão desse processo mostra-se fundamental para a análise dos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, especialmente do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, cuja formação, estrutura e desenvolvimento serão examinados a seguir. Embora autores como Cançado Trindade (2006, p. 109-118) e Flávia Piovesan (2006, p. 7-8) defendam a centralidade da pessoa humana na ordem jurídica internacional contemporânea, este trabalho adota uma perspectiva crítica acerca da posição do indivíduo no Direito Internacional Público. Isso porque o reconhecimento da pessoa humana como sujeito

de proteção internacional não pode ser compreendido apenas como resultado de uma evolução normativa, mas também como fruto de processos históricos marcados por exclusões.

Nesse sentido, embora Cançado Trindade, (2011, p. 27) sustente o reconhecimento do indivíduo como sujeito de Direito Internacional, sua construção teórica concentra-se predominantemente na dimensão processual dessa subjetividade. Para o autor, a efetividade da proteção internacional dos direitos humanos está diretamente relacionada à possibilidade de o indivíduo acessar mecanismos internacionais de tutela e reivindicar seus direitos perante instâncias internacionais, razão pela qual afirma que *“ao reconhecimento de direitos individuais deve corresponder a capacidade processual de vindicá-los, nos planos tanto nacional como internacional”*

Todavia, a presente pesquisa entende que a discussão acerca da posição do indivíduo no Direito Internacional não se esgota na análise de sua capacidade processual ou de seu reconhecimento formal como sujeito de direitos. Antes disso, mostra-se necessário questionar os próprios pressupostos que permitiram a determinados indivíduos serem historicamente reconhecidos como sujeitos merecedores de proteção jurídica internacional, enquanto outros permaneceram excluídos dessa categoria.

Ao nos posicionar criticamente a partir da perspectiva acima, fica evidente que, a posição do indivíduo no Sistema Interamericano não pode ser analisada apenas a partir da afirmação abstrata de que a pessoa humana passou a ser reconhecida como sujeito de Direito Internacional. É necessário questionar quem é o indivíduo concretamente alcançado por essa proteção e quais processos históricos determinaram sua exposição às violações que justificaram o acionamento dos mecanismos internacionais.

O indivíduo construído pela teoria clássica dos direitos humanos é, em regra, apresentado como sujeito racional, autônomo e desvinculado de condições históricas, raciais, econômicas e territoriais. Douzinas (2016, p. 211-212) demonstra, contudo, que a pretensa neutralidade desse sujeito universal encobriu as exclusões que condicionaram sua construção jurídica, pois o indivíduo que historicamente usufruiu de maneira mais ampla das prerrogativas associadas à humanidade correspondeu aos grupos social e politicamente dominantes.

Na América Latina, essa crítica assume contornos particulares. Não se pretende afirmar a existência de um indivíduo latino-americano homogêneo ou dotado de uma essência comum, mas reconhecer que os sujeitos inseridos nesse espaço foram historicamente constituídos por relações de colonização, escravização, racialização, dependência econômica e violência estatal. A identidade jurídica desses indivíduos não foi produzida apenas pela atribuição formal de direitos, mas também por mecanismos que os situam como objetos de

conquista, assimilação, tutela, repressão e controle.

A conquista do chamado “Novo Mundo”, por exemplo, foi acompanhada por disputas acerca da própria humanidade dos povos indígenas. Tanto a concepção que os qualificava como inferiores e naturalmente submetidos quanto aquela que admitia sua humanidade mediante a conversão e a incorporação aos padrões europeus partiam da autoridade do colonizador para definir quem poderia ingressar na categoria do humano. Em ambos os casos, o outro era reconhecido a partir de critérios externos à sua própria experiência, cultura e forma de organização social (Douzinas, 2016, p. 208-210).

No mesmo sentido, Bragato (2014, p. 202, 223-225) demonstra que a concepção dominante dos direitos humanos se apoia na figura moderna do indivíduo racional e autossuficiente, ao mesmo tempo que encobre a produção histórica dos denominados “outros não humanos”. A colonialidade não se restringiu à ocupação territorial, mas instituiu hierarquias entre sujeitos, conhecimentos e formas de vida, tendo o racismo como um de seus mecanismos centrais de dominação. Nesse contexto, povos indígenas, pessoas negras e outros grupos historicamente marginalizados foram afastados da proteção atribuída ao sujeito universal dos direitos humanos

A vulnerabilidade desses grupos, não deve ser compreendida como condição natural ou atributo inerente às pessoas atingidas, mas como resultado de relações políticas, sociais e econômicas historicamente estruturadas. A compreensão do indivíduo protegido pelo Sistema Interamericano exige, por isso, que se ultrapasse a relação abstrata entre Estado e pessoa e se reconheçam os processos responsáveis por tornar determinados sujeitos mais expostos à negação da dignidade, à violência institucional e à ausência de resposta estatal (Bragato, 2014, p. 224-225).

Também a historiografia clássica do Direito Internacional contribuiu para a manutenção dessas assimetrias ao apresentar a formação da disciplina como resultado natural da evolução política e jurídica europeia. Para os povos colonizados, contudo, a origem das relações internacionais não foi marcada pela paz europeia, mas pela invasão de seus territórios, pela subjugação de suas populações e pela imposição de padrões jurídicos ocidentais. Ao universalizar a experiência europeia, a narrativa tradicional silencia a violência que acompanhou a expansão do Direito Internacional e reproduz a história dos conquistadores em detrimento das experiências dos povos submetidos à colonização (Müller, 2020, p. 19-25).

Perguntar quem é o indivíduo latino-americano protegido pelo Sistema Interamericano significa olhar para sujeitos concretos, historicamente situados e desigualmente expostos ao exercício do poder estatal. No caso brasileiro, essa análise alcança, de maneira particular, as populações negras, pobres, periféricas e favelizadas, atingidas de forma recorrente pela

violência policial, pela seletividade das instituições e por mecanismos de impunidade. Não se trata de reduzir o indivíduo latino-americano à condição de vítima, mas de reconhecer que a distribuição das violações e da proteção jurídica não ocorre de maneira neutra ou uniforme.

A perspectiva clássica, centrada na evolução normativa e no reconhecimento formal do indivíduo como sujeito de direitos, mostra-se, assim, insuficiente para compreender a experiência brasileira. A existência de tratados, instituições internacionais, decisões condenatórias e mecanismos de controle de convencionalidade representa avanço jurídico relevante, mas não assegura, isoladamente, a superação das estruturas coloniais, escravocratas e autoritárias que ainda repercutem sobre as práticas estatais. A dificuldade de cumprimento das decisões interamericanas não constitui apenas deficiência administrativa ou problema técnico de execução, mas expressa uma tensão profunda entre o reconhecimento internacional da pessoa humana e a permanência, no plano doméstico, de relações de poder que influenciam quais vidas serão protegidas, quais violações serão investigadas e quais vítimas obterão resposta institucional.

A crítica à construção abstrata do sujeito de direitos também permite compreender que a vulnerabilidade não corresponde a uma fragilidade individual, natural ou ocasional, mas a uma posição produzida por estruturas históricas de desigualdade. O sujeito que demanda proteção internacional não é vulnerável por uma característica própria, mas porque foi colocado em determinada posição social, política e jurídica por processos de exclusão que antecedem a violação concreta submetida ao sistema de proteção. Desse modo, a análise do indivíduo protegido exige o deslocamento da pergunta sobre quem possui direitos para a investigação sobre quais sujeitos, embora formalmente titulares desses direitos, permanecem mais expostos à violência, à negação de reconhecimento e à ausência de resposta institucional.

No contexto latino-americano, essa leitura ganha densidade porque parte significativa da jurisprudência interamericana revela violações vinculadas a padrões persistentes de atuação estatal, e não apenas a atos isolados ou desvios eventuais de agentes públicos. Em casos paradigmáticos, a Corte IDH examinou contextos mais amplos de impunidade, violência institucional, discriminação e falhas reiteradas de investigação, como se observa nos casos *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, *González e outras (“Campo Algodonero”) vs. México* *Favela Nova Brasília vs. Brasil* (Corte IDH, 1988, par. 166; Corte IDH, 2009, par. 133, 450 e 453-454; Corte IDH, 2017). Assim, a proteção internacional do indivíduo não pode ser pensada apenas como resposta posterior à violação, mas também como enfrentamento de estruturas que tornam determinados corpos, territórios e grupos sociais mais expostos à violência estatal.

Por essa razão, a afirmação do indivíduo como sujeito de Direito Internacional deve

ser lida de forma crítica. O reconhecimento formal da pessoa humana no plano internacional representa avanço relevante, mas não elimina a necessidade de perguntar se esse sujeito consegue efetivamente acessar os mecanismos de proteção, participar da construção das narrativas sobre sua própria violação e influenciar as medidas de reparação destinadas a enfrentar as causas estruturais do dano. Sem essa dimensão concreta, há o risco de que o Direito Internacional dos Direitos Humanos reproduza uma proteção abstrata, na qual o indivíduo é reconhecido como destinatário das normas, mas permanece dependente de instituições que continuam falando e decidindo em seu nome.

A análise desenvolvida neste tópico permite afirmar que o indivíduo protegido pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos não pode ser compreendido como sujeito abstrato, neutro ou universalmente alcançado pela proteção jurídica. Trata-se de sujeito historicamente situado, cuja exposição às violações decorre de processos de colonização, escravidão, racialização, desigualdade econômica e violência estatal. Essa constatação é especialmente relevante para a compreensão do Sistema Interamericano, pois muitas das violações submetidas a ele não resultam de desvios isolados, mas de padrões institucionais que atingem de forma desigual determinados grupos, territórios e corpos.

No caso brasileiro, essa leitura permite aproximar a discussão teórica da experiência concreta de populações negras, pobres, periféricas e favelizadas, frequentemente submetidas à violência policial, à seletividade penal, à impunidade e à ausência de resposta institucional. Não se trata de reduzir esses sujeitos à condição de vítimas, mas de reconhecer que a distribuição da violência e da proteção jurídica não ocorre de maneira neutra. A pergunta sobre quem é o indivíduo protegido pelo Sistema Interamericano deve ser acompanhada de outra: quais estruturas internas tornam necessária a intervenção internacional e dificultam, posteriormente, a efetivação de suas decisões.

Esse ponto evidencia a insuficiência de uma narrativa centrada apenas na evolução normativa dos direitos humanos. A existência de tratados, órgãos internacionais, decisões condenatórias e mecanismos de controle de convencionalidade representa avanço jurídico relevante, mas não elimina as estruturas históricas que continuam a influenciar quais vidas serão protegidas, quais violações serão investigadas e quais vítimas obterão resposta estatal. A crítica ao sujeito abstrato prepara, assim, a análise do Estado internacionalmente obrigado: se a proteção internacional nasce para limitar a violência estatal, sua efetividade depende da capacidade de incidir sobre as práticas internas que produzem, reproduzem ou toleram essa violência. É a partir desse problema que o item seguinte examina a responsabilidade internacional do Estado e os limites de sua internalização no plano doméstico.

1.2 SISTEMA INTERAMERICANO, PARTICIPAÇÃO DA VÍTIMA E A EFETIVIDADE INTERNA DAS OBRIGAÇÕES CONVENCIONAIS

Sob a ótica da literatura clássica, o processo de surgimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, inserido no contexto mais amplo da internacionalização dos direitos humanos após a Segunda Guerra Mundial, é compreendido como uma resposta às graves violações de direitos humanos ocorridas ao longo do século XX, especialmente durante o conflito mundial. Nesse sentido, Piovesan (2013, p. 66). sustenta que as atrocidades perpetradas no período evidenciaram os limites da proteção oferecida exclusivamente pelos Estados e impulsionaram a construção de mecanismos internacionais destinados à tutela da pessoa humana. A partir dessa compreensão, consolidou-se o entendimento de que a proteção dos direitos humanos não poderia permanecer restrita à esfera doméstica estatal, legitimando a atuação de organismos internacionais na fiscalização do cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados em matéria de direitos humanos.

Não obstante os avanços representados pela internacionalização dos direitos humanos, a universalização da proteção internacional não eliminou as disputas em torno de quais sujeitos e quais violações recebem efetivo reconhecimento no plano internacional. Como demonstrado anteriormente, a própria construção da categoria "humano" foi historicamente marcada por processos de inclusão e exclusão, de modo que os mecanismos internacionais de proteção também podem ser analisados a partir das relações de poder que permeiam sua formação e funcionamento. Nesse sentido, compreender a estrutura do Sistema Interamericano de Direitos Humanos exige não apenas a análise de seus instrumentos normativos e institucionais, mas também a reflexão sobre os limites e potencialidades de um sistema criado para proteger indivíduos historicamente vulnerabilizados diante da atuação estatal.

Partindo dessa compreensão, a literatura clássica dos direitos humanos tende a identificar a Segunda Guerra Mundial como o principal marco histórico para a internacionalização da proteção da pessoa humana e para a posterior constituição dos sistemas regionais de direitos humanos. Contudo, sob uma perspectiva crítica, essa narrativa pode ser compreendida como uma leitura historicamente localizada, que privilegia a experiência europeia como ponto de partida da construção dos direitos humanos contemporâneos.

Conforme destaca Bragato (2014, p.205), a teoria dominante dos direitos humanos associa suas origens às lutas políticas europeias da modernidade e às tradições liberais ocidentais, produzindo uma narrativa que se apresenta como universal, mas que, na realidade, está vinculada a um contexto histórico e geográfico específico, esse discurso tende a

invisibilizar outras experiências históricas e contribuições oriundas dos espaços coloniais, razão pela qual a compreensão tradicional dos direitos humanos deve ser problematizada a partir das relações de poder que permeiam a produção do conhecimento jurídico (Bragato, 2014, p. 218-220).

Dessa forma, partindo-se da compreensão de que o próprio conceito de humanidade foi historicamente formulado a partir de uma matriz europeia, conforme exposto anteriormente, observa-se que a estrutura do Sistema Interamericano de Direitos Humanos também se organiza sob influência do modelo europeu de organização judiciária, voltado à proteção desses sujeitos de direito (Azevedo, 2024, p. 28). Tal estrutura se desenvolve mediante a atuação complementar de seus dois principais órgãos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. À Comissão incumbe receber e analisar petições individuais que denunciem violações de direitos humanos atribuídas aos Estados, monitorar a situação dos direitos humanos nos países membros da Organização dos Estados Americanos e formular recomendações destinadas à adequação das práticas estatais aos parâmetros convencionais.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, por sua vez, exerce função jurisdicional e consultiva, sendo responsável pela interpretação e aplicação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Nesse modelo, a obrigatoriedade de cumprimento das decisões proferidas pela Corte encontra fundamento no art. 68.1 da Convenção Americana, segundo o qual os Estados Partes comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes (Organização Dos Estados Americanos, 1969, Art. 68.1). Assim, a atuação da Corte evidencia a dimensão jurisdicional do Sistema Interamericano, na medida em que suas decisões vinculam os Estados que reconheceram sua competência e foram submetidos ao julgamento internacional.

Ao longo de seu desenvolvimento institucional, o Sistema Interamericano passou por importantes transformações, ampliando gradualmente sua capacidade de atuação na proteção dos direitos humanos. Inicialmente marcado por mecanismos predominantemente políticos e de supervisão, o sistema consolidou-se como um regime jurídico internacional de responsabilização estatal, permitindo que violações de direitos humanos praticadas pelos Estados fossem submetidas à apreciação de instâncias internacionais e ensejasse a imposição de medidas voltadas à reparação das vítimas e à prevenção de novas violações (Azevedo, 2024, p. 35).

Não obstante esse processo de fortalecimento institucional, a centralidade conferida à vítima no âmbito do Sistema Interamericano não se desenvolveu na mesma velocidade.

Embora o sistema tivesse como finalidade a proteção da pessoa humana, durante décadas a participação das vítimas nos processos submetidos à Corte IDH permaneceu significativamente limitada, pois a CADH atribuiu apenas aos Estados Partes e à Comissão Interamericana o direito de submeter casos à decisão da Corte, restringindo o acesso direto do indivíduo ao Tribunal (Organização dos Estados Americanos, 1969, Art. 61.1; Pereira, 2009, p. 92-93). A ampliação dessa participação ocorreu de forma gradual, especialmente a partir das reformas regulamentares que passaram a admitir a apresentação autônoma de argumentos e provas pelos representantes das vítimas, primeiro em etapas específicas do procedimento e, posteriormente, em todas as fases perante a Corte IDH (Pereira, 2009, p. 93).

Nesse contexto, o Protocolo de Istambul, submetido ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos em 1999, estabeleceu diretrizes para a investigação e a documentação eficazes da tortura e de outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes. Embora direcionado especificamente à apuração da tortura, o documento constitui importante antecedente de uma abordagem que deixa de considerar a vítima exclusivamente como fonte de prova e passa a exigir que sua dignidade, sua integridade e os riscos de revitimização sejam observados durante os procedimentos investigativos. Esse movimento foi posteriormente reforçado pelos Princípios e Diretrizes Básicos sobre o Direito das Vítimas de Violações das Normas Internacionais de Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário a Interpor Recursos e Obter Reparações, aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2005, os quais atribuíram aos Estados o dever de assegurar especial consideração às vítimas nos procedimentos judiciais e administrativos, de modo a evitar que a própria busca por justiça lhes imponha novos traumas (Osimo; Martin-Chenut, 2017, p. 1480-1481).

Assim, mesmo em um contexto de progressiva afirmação do indivíduo como destinatário da proteção internacional, sua posição processual continuava condicionada à intermediação de órgãos estatais e internacionais, refletindo, em certa medida, a persistência da concepção tradicional do Direito Internacional centrada nos Estados. No âmbito do Sistema Interamericano, contudo, a incorporação dessa perspectiva não ocorreu de maneira imediata ou linear. Embora a pessoa humana figurasse como destinatária material da proteção internacional, durante décadas as vítimas permaneceram em posição processual secundária perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, uma vez que sua atuação estava condicionada à intermediação da Comissão Interamericana e dos Estados.

Somente com as reformas regulamentares implementadas ao longo dos anos, especialmente a partir de 2001 e consolidadas em 2009, as vítimas passaram a ocupar posição mais ativa no procedimento contencioso, adquirindo maior autonomia para apresentar

argumentos, requerer a produção de provas e participar diretamente do processo (Azevedo, 2024,p.30). Tal transformação evidencia uma contradição constitutiva do próprio sistema: embora criado para proteger indivíduos diante das violações praticadas pelos Estados, o procedimento interamericano preservou, por longo período, uma estrutura marcada pela centralidade estatal.

A insuficiência desse modelo foi reconhecida inclusive por autores centrais da doutrina clássica do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Para Cançado Trindade (2011, p. 27), a efetiva proteção internacional exige o reconhecimento da capacidade processual da pessoa humana, uma vez que *“ao reconhecimento de direitos individuais deve corresponder a capacidade processual de vindicá-los, nos planos tanto nacional como internacional”*. Essa compreensão assume especial relevância diante da dificuldade recorrente de implementação interna das decisões interamericanas, pois a adesão dos Estados ao sistema e a força vinculante das sentenças da Corte não asseguram, por si sós, seu cumprimento no plano doméstico. A ampliação da participação das vítimas deve ser compreendida, não apenas como aperfeiçoamento procedimental, mas como resposta tardia às limitações de um sistema que, apesar de destinado à tutela da pessoa humana, permaneceu estruturalmente dependente da vontade e da atuação dos próprios Estados responsáveis pela execução de suas decisões.

É nesse contexto que se desenvolve o controle de convencionalidade, compreendido como mecanismo destinado a assegurar a compatibilidade entre o direito interno e os compromissos internacionais assumidos pelos Estados em matéria de direitos humanos. Embora inicialmente formulado no plano doutrinário, o conceito foi incorporado de forma expressa à jurisprudência interamericana ao longo dos anos 2000. Conforme aponta Torelly (2017, p.324), sua construção jurisprudencial ocorreu de maneira gradual, sendo comumente identificado como marco decisivo o julgamento do *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, oportunidade em que a Corte IDH afirmou o dever dos juízes nacionais de verificar a compatibilidade entre as normas internas e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, considerando a interpretação conferida pela própria Corte.

O controle de convencionalidade não se confunde com a supervisão de cumprimento de sentença. Enquanto a supervisão se refere ao acompanhamento das medidas determinadas pela Corte IDH em um caso concreto, mediante informes estatais, manifestações das vítimas e da Comissão e resoluções de supervisão, o controle de convencionalidade opera como técnica de compatibilização entre o direito interno e os parâmetros convencionais (Corte IDH, 2013, Par. 67-69 e 73).

No plano internacional, a Corte IDH exerce esse controle ao interpretar a CADH e declarar a incompatibilidade de normas, decisões ou práticas estatais com as obrigações

convencionais, sem atuar como quarta instância dos tribunais nacionais (Corte IDH 2010, Par. 49). No plano interno, cabe às autoridades nacionais, especialmente aos órgãos jurisdicionais, interpretar e aplicar o direito doméstico em conformidade com os tratados de direitos humanos ratificados pelo Estado e com a jurisprudência interamericana pertinente (Corte IDH, 2006, par. 124).

Essa vinculação, contudo, deve ser tecnicamente diferenciada. Todos os Estados membros da OEA encontram-se vinculados às obrigações decorrentes da Carta da Organização dos Estados Americanos e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, compreendida pela Corte IDH como instrumento que integra o sistema de proteção regional e orienta as obrigações de direitos humanos dos Estados membros da Organização (Organização Dos Estados Americanos, 1948 a, Art. 3, L; Corte Idh, 1989, Par. 45). Já os Estados que ratificaram a CADH assumem obrigações convencionais específicas no âmbito desse tratado, especialmente os deveres de respeitar e garantir os direitos nela reconhecidos e de adotar disposições de direito interno para torná-los efetivos (Organização Dos Estados Americanos, 1969, Arts. 1.1 e 2).

Por sua vez, aqueles que reconheceram a jurisdição contenciosa da Corte IDH obrigam-se a cumprir suas sentenças nos casos em que forem partes, conforme estabelecem os artigos 62.1, 62.3 e 68.1 da Convenção Americana (Organização Dos Estados Americanos, 1969, Arts. 62.1, 62.3 e 68.1). Assim, não se trata de afirmar, de modo genérico, que todos os Estados da OEA estão submetidos ao mesmo regime de controle, mas de reconhecer diferentes níveis de vinculação normativa e jurisdicional dentro do Sistema Interamericano.

As decisões da Corte IDH, ainda quando proferidas em face de um Estado determinado, produzem efeitos que ultrapassam o caso concreto pela força interpretativa de sua jurisprudência. Os parâmetros estabelecidos pela Corte orientam a compreensão da CADH e integram o corpus iuris interamericano, servindo como referência para a atuação das autoridades nacionais dos Estados submetidos ao sistema convencional (Corte IDH, 2006, par. 124; Corte IDH, 2013, pars. 43, 67-72). Essa projeção não significa que a Corte funcione como quarta instância ou que substitua automaticamente as instituições internas, mas que o direito doméstico deve ser interpretado de modo compatível com as obrigações internacionais voluntariamente assumidas (Corte IDH, 2010, par. 49).

A soberania estatal, nesse cenário, não desaparece nem é simplesmente superada pelos tratados internacionais. Ela é reconfigurada pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos. O Estado continua a exercer competências internas, mas não pode invocar a soberania ou o direito interno como justificativa para descumprir obrigações internacionais de proteção. Essa transformação já era apontada no debate internacional do início da década de 1990, quando se

afirmava a necessidade de repensar a soberania diante da centralidade conferida aos direitos dos indivíduos e dos povos

Ainda que o respeito à soberania e integridade do Estado seja uma questão central, é inegável que a antiga doutrina da soberania exclusiva e absoluta não mais se aplica e que esta soberania jamais foi absoluta, como era então concebida teoricamente. Uma das maiores exigências intelectuais de nosso tempo é a de repensar a questão da soberania (...). Enfatizar os direitos dos indivíduos e os direitos dos povos é uma dimensão da soberania universal, que reside em toda a humanidade e que permite aos povos um envolvimento legítimo em questões que afetam o mundo como um todo. É um movimento que, cada vez mais, encontra expressão na gradual expansão do Direito Internacional. (BOUTROS-GHALI, 1992/1993, p. 68).

A partir dessa compreensão, o controle de convencionalidade expressa uma tensão própria do Direito Internacional dos Direitos Humanos: o Estado permanece responsável por interpretar, aplicar e executar o direito internamente, mas deve fazê-lo de forma compatível com os compromissos convencionais que assumiu. No caso dos Estados submetidos à CADH e à jurisdição contenciosa da Corte IDH, essa obrigação alcança não apenas o cumprimento das sentenças proferidas em casos concretos, mas também a incorporação dos parâmetros interpretativos interamericanos às práticas judiciais, administrativas e legislativas internas.

No plano interno, a partir de 1988, marco jurídico no processo de transição democrática, bem como da institucionalização de direitos humanos no Brasil, o aparato internacional de Direitos Humanos foi incorporado como um indiscutível avanço no âmbito dos Direitos Fundamentais, uma vez que após longo período de vinte e um ano de regime militar ditatorial o processo de democratização foi deflagrado no país. A partir dela, os direitos humanos ganham novo relevo, situando-se a carta de 1988 como o documento mais abrangente e pormenorizado sobre direitos humanos jamais adotado pelo Brasil. (Piovezan, 2013, p.84)

No contexto brasileiro, Azevedo (2024, p.23), aponta que a efetivação do controle de convencionalidade ainda enfrenta obstáculos significativos no plano prático, especialmente em razão da estrutura e da dinâmica interna dos Poderes estatais, com destaque para o Poder Judiciário. Embora o Brasil assuma, no plano internacional, compromissos relevantes voltados a proteção dos direitos humanos, tais obrigações nem sempre são incorporadas e observadas de maneira consistente no âmbito doméstico.

Na prática jurisdicional brasileira, o controle de convencionalidade ainda não se consolidou como mecanismo amplamente incorporado à interpretação e à aplicação do direito, sendo mobilizado de forma irregular pelos órgãos judiciais. Pesquisa empírica realizada pelo CNJ e pela PUCPR identificou déficit expressivo na aplicação da CADH, da jurisprudência da Corte IDH e da técnica do controle de convencionalidade pela jurisdição nacional, além de reduzida familiaridade de parte da magistratura com o SIDH e com as formas de aplicação do

Direito Internacional dos Direitos Humanos (CNJ; PUCPR, 2025, p. 190-191).

Essa dificuldade também explica a edição da Recomendação CNJ n. 123/2022, que passou a orientar os órgãos do Poder Judiciário brasileiro quanto à observância dos tratados internacionais de direitos humanos, à utilização da jurisprudência da Corte IDH e à necessidade de controle de convencionalidade das leis internas (CNJ, 2022, art. 1º, I). Assim, percebe-se uma discrepância entre a postura do Estado brasileiro no cenário internacional, marcada pela adesão a tratados e compromissos convencionais, e sua concretização no plano doméstico, onde ainda persiste resistência institucional à incorporação sistemática dos parâmetros convencionais de proteção aos direitos humanos.

O Brasil reconheceu, em 1998, a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, assumindo, assim, o dever de cumprir as sentenças condenatórias proferidas pela Corte. No âmbito interno, as condenações que envolvem indenizações pecuniárias são executadas por meio do procedimento de cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública, nos casos de pequeno valor perante a Justiça Federal.

Quanto às obrigações de fazer e de não fazer, presentes em todos os casos contenciosos em que o Brasil foi condenado pela Corte Interamericana³, o cumprimento ocorre, em regra, por meio da adoção de medidas como investigações, reformas estruturais, implementação de políticas públicas e alterações legislativas. Além disso, o Conselho Nacional de Justiça, por intermédio da Unidade de Monitoramento e Fiscalização das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos (UMF/CNJ), realiza o acompanhamento do cumprimento das decisões que produzem impactos no Poder Judiciário. Sendo assim, pelo procedimento, o Brasil é obrigado a cumprir as sentenças exaradas pela corte. No entanto, apesar da obrigatoriedade das sentenças da Corte, a execução não é automática. Isso porque, a Corte não individualiza e identifica as entidades e funcionários que deveriam estar a cargo do cumprimento.

Além disso, conforme destacado no Relatório Anual de 2022 da Corte IDH, o cumprimento das sentenças constitui obrigação convencional dos Estados, devendo ser realizado internamente sob supervisão do Tribunal Interamericano, em conformidade com o artigo 68.1 da CADH (Corte Idh, 2022, p. 68 e 71; Organização dos Estados Americanos,

³ Segundo levantamento realizado a partir da relação oficial de casos contenciosos brasileiros disponibilizada pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, o Brasil foi condenado dezoito vezes pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, destacando-se, entre outros, os casos *Ximenes Lopes vs. Brasil* (2006), *Escher e outros vs. Brasil* (2009), *Garibaldi vs. Brasil* (2009), *Gomes Lund e outros* (“*Guerrilha do Araguaia*”) *vs. Brasil* (2010), *Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil* (2016), *Favela Nova Brasília vs. Brasil* (2017), *Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil* (2018) e *Herzog e outros vs. Brasil* (2018) (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2026; BRASIL, 2026

1969, Art. 68.1). Todavia, a consolidação de mecanismos internacionais de responsabilização e a incorporação formal de normas protetivas não resolvem, por si sós, o problema da efetividade dos direitos humanos. Se, por um lado, o Sistema Interamericano ampliou o reconhecimento do indivíduo como destinatário da tutela internacional, por outro, a concretização dessa proteção permanece condicionada à atuação dos próprios Estados, responsáveis pela implementação interna das obrigações decorrentes dos tratados de direitos humanos e das decisões proferidas pela Corte Interamericana.

Conforme exposto, o Brasil incorporou ao seu ordenamento jurídico importantes parâmetros estabelecidos pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Essa incorporação normativa, contudo, não foi suficiente para impedir a persistência, no plano interno, de violações sistemáticas de direitos humanos. A distância entre a assunção formal de obrigações internacionais e sua concretização revela que a efetividade da proteção interamericana não depende apenas da existência de tratados, decisões internacionais e mecanismos de controle de convencionalidade, mas também da transformação das estruturas estatais responsáveis por interpretar, aplicar e executar esses parâmetros.

Essa contradição não constitui fenômeno recente nem exclusivamente brasileiro. A própria consolidação do Sistema Interamericano ocorreu em um contexto no qual diversos países latino-americanos aderiam a instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos enquanto permaneciam submetidos a regimes ditatoriais marcados por torturas, perseguições políticas, desaparecimentos forçados e assassinatos. Azevedo observa que a elaboração da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em 1969, coincidiu com a predominância de ditaduras cívico-militares na América Latina, circunstância que evidencia a aparente incompatibilidade entre a adesão estatal a um tratado de direitos humanos e a continuidade de práticas repressivas no plano doméstico. Segundo o autor, essa adesão poderia, inclusive, conferir um “verniz” democrático aos regimes autoritários então existentes (Azevedo, 2024, p. 27).

Esse contexto histórico demonstra que a integração formal dos Estados ao Sistema Interamericano não implicou, necessariamente, o abandono das estruturas responsáveis pela produção das violações. O paradoxo reside no fato de que os Estados assumem as obrigações convencionais, reconhecem a jurisdição da Corte Interamericana e respondem internacionalmente pelos atos praticados, mas permanecem, ao mesmo tempo, responsáveis pela implementação interna das decisões condenatórias. A proteção da vítima, continua condicionada à atuação das mesmas estruturas estatais que, em determinados casos, produziram, toleraram ou deixaram de investigar as violações submetidas ao sistema.

É nesse cenário que a participação direta das vítimas adquire significado que ultrapassa o simples aperfeiçoamento procedimental. A escuta da vítima representa a possibilidade de deslocar o indivíduo da posição histórica de objeto da proteção para a condição de sujeito capaz de narrar a própria experiência, formular pretensões e participar da definição das medidas de reparação. Esse deslocamento mostra-se especialmente relevante quando se considera que parte do discurso dominante dos direitos humanos representou os sujeitos do Sul Global como vítimas passivas, incapazes de reagir às violações sofridas e dependentes de instituições que continuavam falando em seu nome. Como adverte Müller (2020, p. 22-23), essa representação substitui a exclusão direta por uma forma de inclusão tutelada, na qual o indivíduo deixa de ser apresentado como bárbaro a ser civilizado, mas passa a ser concebido como vítima inerte a ser protegida por terceiros.

A ampliação da capacidade processual da vítima perante o Sistema Interamericano deve ser compreendida, assim, como avanço indispensável, mas ainda insuficiente. Embora permita que o indivíduo participe do procedimento internacional e apresente sua própria compreensão acerca dos fatos, dos danos sofridos e das reparações necessárias, essa participação não elimina as estruturas internas responsáveis pela produção e pela continuidade das violações.

Diante disso, o controle de convencionalidade não pode permanecer restrito à formulação abstrata de um dever estatal de compatibilização normativa. Sua efetividade exige a atuação concreta de instituições capazes de provocar a aplicação dos parâmetros interamericanos, ampliar a participação dos grupos historicamente excluídos e confrontar práticas internas incompatíveis com as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil. A existência de normas convencionais e precedentes internacionais não produz, automaticamente, sua incorporação às decisões, às políticas públicas e às práticas das autoridades nacionais.

A análise desenvolvida neste capítulo permite concluir que o percurso entre o reconhecimento internacional do indivíduo e a efetiva proteção de seus direitos permanece incompleto. A afirmação da pessoa humana como sujeito de proteção internacional representou avanço relevante, mas não eliminou as desigualdades históricas que definem quais sujeitos são mais expostos à violência estatal, à ausência de investigação e à precariedade das respostas institucionais. Do mesmo modo, a vinculação internacional do Estado aos parâmetros do Sistema Interamericano não assegura, por si só, a transformação das práticas internas que deram causa às violações.

A tensão central está no fato de que o Estado, embora responda internacionalmente como unidade responsável, depende internamente de seus próprios órgãos, agentes e estruturas para cumprir as obrigações assumidas. Essa condição torna especialmente complexa

a efetivação das sentenças interamericanas, sobretudo quando envolvem reformas estruturais, alteração de políticas públicas, responsabilização de agentes estatais e garantias de não repetição. Nesses casos, o problema não se restringe ao cumprimento formal de uma decisão internacional, mas envolve a disputa sobre a incorporação concreta dos standards interamericanos às práticas judiciais, administrativas e legislativas nacionais.

A participação da vítima no Sistema Interamericano representa avanço importante, pois rompe parcialmente com a estrutura clássica do Direito Internacional centrada exclusivamente nos Estados. Todavia, sua ampliação processual não basta para assegurar protagonismo efetivo, nem para modificar as estruturas internas que produzem ou toleram violações. O indivíduo pode ser reconhecido como sujeito de direitos no plano internacional e, ainda assim, permanecer dependente de instituições nacionais que continuam filtrando sua voz, decidindo os termos da reparação e resistindo à transformação das práticas estatais.

Por essa razão, o controle de convencionalidade não pode ser tratado apenas como dever abstrato de compatibilização normativa. Sua efetividade depende de atores capazes de provocar a aplicação dos parâmetros interamericanos no plano interno, disputar interpretações, exigir medidas concretas de responsabilização e aproximar as decisões internacionais das experiências das vítimas. O reconhecimento internacional do indivíduo e a obrigação convencional do Estado somente produzem impacto transformador quando mobilizados por instituições e sujeitos coletivos aptos a tensionar as estruturas que reproduzem as violações.

É a partir dessa lacuna entre proteção internacional e efetividade interna que se abre o capítulo seguinte. A litigância estratégica será examinada como instrumento de transformação jurídica e institucional, e a Defensoria Pública será analisada como possível agente interno de promoção do controle de convencionalidade. Busca-se verificar em que medida sua atuação pode contribuir para que os parâmetros interamericanos deixem de circular apenas como obrigações internacionais abstratas e passem a informar decisões, políticas públicas, práticas administrativas e medidas de não repetição no contexto brasileiro.

1.3 A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A ABERTURA AO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

A dificuldade de concretização dos parâmetros interamericanos no plano doméstico, contudo, não pode ser analisada isoladamente da proteção já assegurada pelo próprio ordenamento jurídico brasileiro. A incorporação das obrigações internacionais ocorre em uma ordem constitucional que reconhece direitos fundamentais, impõe limites à atuação estatal e estabelece mecanismos de abertura ao Direito Internacional dos Direitos Humanos. Desse modo,

compreender os obstáculos à efetividade interna da proteção interamericana exige examinar também como esses parâmetros se relacionam com os direitos constitucionalmente assegurados e com os deveres de proteção atribuídos ao Estado brasileiro.

Embora as expressões direitos humanos e direitos fundamentais apresentem significativa convergência material, sua distinção permite compreender os diferentes planos nos quais se desenvolve a proteção da pessoa humana. Sarlet (2015, p. 29) utiliza como critério distintivo o espaço de positivação, empregando a expressão direitos fundamentais para aqueles reconhecidos e positivados no âmbito constitucional de determinado Estado, enquanto os direitos humanos guardam relação com os documentos de Direito Internacional e apresentam pretensão de validade universal. Essa diferenciação, contudo, não pressupõe a existência de categorias incomunicáveis, especialmente porque a proteção contemporânea da pessoa humana é marcada pela aproximação entre as ordens constitucional e internacional.

No Brasil, essa aproximação adquire especial relevância com a Constituição Federal de 1988. Promulgada após vinte e um anos de regime ditatorial, a Constituição insere-se no processo de redemocratização e confere posição de destaque à proteção da pessoa humana. Piovesan (2013, p. 84) identifica a Carta de 1988 como marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no país, destacando a amplitude conferida à matéria no novo texto constitucional. Essa centralidade pode ser observada na consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento da República, na prevalência dos direitos humanos como princípio orientador das relações internacionais brasileiras e no extenso catálogo de direitos e garantias fundamentais previsto constitucionalmente (Brasil, 1988, arts. 1º, III; 4º, II; 5º).

A constitucionalização desses direitos não se restringe ao seu reconhecimento formal. O art. 5º, § 1º, da Constituição estabelece que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais possuem aplicação imediata (Brasil, 1988). Além disso, a proteção dos direitos fundamentais não impõe ao Estado somente deveres de abstenção. A ampliação de sua compreensão histórica permitiu reconhecer também obrigações positivas de atuação estatal destinadas à proteção e concretização desses direitos. Nesse sentido, a atuação estatal passa a compreender tanto limites ao exercício do poder quanto deveres de proteção e promoção dos direitos fundamentais (Barcellos, 2008, p. 114-115; Meneghel, 2018).

Essa dimensão assume particular relevância diante da violência praticada pelo próprio Estado. A Constituição assegura a inviolabilidade dos direitos à vida, à liberdade, à igualdade e à segurança e determina que ninguém será submetido à tortura nem a tratamento desumano ou

degradante (Brasil, 1988, art. 5º, caput e III). A violação desses direitos por agentes públicos, portanto, não representa somente descumprimento das obrigações internacionais posteriormente exigíveis perante o Sistema Interamericano. Representa, simultaneamente, violação aos limites que a própria ordem constitucional estabelece ao exercício do poder estatal.

É nesse ponto que a discussão desenvolvida no início deste capítulo acerca do sujeito abstrato dos direitos humanos reaparece no plano constitucional. A atribuição formal dos mesmos direitos fundamentais a todos os indivíduos não significa que sua proteção ocorra de maneira uniforme. Como analisado anteriormente, processos históricos de exclusão fazem com que determinados grupos permaneçam mais expostos à violência estatal e encontrem maiores obstáculos à obtenção de respostas institucionais. No contexto brasileiro, essa contradição alcança especialmente populações negras, pobres, periféricas e favelizadas, demonstrando que a universalidade da titularidade dos direitos não elimina as desigualdades existentes em sua concretização.

A existência de direitos formalmente assegurados não garante, por si só, sua efetividade. Ao analisar a proteção dos direitos fundamentais no âmbito internacional, Meneghel (2018, p. 4) observa que a existência de um arcabouço jurídico favorável à sua proteção pode conviver com dificuldades concretas de implementação decorrentes de fatores extrajurídicos, entre os quais se encontram as disputas de poder entre diferentes instituições. A distância entre reconhecimento jurídico e proteção concreta constitui, assim, problema que também se manifesta na articulação entre as ordens interna e internacional.

A comunicação entre esses dois planos encontra fundamento expresso na própria Constituição. O art. 5º, § 2º, estabelece que os direitos e garantias nela expressos não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados ou dos tratados internacionais dos quais a República Federativa do Brasil seja parte (Brasil, 1988). A disposição afasta uma compreensão fechada do catálogo constitucional e permite reconhecer sua abertura material ao Direito Internacional dos Direitos Humanos. Como observa Sarlet (2026, p. 374-375), a proteção constitucional dos direitos fundamentais não se esgota, portanto, naqueles formalmente enumerados pelo texto constitucional. No caso brasileiro, essa abertura encontra fundamento no art. 5º, § 2º, da Constituição Federal, que admite que o catálogo de direitos fundamentais não se limite àqueles expressamente previstos no texto constitucional, alcançando também direitos decorrentes dos tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte (Meneghel, 2018, **p. 24**).

A Emenda Constitucional nº 45/2004 aprofundou essa aproximação ao introduzir o § 3º no art. 5º, segundo o qual os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos

aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros serão equivalentes às emendas constitucionais (Brasil, 1988, art. 5º, § 3º). Mais relevante para os objetivos desta pesquisa do que aprofundar a discussão acerca da hierarquia dos tratados é reconhecer que a própria Constituição estabelece canais de comunicação entre a proteção constitucional e a internacional. Os compromissos assumidos pelo Brasil em matéria de direitos humanos não permanecem, nessa perspectiva, completamente externos à ordem constitucional, mas passam a integrar um sistema de proteção no qual diferentes fontes normativas convergem para limitar a atuação estatal e proteger a pessoa humana.

Essa convergência, contudo, não resolve o problema que atravessa este capítulo. A existência simultânea de direitos fundamentais constitucionalmente assegurados e de obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro não garante que seus parâmetros sejam concretizados pelas instituições nacionais. O Caso Favela Nova Brasília torna essa contradição particularmente evidente. As operações policiais ocorridas em 1994 e 1995 foram realizadas já sob a vigência da Constituição de 1988, quando as vítimas eram formalmente titulares dos direitos à vida, à igualdade, à segurança e à proteção contra a tortura e tratamentos desumanos ou degradantes. A posterior responsabilização internacional do Brasil não significou, portanto, a criação de direitos inexistentes no plano doméstico, mas evidenciou a incapacidade das estruturas internas de assegurar proteção efetiva a direitos que já se encontravam constitucionalmente reconhecidos.

O percurso desenvolvido neste capítulo permite, assim, identificar uma insuficiência comum aos planos constitucional e internacional de proteção. O indivíduo é reconhecido como titular de direitos fundamentais pela Constituição e como destinatário da proteção internacional; o Estado encontra-se limitado internamente pela ordem constitucional e internacionalmente pelas obrigações assumidas perante o Sistema Interamericano; ainda assim, permanecem práticas institucionais capazes de produzir, reproduzir ou tolerar violações. A questão deixa de estar concentrada na existência dos direitos e passa a alcançar os mecanismos capazes de transformar seu reconhecimento em parâmetros concretos de atuação estatal.

É nesse espaço entre reconhecimento normativo e efetividade que se insere a litigância estratégica. Se a Constituição e o Sistema Interamericano oferecem parâmetros convergentes de proteção, sua capacidade de produzir transformações depende também da atuação de sujeitos e instituições capazes de mobilizá-los no plano doméstico, provocar sua aplicação e confrontar práticas incompatíveis com os direitos já reconhecidos. A litigância estratégica será analisada, no

capítulo seguinte, precisamente a partir dessa perspectiva, buscando-se compreender sua utilização como instrumento de transformação jurídica e institucional e, posteriormente, a atuação da Defensoria Pública na internalização dos standards interamericanos no contexto brasileiro.

CAPÍTULO II A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA EM LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA: UM INSTRUMENTO DE CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE NO PLANO INTERNO?

Como visto no capítulo anterior, o reconhecimento do indivíduo como sujeito de proteção internacional e a vinculação dos Estados aos parâmetros do Sistema Interamericano de Direitos Humanos não asseguram, por si sós, a efetividade das normas e decisões internacionais no plano interno.

A concretização dessas obrigações depende da atuação de instituições nacionais capazes de mobilizar os tratados, a jurisprudência interamericana e o controle de convencionalidade como instrumentos de transformação das práticas estatais.

Nesse contexto, a litigância estratégica assume especial relevância por permitir que determinadas demandas ultrapassem a solução do caso individual e sejam utilizadas para produzir efeitos estruturais, influenciar políticas públicas, modificar interpretações jurídicas e ampliar a proteção de grupos historicamente submetidos a violações sistemáticas de direitos humanos.

É a partir dessa perspectiva que se examina a atuação da Defensoria Pública, instituição constitucionalmente incumbida da orientação jurídica, da promoção dos direitos humanos e da defesa, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos das pessoas em situação de vulnerabilidade. Mais do que representante processual de interesses particulares, a Defensoria pode ocupar posição estratégica na incorporação dos parâmetros interamericanos ao direito interno, especialmente por sua proximidade com os sujeitos concretamente atingidos pela seletividade institucional, pela violência estatal e pelas barreiras de acesso à justiça. Busca-se analisar, em que medida sua atuação por meio da litigância estratégica pode caracterizá-la como agente interno de controle de convencionalidade e contribuir para a efetivação e internalização dos *standarts* interamericanos.

2.1 LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA EM DIREITOS HUMANOS: CONCEITO, TRANSLOCALIZAÇÃO E SEUS LIMITES CRÍTICOS.

Sendo assim, a litigância estratégica pode ser compreendida como uma prática jurídica intencionalmente planejada para produzir efeitos que ultrapassem os limites do caso concreto, mediante a utilização articulada de técnicas e mecanismos jurídicos e a seleção de casos considerados promissores para a promoção de transformações estruturais, reformas sociais e mudanças em políticas públicas (Assis, 2021, p. 361, 380).

A litigância estratégica, não se limita à reparação individual de violações de direitos. Seu objetivo central consiste em influenciar padrões decisórios, induzir reformas legislativas e reconfigurar práticas institucionais consolidadas, inserindo-se no campo mais amplo da defesa estrutural dos direitos humanos. Essa dimensão estruturante revela-se especialmente relevante em contextos marcados por violações sistemáticas e por déficits históricos de responsabilização estatal.

No plano latino-americano, a expansão dessa prática dialoga diretamente com o fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e com a consolidação da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos como parâmetro interpretativo vinculante. A partir do desenvolvimento da doutrina do controle de convencionalidade, firmou-se o entendimento de que todos os órgãos estatais, inclusive o Poder Judiciário, estão obrigados a compatibilizar normas, práticas e decisões internas com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e com sua interpretação consolidada no âmbito do sistema interamericano.

Por litigância estratégica, muitas vezes ocorre uma confusão entre conceitos próximos, como litigância coletiva, litigância de impacto e litígio estrutural, embora essas categorias não sejam necessariamente equivalentes. A doutrina diferencia a litigância estratégica por seu caráter intencional e planejado, pois sua configuração decorre da escolha de um caso emblemático e da definição prévia dos efeitos jurídicos, políticos e sociais que se pretende produzir. Seu objetivo pode consistir na modificação da jurisprudência, na reforma da legislação ou de políticas públicas, na visibilização de violações sistemáticas e na mobilização do debate público, não se restringindo à obtenção de uma decisão favorável para as partes do processo (Nóbrega; França, 2022, p. 3-5).

A litigância coletiva, por sua vez, caracteriza-se pela tutela de direitos pertencentes a uma coletividade, mas não assume automaticamente natureza estratégica. Uma ação coletiva pode limitar-se à resolução do conflito submetido ao Judiciário, sem ter sido planejada para produzir transformações institucionais mais amplas. Da mesma forma, um caso individual

pode ser conduzido estrategicamente quando for selecionado por sua capacidade de evidenciar uma prática reiterada, formar precedente ou provocar efeitos que alcancem outras pessoas submetidas à mesma violação. A expressão litigância de impacto aproxima-se dessa concepção, mas enfatiza a repercussão ampliada do caso, enquanto o caráter estratégico está relacionado ao planejamento da atuação, à seleção da demanda e à articulação dos instrumentos utilizados para alcançar os resultados pretendidos (Nóbrega; França, 2022, p. 3-5). Também não se confundem a litigância estratégica e o litígio estrutural. Enquanto a primeira corresponde ao modo deliberado de mobilizar o direito para promover mudanças na realidade social, o litígio estrutural representa o problema complexo, persistente e decorrente do funcionamento inadequado de instituições, políticas públicas ou arranjos sociais.

A litigância estratégica pode ser empregada para denunciar e enfrentar violações estruturais, mas nem toda atuação estratégica exige a reestruturação de uma instituição, assim como nem todo litígio estrutural é necessariamente judicializado de forma estratégica (Nóbrega; França, 2022, p. 6-10). Essa distinção mostra-se relevante para a presente pesquisa, pois permite compreender que a Defensoria Pública pode utilizar a litigância estratégica para provocar a aplicação interna dos parâmetros interamericanos e enfrentar práticas estatais estruturais, sem que sua atuação se restrinja ao processo estrutural ou à tutela coletiva.

Superadas as distinções conceituais, mostra-se necessário compreender de que maneira a litigância estratégica foi recebida e adaptada ao contexto brasileiro. Para descrever esse processo, Assis (2021, p. 360-362) utiliza a expressão translocalização, que se revela mais adequada do que a ideia de simples internalização. Isso porque a prática não foi incorporada de maneira uniforme ou reproduzida exatamente nos moldes em que havia sido desenvolvida em outros países. Ao encontrar atores, instituições, conflitos e tradições jurídicas locais, a litigância estratégica adquiriu novos significados e características, enquanto passou a influenciar as formas de atuação jurídica já existentes no Brasil.

A origem contemporânea da litigância estratégica encontra-se vinculada ao movimento de advocacia de interesse público desenvolvido nos Estados Unidos, especialmente no contexto das lutas pelos direitos civis. Posteriormente, essa prática passou a circular internacionalmente por meio da atuação de universidades, fundações, organizações não governamentais e outros atores transnacionais, que promoveram sua difusão como técnica destinada à produção de transformações jurídicas e sociais. A expansão internacional da litigância estratégica, não decorreu de um processo espontâneo ou exclusivamente interno aos países receptores, mas da circulação de modelos, recursos financeiros, conhecimentos especializados e formas específicas de compreender a relação entre o direito e a mudança social (Assis, 2021, p. 361-362).

Na América Latina, Assis (2021, p. 362-363, 370-371) identifica duas ondas de difusão da advocacia de interesse público. A primeira, iniciada durante a década de 1990, esteve associada ao processo de redemocratização, à criação de clínicas jurídicas de direitos humanos e ao estabelecimento de organizações da sociedade civil dedicadas à litigância de impacto. A segunda, consolidada a partir da década de 2010, caracterizou-se pela maior utilização da própria expressão litigância estratégica e por sua apresentação como técnica específica, passível de incorporação a diferentes projetos jurídicos progressistas. Nesse período, a prática passou a ocupar espaço crescente nas agendas de organizações financiadoras, grupos de pesquisa, universidades e entidades voltadas à defesa de direitos.

No Brasil, entretanto, essa difusão encontrou um campo jurídico no qual já existiam práticas locais de atuação transformadora, especialmente a advocacia popular. Desenvolvida no contexto das mobilizações contra a ditadura civil-militar e fortalecida durante o processo de redemocratização, a advocacia popular estruturou-se a partir de uma relação próxima com movimentos sociais, trabalhadores rurais, comunidades tradicionais e outros sujeitos coletivos. Sua atuação não se limitava à obtenção de resultados judiciais, pois reconhecia a primazia da mobilização política e atribuía aos movimentos sociais o protagonismo na definição das estratégias e dos objetivos das lutas. A litigância estratégica, por sua vez, ingressou nesse campo como uma tecnologia jurídica difundida internacionalmente e orientada à escolha de casos capazes de produzir reformas legais, institucionais e políticas (Assis, 2021, p. 374-379).

O encontro entre essas práticas não resultou na simples substituição de uma pela outra, mas em um processo de aproximação, apropriação e transformação recíproca. De um lado, a litigância estratégica ampliou as possibilidades de planejamento jurídico, articulação institucional, comunicação pública e seleção de casos com potencial de produzir efeitos estruturais. De outro, sua incorporação às práticas locais trouxe o risco de fortalecer um modelo excessivamente centrado nos profissionais do direito, na atuação judicial e na definição técnica dos objetivos da mobilização, em prejuízo do protagonismo político das comunidades e dos movimentos sociais. Por essa razão, Assis destaca que a translocalização pode produzir tanto uma fertilização recíproca quanto uma forma de colonização da advocacia popular pelo legalismo progressista que sustenta o paradigma da litigância estratégica (Assis, 2021, p. 361, 379-380).

Essa tensão ganha relevo a partir da análise da atuação da Defensoria Pública. A adoção da litigância estratégica pela instituição não deve ser examinada apenas a partir de sua capacidade de selecionar casos paradigmáticos ou produzir precedentes, mas também pelo modo como são definidos os objetivos da atuação e pela participação das pessoas e grupos

atingidos pelas violações. Compreender a translocalização da litigância estratégica permite, assim, afastar a ideia de que se trata de técnica neutra e universal, tornando possível investigar se sua utilização pela Defensoria preserva o protagonismo dos sujeitos representados, articula medidas judiciais e extrajudiciais e contribui para a transformação das práticas estatais responsáveis por violações de direitos humanos.

A translocalização da litigância estratégica não representa apenas a adaptação de uma técnica jurídica estrangeira ao ordenamento brasileiro, mas também uma reconfiguração das relações entre direito, participação política e transformação social. Alemanno compreende a litigância estratégica como forma complementar de participação na vida democrática, capaz de permitir que indivíduos e grupos cujas demandas são desconsideradas pelos canais políticos tradicionais mobilizem seus direitos e provoquem mudanças institucionais. Esse potencial, entretanto, depende das condições concretas de acesso ao sistema de justiça, pois a desigualdade de recursos, o domínio técnico da linguagem jurídica e a baixa compreensão dos procedimentos judiciais podem fazer com que a prática fortaleça atores já dotados de poder, em vez de ampliar a participação dos grupos historicamente excluídos (Alemanno, 2024, p. 822-823).

A legitimidade da litigância estratégica, não deve ser aferida apenas pela relevância do direito defendido ou pela obtenção de uma decisão favorável, mas também pela forma como a estratégia mobiliza os sujeitos envolvidos. Ahlhaus (2025, p. 1-4). observa que essa modalidade de atuação pode fortalecer grupos, conferir visibilidade a problemas negligenciados e revelar disfunções institucionais, mas também pode produzir formas de desempoderamento quando as narrativas públicas construídas por organizações e profissionais do direito ocultam os objetivos efetivamente perseguidos ou afastam os cidadãos das decisões tomadas em seu nome. Assim, a apropriação brasileira da litigância estratégica deve ser examinada a partir da participação das comunidades atingidas, da transparência na definição dos objetivos e da capacidade de preservar seu protagonismo durante a mobilização jurídica.

A experiência da litigância climática demonstra concretamente como essa prática pode ser adaptada às particularidades jurídicas e políticas brasileiras. Lehmen (2021, p. 1472-1473) define a litigância estratégica como método de atuação voltado a objetivos amplos, multifacetados e frequentemente desenvolvidos em longo prazo, perante tribunais ou outros mecanismos nacionais e internacionais de reparação. Seu êxito possui caráter plural, pois não se limita ao resultado da demanda, podendo decorrer da própria propositura da ação, da alteração do comportamento dos agentes públicos e privados, da formação de novas interpretações jurídicas e da aproximação entre normas internacionais e obrigações internas. Essa experiência evidencia que a translocalização não corresponde à reprodução automática

de um modelo estrangeiro, mas à sua reconstrução segundo os instrumentos, conflitos e necessidades presentes no contexto nacional.

A inserção da litigância estratégica no campo dos direitos humanos exige, contudo, que ela não seja reduzida à escolha de um caso emblemático ou à obtenção de uma decisão judicial favorável. Osorio compreende a litigância estratégica em direitos humanos como uma ação jurídica conscientemente orientada à transformação de direitos, legislações, políticas públicas, práticas institucionais e percepções sociais. O processo judicial constitui apenas um dos instrumentos disponíveis para a realização desses objetivos, devendo integrar uma estratégia mais ampla que considere o contexto político e social, a atuação de diferentes agentes e a utilização articulada de mecanismos jurídicos e extrajurídicos. Em determinadas circunstâncias, a própria decisão de não ajuizar uma demanda, diante do risco de formação de um precedente desfavorável, pode integrar a estratégia de defesa dos direitos humanos (Osorio, 2019, p. 574-5 75).

Essa compreensão afasta uma leitura excessivamente otimista acerca da capacidade transformadora do direito. A litigância em direitos humanos atua no interior de instituições que também reproduzem desigualdades, hierarquias e relações de poder, razão pela qual o emprego da linguagem jurídica não possui natureza necessariamente emancipatória. Shklar,(1986 *apud* Osorio, 2019, p.577) e Moyn (2018 *apud* Osorio, 2019, p. 577) alertam para os riscos de uma atuação jurídica dissociada do contexto político e das dinâmicas sociais que condicionam a efetivação dos direitos humanos.

No mesmo sentido, Scheingold (2004, p. 6 *apud* Osorio, 2019, p. 577 observa que os profissionais do direito tendem a compreender o litígio de forma apartada das demais táticas políticas, em vez de inseri-lo em uma estratégia coordenada de transformação social. Desse modo, mesmo quando pretende confrontar relações injustas de poder, a litigância pode reforçar e legitimar o estado de coisas existente ao concentrar as expectativas de mudança nas estruturas do próprio sistema jurídico.

A litigância estratégica em direitos humanos não deve substituir a mobilização política e social dos grupos atingidos. A formulação de argumentos jurídicos consistentes e o reconhecimento judicial de determinado direito não são suficientes para alterar hierarquias institucionalizadas. McCann sustenta que as reivindicações de direitos precisam estar apoiadas por recursos materiais, organizações, redes de solidariedade, alianças políticas e conhecimentos especializados capazes de oferecer um contrapeso efetivo às estruturas de poder (McCann, 2014, p. 257 *apud* Osorio, 2019, p. 577). Nessa perspectiva, protestos, pesquisas, campanhas de comunicação, incidência legislativa, articulações institucionais e mobilizações comunitárias não são elementos externos ou acessórios ao litígio, mas

componentes indispensáveis de uma estratégia capaz de transformar o reconhecimento jurídico em mudança concreta (Osorio, 2019, p. 577-578).

Uma das contradições centrais da litigância estratégica em direitos humanos reside na tensão entre a produção de efeitos coletivos e a preservação da posição concreta da vítima. Embora esse tipo de litigância se apresente como técnica de ampliação da proteção jurídica, sua racionalidade pode converter a experiência individual da violação em matéria-prima para objetivos institucionais mais amplos, como a formação de precedentes, a alteração de políticas públicas ou a consolidação de determinada agenda pública.

A especialização jurídica e o domínio dos procedimentos nacionais e internacionais tendem a deslocar para advogados, organizações e instituições litigantes o poder de selecionar o caso, definir a narrativa, estabelecer a linguagem da violação e indicar quais resultados serão considerados estrategicamente relevantes. Nesse deslocamento, a vítima deixa de ocupar o centro da demanda e passa a funcionar como suporte fático de uma causa que pode ultrapassar seus interesses, sua temporalidade, sua dor e suas expectativas de reparação. Bukovska (, 2008 apud Osorio, 2019, p. 580-581) adverte que, em litígios internacionais ou de alto impacto, os interesses e opiniões dos demandantes são frequentemente relegados a segundo plano e sacrificados em nome de uma concepção abstrata de interesse.

A crítica atinge diretamente a forma como a vítima é posicionada nos sistemas internacionais de proteção. O reconhecimento formal de sua participação processual não impede que sua experiência seja filtrada por categorias técnico-jurídicas que reorganizam a violação segundo os interesses da estratégia. Quando a decisão sobre o prosseguimento da demanda, os pedidos formulados, os acordos possíveis e as medidas de reparação permanecem concentradas em especialistas, a litigância estratégica pode reproduzir uma nova forma de tutela: fala-se em nome da vítima, mas sem permitir que ela participe efetivamente da definição do sentido político e jurídico da própria demanda (Carvalho; Baker, 2014, p. 468-469; Redress, 2021, p. 5 e 15).

O risco, no entanto, não está apenas na ausência de participação, mas na produção de uma participação administrada, em que a escuta da vítima serve para legitimar uma estratégia previamente definida. A legitimidade da litigância estratégica depende de uma construção que reconheça as vítimas e comunidades afetadas como sujeitos de formulação, e não apenas como destinatárias da proteção ou símbolos de uma violação estrutural. Litigar com esses sujeitos exige admitir que suas prioridades podem tensionar, limitar ou até contrariar a agenda institucional do litígio. Sem essa abertura, a estratégia perde densidade democrática e transforma a linguagem dos direitos humanos em uma técnica sofisticada de representação sem protagonismo (Carvalho; Baker, 2014, p. 469; Redress, 2021, p. 15; Osmo;

Martin-Chenut,

2017, p. 1455-1506).

Outro limite relevante encontra-se na distância entre a vitória judicial e a transformação das condições materiais de vida. Osorio (2019, p. 581-582) recorda que decisões consideradas progressistas podem alterar a legislação, reconhecer direitos e formar precedentes sem produzir benefícios concretos para as pessoas responsáveis pela mobilização do caso. No julgamento *Grootboom vs. África do Sul*, por exemplo, o direito à moradia adequada e a justiciabilidade dos direitos econômicos e sociais foram reconhecidos, mas a própria demandante faleceu anos depois sem ter obtido uma habitação digna. O caso demonstra que o êxito jurídico não se confunde com a efetividade social e que a sentença pode adquirir relevância acadêmica ou jurisprudencial enquanto as vítimas permanecem submetidas às mesmas violações.

Por essa razão, a implementação das decisões não deve ser tratada como etapa posterior e desvinculada da estratégia inicial. A atuação deve antecipar os órgãos responsáveis pelo cumprimento, os recursos necessários, as resistências institucionais, os mecanismos de fiscalização e as formas de participação das pessoas atingidas. Uma estratégia que se encerra com a publicação da decisão corre o risco de produzir somente reconhecimento simbólico. A transformação estrutural depende de acompanhamento prolongado no plano interno, de pressão pública, articulação entre instituições e mobilização social capaz de impedir que a decisão permaneça formalmente reconhecida, mas materialmente descumprida.

Também não se pode avaliar a litigância estratégica exclusivamente pela procedência ou improcedência da demanda. Seus impactos podem ser materiais, institucionais, jurídicos políticos, discursivos e organizacionais. Um processo derrotado judicialmente pode conferir visibilidade a uma violação, fortalecer movimentos sociais ou modificar a percepção pública acerca de determinado direito. Em sentido contrário, uma decisão favorável pode produzir efeitos negativos, provocar reações políticas adversas, consolidar interpretações restritivas ou enfraquecer a mobilização dos grupos envolvidos. Os impactos da litigância estratégica são, imprevisíveis, paradoxais e, em alguns casos, perversos, o que exige uma avaliação multidimensional que considere não apenas o resultado processual, mas também quem foi beneficiado, quem suportou os custos da estratégia e quais transformações efetivamente ocorreram nas práticas institucionais e nas relações de poder (Open Society Foundations, 2018, p. 26, 33 apud Osorio, 2019, p. 575, 578; Osorio, 2019, p. 589-590).

A análise da litigância estratégica em direitos humanos conduz à Defensoria Pública como uma das instituições nacionais potencialmente capazes de mobilizar demandas individuais e coletivas para produzir efeitos que ultrapassem os limites do processo judicial,

especialmente quando a atuação jurídica é planejada para provocar mudanças institucionais, sociais e políticas mais amplas (Assis, 2021, p. 361, 380; Osorio, 2019, p. 574-578). Essa possibilidade decorre da transformação do modelo defensorial brasileiro, que deixou de se restringir à prestação de assistência jurídica individual às pessoas economicamente necessitadas e passou a assumir funções relacionadas à promoção dos direitos humanos, à tutela coletiva e à transformação das práticas institucionais que produzem ou reproduzem situações de vulnerabilidade (Pinto, 2022, p. 45-46).

Nos termos do artigo 134 da Constituição Federal, a Defensoria Pública é instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da orientação jurídica, da promoção dos direitos humanos e da defesa judicial e extrajudicial dos direitos individuais e coletivos das pessoas necessitadas. Essa configuração constitucional resulta de um processo gradual de ampliação de suas funções. A Lei nº 11.448/2007 reconheceu sua legitimidade para a propositura da ação civil pública, enquanto a Lei Complementar nº 132/2009 reformulou a Lei Complementar nº 80/1994 e atribuiu à instituição uma atuação que ultrapassa a representação processual individual. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 80/2014 incorporou expressamente ao texto constitucional a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos coletivos, consolidando uma transformação que já podia ser observada nas práticas institucionais das Defensorias Públicas (Pinto, 2022, p. 45-46).

A alteração promovida pela Lei Complementar nº 132/2009 também ampliou os instrumentos colocados à disposição da Defensoria Pública. Entre suas funções institucionais passaram a figurar a priorização da solução extrajudicial dos conflitos, a difusão e a conscientização dos direitos humanos, a atuação interdisciplinar, a representação perante os sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, a propositura da ação civil pública e de outras medidas destinadas à tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, a participação em conselhos relacionados às suas atribuições e a convocação de audiências públicas (Pinto, 2022, p. 46). A instituição passou, assim, a dispor de mecanismos capazes de articular atuação judicial, incidência administrativa, participação política, produção de conhecimento e interlocução internacional.

Esse processo também provocou uma ampliação da compreensão acerca dos destinatários da atuação da defensoria. Sendo a insuficiência econômica o elemento mais relevante para o acesso à instituição, mas não esgota o conceito de vulnerabilidade utilizado na tutela coletiva dos direitos humanos. A vulnerabilidade pode decorrer de processos econômicos, sociais, raciais, culturais, políticos, organizacionais, informacionais ou técnicos que limitam a capacidade de determinados indivíduos e grupos de acessar as estruturas de poder e de participar das decisões que afetam seus direitos. Nesse sentido, a atuação da

Defensoria não se dirige apenas àqueles que não possuem recursos financeiros, mas também aos sujeitos historicamente subalternizados por processos estruturais de exclusão (Pinto, 2022, p. 46, 51).

A DPU oferece exemplo expressivo da mudança institucional. Antes mesmo da reforma legislativa de 2009, a instituição havia criado, em 2006, seu primeiro Ofício de Direitos Humanos e Tutela Coletiva, localizado no Estado do Rio de Janeiro. Posteriormente, a Resolução CSDPU nº 127/2016 regulamentou a tutela coletiva no âmbito da DPU e estruturou uma atuação especializada por meio da Defensoria Nacional de Direitos Humanos e das Defensorias Regionais de Direitos Humanos. Esse modelo foi reformulado pela Resolução CSDPU nº 183/2021, que preservou o caráter estratégico, cooperativo e prioritariamente extrajudicial da atuação, enquanto introduziu mecanismos de participação social, prestação de contas e controle institucional (Pinto, 2022, p. 45-48).

A estruturação de funções especializadas em direitos humanos permite à DPU coordenar atuações de alcance nacional e regional, estabelecer diálogo com órgãos públicos e entidades da sociedade civil, acompanhar projetos legislativos, participar de conselhos e comitês, expedir recomendações, celebrar compromissos de ajustamento de conduta, convocar audiências públicas e representar perante os sistemas internacionais de proteção. A instituição também pode utilizar notas técnicas, observatórios, grupos de trabalho e comitês especializados para reunir informações, formular diagnósticos e acompanhar violações que atingem grupos vulnerabilizados (Pinto, 2022, p. 46-49). Esses instrumentos demonstram que sua atuação em direitos humanos não se limita ao ajuizamento de ações, mas envolve diferentes formas de mobilização institucional e social.

A existência dessas competências, contudo, não assegura que a atuação da Defensoria Pública seja necessariamente estratégica, democrática ou emancipatória. Como observa Pinto, a seleção dos temas e problemas que ingressam na agenda de tutela coletiva corresponde a uma escolha política, tanto pelos efeitos que pode produzir sobre a sociedade quanto porque a limitação de recursos humanos e materiais obriga a instituição a priorizar determinadas demandas e excluir outras. Essas escolhas não podem permanecer restritas à discricionariedade interna de seus agentes, pois precisam ser justificadas de maneira transparente e compatível com as necessidades dos grupos atingidos (Pinto, 2022, p. 45).

Essa crítica também alcança a análise institucional da Defensoria Pública. A ampliação de suas funções coletivas e de sua atuação em direitos humanos não elimina o risco de reprodução de uma racionalidade verticalizada. A instituição pode enfrentar problemas estruturais, conferir visibilidade a violações negligenciadas e tensionar práticas estatais, mas também pode converter a vulnerabilidade em categoria administrada por especialistas quando

seus integrantes definem unilateralmente os casos relevantes, os objetivos da atuação, os pedidos formulados e as formas de incidência. A capacidade técnica dos defensores públicos não substitui o conhecimento produzido pelas pessoas e comunidades atingidas, pois a experiência da violação não é apenas dado probatório, mas elemento constitutivo da própria demanda. Para que a atuação coletiva traduza adequadamente esses conflitos, torna-se necessária a construção de processos deliberativos inclusivos, capazes de garantir participação efetiva na definição das prioridades, dos pedidos e das estratégias adotadas (Pinto, 2022, p. 45, 50-51).

O aumento das atribuições políticas e institucionais da Defensoria Pública exige um correspondente adensamento de sua legitimidade democrática. Quanto maior sua capacidade de influenciar políticas públicas, alterar práticas administrativas, provocar o Poder Judiciário e representar grupos perante organismos internacionais, maior deve ser sua abertura à participação social, à prestação de contas e ao controle das escolhas institucionais realizadas em nome de sujeitos vulnerabilizados. A autonomia e a independência funcional não podem ser lidas como autorização para uma atuação isolada ou autorreferente. Devem ser compreendidas como garantias voltadas a proteger a instituição de interferências externas indevidas, sem afastá-la da escuta, da deliberação e da corresponsabilidade com os grupos cuja proteção justifica sua existência constitucional.

Nesse sentido, a Defensoria Pública pode assumir papel relevante na litigância estratégica em direitos humanos diante da posição institucional que ocupa entre as vítimas, a sociedade civil, os órgãos estatais e os sistemas internacionais de proteção. Essa posição, contudo, não produz efeitos transformadores por si mesma. A capacidade de incidência da instituição depende da forma como mobiliza esses espaços, articula diferentes atores e converte experiências concretas de vulnerabilização em demandas capazes de disputar práticas jurídicas e institucionais. Quando essa mediação se realiza sem participação efetiva dos sujeitos atingidos, a Defensoria corre o risco de substituir a linguagem da emancipação por uma nova forma de tutela técnica.

A Defensoria Pública apresenta, assim, condições normativas e institucionais para atuar como agente de promoção do controle de convencionalidade no plano interno, mas essa possibilidade não decorre automaticamente das competências previstas na Constituição e na legislação complementar. A existência de legitimidade processual, atribuição coletiva e vocação institucional para a promoção dos direitos humanos apenas cria um campo de atuação possível.

Para que essa atuação se converta em prática efetiva de controle de convencionalidade,

é necessário verificar se a instituição mobiliza expressamente os tratados internacionais e a jurisprudência da Corte IDH, se utiliza tais parâmetros para confrontar normas, decisões e práticas estatais, se formula estratégias capazes de produzir efeitos estruturais e se preserva a participação dos sujeitos afetados na construção da demanda. Sem esses elementos, a atuação defensorial permanece limitada à representação formal de grupos vulnerabilizados, sem necessariamente promover a internalização crítica dos standards interamericanos no direito interno.

2.2 A DEFENSORIA PÚBLICA COMO AGENTE INTERNO DE CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE: LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA E INTERNALIZAÇÃO DOS PARÂMETROS INTERAMERICANOS

Os direitos humanos podem ser compreendidos como *standards*, princípios e valores internacionais que regulam a relação entre Estados e indivíduos, atribuindo a estes um conjunto de direitos básicos oponíveis àqueles. Trata-se de direitos inerentes a todos os seres humanos, fundados no respeito à dignidade e ao valor de cada pessoa, derivados de valores humanos reconhecidos como comuns às diferentes culturas e civilizações (Cole, 2012, p. 1.131-1.171; Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2006). No entanto, o reconhecimento internacional desses direitos e a existência de decisões condenatórias proferidas por tribunais internacionais não asseguram, por si sós, sua efetivação no plano interno.

A internalização das sentenças prolatadas pelo SIDH revela uma das principais tensões da proteção internacional dos direitos humanos no Brasil. A condenação internacional reconhece a responsabilidade do Estado, fixa parâmetros de reparação e impõe medidas destinadas a impedir a repetição das violações, mas não transforma automaticamente as práticas internas que permitiram a ocorrência do dano. Entre a sentença internacional e sua efetivação no plano doméstico existe um percurso institucional complexo, marcado pela repartição de competências, por resistências administrativas, pela dependência de vontade política e pela dificuldade de incorporação da jurisprudência da Corte IDH na atuação cotidiana dos órgãos nacionais, conforme demonstrado no capítulo anterior.

O problema não está apenas na existência de decisões pendentes de cumprimento, mas na forma como essas decisões circulam internamente. O Estado brasileiro responde perante o SIDH como unidade internacionalmente responsável. No plano interno, porém, a implementação das medidas depende de órgãos distintos, pertencentes a poderes e níveis

federativos diversos. A Corte IDH pode determinar investigações, reformas institucionais, medidas de reparação simbólica, alterações normativas, políticas públicas e garantias de não repetição.

A execução concreta dessas determinações exige que instituições nacionais convertam a obrigação internacional em providências internas, atribuam responsabilidades, acompanhem a implementação e disputem a aplicação dos parâmetros interamericanos nos espaços decisórios brasileiros, como demonstra a própria criação da UMF/CNJ, incumbida de monitorar e fiscalizar as medidas adotadas pelo Poder Público para o cumprimento das decisões do SIDH, sugerir providências administrativas, legislativas, judiciais ou de outra natureza e acompanhar a implementação de parâmetros de direitos fundamentais estabelecidos por decisões do sistema interamericano (Brasil, 2021).

A internalização, não pode ser confundida com a simples execução formal de uma sentença. O pagamento de indenizações, quando previsto, representa apenas uma dimensão do cumprimento, pois a violação grave de direitos humanos não se esgota na esfera individual da vítima direta. Em casos dessa natureza, a condenação internacional revela também a insuficiência das estruturas internas de proteção e compromete a efetividade dos parâmetros assumidos pelo Estado no âmbito do SIDH.

Por isso, as medidas mais relevantes para enfrentar violações estruturais costumam exigir mudança de práticas policiais, revisão de políticas públicas, produção de dados, alteração de padrões investigativos, responsabilização de agentes públicos, capacitação institucional e participação das vítimas na definição das reparações. Nesses casos, o descumprimento ou o cumprimento parcial não expressa apenas falha administrativa, mas a permanência de estruturas internas que resistem à incorporação dos parâmetros interamericanos.

A criação da UMF/CNJ confirma, em alguma medida, essa dificuldade. Se a execução das decisões internacionais fosse automática, não haveria necessidade de uma estrutura nacional voltada ao acompanhamento das medidas adotadas pelo Poder Público, ao monitoramento de pendências, à divulgação da jurisprudência interamericana e ao fomento da cultura do controle de convencionalidade. A própria institucionalização desse mecanismo demonstra que o cumprimento das decisões do SIDH depende de mediações internas e de uma atuação permanente voltada à transformação das obrigações internacionais em práticas nacionais.

A DPU pode ser compreendida dentro desse espaço de mediação a partir da própria lógica constitucional de limitação e controle do poder. Sua atuação não representa o Estado contra o próprio Estado, como se houvesse uma contradição entre sua natureza pública e sua

função crítica. Ao contrário, em um Estado Democrático de Direito, a repartição de funções entre instituições públicas existe para impedir a concentração de poder, conter abusos e permitir que determinados órgãos questionem e corrijam práticas incompatíveis com a ordem constitucional e convencional. Desse modo, a atuação da Defensoria Pública em face de violações praticadas ou toleradas por outros órgãos estatais não revela incoerência institucional, mas expressa uma das condições de funcionamento do próprio Estado democrático: a possibilidade de que instituições públicas atuem como limites internos ao exercício arbitrário do poder.

No plano internacional, o Estado responde perante o SIDH como unidade responsável pela violação. No plano interno, porém, esse mesmo Estado é composto por instituições com funções distintas, inclusive instituições encarregadas de controlar, limitar e confrontar práticas estatais violadoras de direitos. A DPU integra essa estrutura, mas sua razão constitucional de existência está vinculada à defesa de pessoas e grupos vulnerabilizados, muitas vezes atingidos por atos, omissões e políticas do próprio Estado. Por isso, quando provoca a aplicação interna dos parâmetros interamericanos, a DPU não atua contra o Estado democrático, mas em favor da sua conformação às obrigações constitucionais e convencionais que ele próprio assumiu.

Essa posição institucional permite compreender a DPU como agente interno de controle de convencionalidade em sentido indutivo e estratégico. A instituição não exerce controle de convencionalidade em sentido jurisdicional, pois não possui competência para declarar, com autoridade decisória final, a incompatibilidade de normas ou práticas internas com a CADH. Sua função opera de modo diverso: provocar autoridades internas, formular argumentos convencionais, disputar interpretações, levar a jurisprudência da Corte IDH aos processos nacionais, produzir diagnósticos sobre violações estruturais e exigir que políticas públicas e práticas administrativas sejam avaliadas à luz dos parâmetros internacionais de direitos humanos.

A atuação perante sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos exige a definição estratégica da arena em que a demanda será apresentada. Como o Brasil se submete tanto ao sistema interamericano quanto ao sistema universal, a escolha do caminho institucional mais adequado envolve a avaliação de fatores como vantagens e desvantagens de cada sistema, limites de acesso, custos, duração dos procedimentos, efetividade das decisões, perfil da vítima e padrões internacionais aplicáveis ao direito violado (Azevedo, 2020, p. 13, 251-254). Embora a presente pesquisa esteja voltada ao SIDH, essa reflexão demonstra que a litigância estratégica não se reduz ao acionamento de um órgão internacional. Ela pressupõe planejamento, técnica, avaliação do contexto e diálogo com os sujeitos afetados.

Essa perspectiva também impede uma leitura automática da internalização dos parâmetros interamericanos. A efetividade das decisões internacionais depende da forma como o direito interno as reconhece, da capacidade institucional de lhes conferir eficácia e da vontade estatal de cumprimento, frequentemente condicionada pelo cenário político interno (Azevedo, 2020, p. 251-253). A partir dessa constatação, a atuação da DPU ganha densidade: sua função não se limita a levar casos ao plano internacional, mas também envolve a disputa interna sobre o significado, o alcance e os efeitos dos parâmetros produzidos por esses sistemas. A condenação internacional, isoladamente, não transforma práticas nacionais; sua força depende de instituições capazes de convertê-la em argumento jurídico, pressão institucional e medida concreta de responsabilização.

A DPU, nessa medida, não atua como agente de controle de convencionalidade apenas quando cita a Corte IDH ou invoca a CADH. Sua atuação se torna convencionalmente relevante quando consegue converter a experiência concreta da vulnerabilidade em parâmetro jurídico de controle. O caso levado ao tribunal não é apresentado apenas como conflito entre partes, mas como expressão de uma estrutura que precisa ser confrontada. A internalização dos parâmetros interamericanos depende dessa passagem: a violação deixa de ser tratada como fato excepcional e passa a ser lida como consequência de práticas institucionais que devem ser modificadas.

A experiência da ADPF 828, articulada à Campanha Despejo Zero, auxilia na compreensão dessa dinâmica, ainda que não desloque o foco da presente pesquisa para o direito à moradia. A Campanha Despejo Zero consiste em articulação nacional de movimentos sociais, organizações, entidades e atores jurídicos voltada ao monitoramento e enfrentamento de despejos e remoções, especialmente no contexto da pandemia da Covid-19 (Fernandes; Maisner, 2024, p. 53-54). O caso demonstra que a litigância estratégica, quando articulada com demandas sociais, pode transformar dados, mobilização coletiva e produção jurídica em resposta institucional de grande alcance. Os levantamentos e informações compilados pela Campanha Despejo Zero foram relevantes para a formulação da demanda, para as decisões proferidas na ADPF 828 e para a definição de um regime de transição em matéria de remoções e despejos (Fernandes; Maisner, 2024, p. 59-61). A experiência confirma que a atuação estratégica depende da articulação entre informação, mobilização social e incidência institucional.

O caso Povo Indígena Xucuru permite observar essa lógica no plano do SIDH. A atuação da DPU como *amicus curiae* não se limitou à apresentação de subsídios técnicos à Corte IDH. Em entrevista analisada por Batista, a representante da DPU afirmou que a intervenção buscava promover uma *“maior consciência e internalização dos sistemas e dos*

parâmetros interamericanos aqui no Brasil” (Batista, 2019, p. 118-119). A relevância dessa afirmação está em revelar que a atuação perante o SIDH possuía finalidade que ultrapassava o julgamento internacional. O objetivo era também criar condições para que o precedente interamericano retornasse ao Brasil como instrumento de disputa jurídica e institucional sobre a proteção dos povos indígenas.

A intervenção da DPU no caso Xucuru evidencia que o *amicus curiae* pode atuar em uma dupla direção. De um lado, leva à Corte IDH uma leitura situada da realidade brasileira, permitindo que o tribunal internacional compreenda a violação a partir de seus efeitos concretos e do contexto histórico de vulnerabilização dos povos indígenas. De outro, contribui para que a decisão internacional seja posteriormente mobilizada no plano interno, não apenas como condenação do Estado, mas como parâmetro de interpretação e reorganização das práticas nacionais. A atuação da defensoria participa da formação do parâmetro internacional e, ao mesmo tempo, prepara sua internalização.

Essa potencialidade, contudo, não elimina os limites da atuação institucional. O mesmo caso Xucuru demonstra que a legitimidade da intervenção depende da relação construída com os sujeitos afetados. A representante da DPU reconheceu a insuficiência do diálogo de campo com comunidades indígenas interessadas no litígio, em razão do prazo reduzido para a apresentação do *amicus curiae* (Batista, 2019, p. 163). Essa observação impede uma leitura idealizada da Defensoria. A instituição pode transformar violações em linguagem convencional, mas essa tradução somente será democraticamente adequada se não apagar a voz dos grupos que conferem sentido político e material à demanda.

A experiência da DPU no procedimento relativo à OC-24 permite visualizar uma forma mais densa dessa atuação. Nesse caso, a instituição convocou audiência pública, apresentou a minuta do *amicus curiae* aos coletivos interessados e alterou o texto a partir das contribuições recebidas, inclusive quanto à nomenclatura reivindicada por travestis (Batista, 2019, p. 164). A diferença é relevante: o *amicus* deixa de ser apenas manifestação institucional e passa a funcionar como espaço de elaboração compartilhada. A DPU não apenas fala sobre sujeitos vulnerabilizados; ela permite que esses sujeitos influenciem a linguagem jurídica apresentada ao sistema internacional.

A comparação entre Xucuru, OC-24 e ADPF 828 permite extrair um critério analítico para a pesquisa. A litigância estratégica em direitos humanos produz efeitos mais consistentes quando combina três dimensões: uma dimensão convencional, voltada à mobilização da CADH, das sentenças da Corte IDH e dos parâmetros do SIDH; uma dimensão estrutural, capaz de demonstrar que a violação decorre de padrões institucionais reiterados; e uma dimensão democrática, marcada pela participação dos grupos atingidos na construção da

demanda. Sem a primeira, a atuação perde densidade normativa. Sem a segunda, o caso permanece individualizado. Sem a terceira, a estratégia corre o risco de reproduzir uma tutela exercida em nome das vítimas, mas sem elas.

A escolha estratégica de uma arena internacional deve considerar o perfil da vítima, os padrões internacionais de proteção aplicáveis e a efetividade esperada da decisão (Azevedo, 2020, p. 251-254). A litigância estratégica não pode ser compreendida como técnica institucional autônoma em relação aos sujeitos afetados. Ela deve ser construída com consentimento, participação e avaliação concreta dos riscos e dos efeitos pretendidos. No campo dos direitos humanos, a estratégia não se legitima apenas pela mobilização de normas internacionais, mas pela preservação da centralidade da vítima e pela capacidade de enfrentar padrões institucionais de violação.

A DPU pode ser considerada agente interno de controle de convencionalidade quando sua intervenção articula essas três dimensões. Sua atuação como *amicus curiae* não se limita a auxiliar o tribunal, mas contribui para disputar a moldura interpretativa da violação e dos sujeitos por ela atingidos. Ao mobilizar parâmetros interamericanos no processo, a instituição provoca o Estado a examinar suas práticas à luz das obrigações internacionais assumidas. Ao apresentar dados, experiências concretas e elementos institucionais, impede que o controle de convencionalidade seja reduzido a uma operação abstrata de compatibilidade normativa. Ao incorporar a participação dos grupos afetados, evita que a linguagem dos direitos humanos seja apropriada de forma tecnocrática pela própria instituição.

A internalização dos parâmetros interamericanos, nessa perspectiva, não se inicia apenas após a sentença internacional, no momento formal de cumprimento. Ela também se constrói antes, quando instituições nacionais e sujeitos coletivos disputam quais violações serão reconhecidas como estruturais, quais argumentos serão levados ao sistema de justiça e quais parâmetros deverão orientar a resposta estatal.

Pela via do *amicus curiae* e da litigância estratégica, a DPU participa desse processo de construção, circulação e retorno dos standards internacionais. Sua função não consiste apenas em invocar o SIDH, mas em contribuir para que seus parâmetros ingressem na gramática interna das decisões, das políticas públicas e das práticas institucionais.

A partir dessa compreensão, a análise desloca-se da possibilidade teórica de atuação da DPU como agente de controle de convencionalidade para o exame de sua incidência concreta n o Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. A escolha desse caso permite observar, em situação concreta, os desafios da internalização dos parâmetros interamericanos diante de violações marcadas por violência estatal, seletividade racial, falhas investigativas e resistência ao cumprimento integral das reformas estruturais determinadas pela Corte IDH. Nesse contexto,

a resposta individualizada do sistema de justiça revela-se insuficiente, exigindo estratégias capazes de mobilizar parâmetros interamericanos, participação social e transformação das práticas institucionais.

A análise desenvolvida neste capítulo permite afirmar que a litigância estratégica constitui instrumento relevante para a internalização dos parâmetros internacionais de direitos humanos no plano doméstico. Sua importância não se limita à escolha de casos de grande repercussão, mas reside na capacidade de transformar violações concretas em disputas institucionais sobre o alcance das obrigações assumidas pelo Estado brasileiro. Por meio dela, demandas individuais ou coletivas podem ser reposicionadas como expressão de problemas estruturais, exigindo respostas que ultrapassem a reparação pontual e alcancem práticas administrativas, políticas públicas, padrões decisórios e mecanismos de responsabilização.

A Defensoria Pública ocupa posição relevante nesse processo. A partir da leitura de (Azevedo, 2020, p. 12), a consolidação dos direitos humanos no Brasil depende do fortalecimento de instituições nacionais capazes de fomentar a aplicação dos tratados internacionais e exigir dos poderes constituídos a observância de parâmetros internacionais no exercício de suas funções. As defensorias públicas, nesse contexto, aparecem como instituições aptas a promover a proteção dos direitos humanos, desenvolver teses fundadas no Direito Internacional dos Direitos Humanos e fomentar o controle de convencionalidade do direito produzido internamente.

Essa atuação, contudo, deve ser compreendida em chave própria. A DPU não exerce controle de convencionalidade em sentido jurisdicional, pois não possui autoridade decisória final para afastar normas ou práticas incompatíveis com a CADH e com a jurisprudência da Corte IDH. Sua atuação opera de modo indutivo, provocador e estratégico. A instituição mobiliza parâmetros interamericanos, qualifica o debate jurídico, apresenta a perspectiva de sujeitos vulnerabilizados e tensiona práticas estatais que permanecem incompatíveis com os deveres internacionais de proteção, investigação, reparação e não repetição.

A atuação como *amicus curiae* realiza essa função. Por meio dessa intervenção, a DPU pode apresentar aos tribunais nacionais e ao SIDH elementos que ultrapassam a controvérsia individual, como o contexto estrutural da violação, que funciona como instrumento de mediação entre os sujeitos atingidos, os *standards* internacionais e os espaços internos de decisão, desde que sua construção preserve a escuta e a participação dos grupos vulnerabilizados.

Os exemplos examinados ao longo do capítulo permitem delimitar essa função. O caso Xucuru demonstra que a atuação da DPU perante o SIDH pode contribuir para a formação de parâmetros interamericanos e para sua posterior internalização no Brasil. A OC-24 evidencia

que a legitimidade da litigância estratégica depende da forma como a intervenção é construída, especialmente quando a instituição abre espaço para que os sujeitos afetados participem da elaboração da linguagem jurídica apresentada ao sistema internacional. A experiência da ADPF 828, por sua vez, demonstra que a litigância estratégica produz efeitos mais consistentes quando articula dados, mobilização social, formulação jurídica e incidência institucional.

Dessa forma, a DPU pode ser considerada agente interno de controle de convencionalidade quando sua atuação articula três dimensões. A primeira é a dimensão convencional, caracterizada pela mobilização da CADH, das decisões da Corte IDH e dos parâmetros do SIDH como fundamentos de crítica das práticas internas. A segunda é a dimensão estrutural, voltada à demonstração de que determinadas violações não constituem episódios isolados, mas resultam de padrões institucionais reiterados. A terceira é a dimensão democrática, vinculada à participação dos grupos afetados na construção da demanda e na definição dos efeitos pretendidos.

Essa formulação também revela os limites da atuação da defensoria. A litigância estratégica não pode ser compreendida como técnica institucional autônoma em relação às vítimas. A escolha da arena, dos argumentos e das medidas pretendidas deve considerar o perfil dos sujeitos atingidos, os riscos da exposição, a efetividade esperada da decisão e a possibilidade concreta de implementação dos parâmetros internacionais. Como adverte Azevedo, a escolha entre sistemas e mecanismos de proteção envolve fatores como duração do procedimento, custos, dificuldade de acesso, perfil da vítima, padrões internacionais aplicáveis e receptividade interna das decisões (Azevedo, 2020, p. 251-254). A estratégia, somente se legitima quando preserva a centralidade dos sujeitos afetados e busca produzir efeitos compatíveis com suas experiências concretas de violação.

Verifica-se, que a Defensoria Pública pode atuar como ponte institucional entre os sujeitos vulnerabilizados, os parâmetros do SIDH e os espaços internos de decisão. Essa atuação não transforma a instituição em órgão jurisdicional de controle de convencionalidade, mas permite compreendê-la como agente capaz de provocar sua realização no plano doméstico. Pela litigância estratégica, a DPU contribui para que os *standards* interamericanos deixem de operar apenas como obrigações internacionais abstratas e passem a informar decisões judiciais, políticas públicas, práticas administrativas e medidas de não repetição.

Partindo-se dessa análise, torna-se possível compreender a relevância da atuação da DPU no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. O caso é identificado por Azevedo como exemplo expressivo das dificuldades de cumprimento das reparações determinadas pela Corte IDH, especialmente quanto às reformas de caráter estrutural (Azevedo, 2024, p. 9). A

sentença interamericana, ao tratar de mortes decorrentes de operações policiais no Rio de Janeiro e de falhas na investigação estatal, desloca a discussão da reparação individual para o enfrentamento de padrões institucionais de violência, impunidade e seletividade. Por essa razão, o caso permite verificar, em concreto, como os parâmetros interamericanos podem ser mobilizados no plano interno para tensionar práticas estatais persistentes. A partir dele, será possível avaliar como a litigância estratégica, o controle de convencionalidade e a atuação de instituições nacionais, entre elas a Defensoria Pública, podem contribuir para enfrentar violações marcadas por violência estatal, seletividade racial e resistência institucional ao cumprimento integral das obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro.

O próximo capítulo, portanto, examinará o Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil como campo de incidência da construção teórica desenvolvida até aqui. A análise buscará compreender de que modo a sentença da Corte IDH, as medidas estruturais nela determinadas e sua relação com a ADPF das Favelas revelam os desafios da internalização dos parâmetros interamericanos no Brasil.

CAPÍTULO III - DO RECONHECIMENTO INTERNACIONAL À DISPUTA INTERNA: O CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA, A ADPF 635 E A ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DA DPRJ

O presente capítulo pretende apresentar o Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil como expressão concreta das tensões desenvolvidas nos capítulos anteriores. Se, no primeiro momento, demonstrou-se que o reconhecimento do indivíduo como sujeito de proteção internacional não assegura, por si só, a efetividade interna dos direitos humanos, e, em seguida, analisou-se a litigância estratégica como instrumento de mobilização dos parâmetros interamericanos no plano doméstico, passa-se agora à análise de um caso paradigmático envolvendo violência policial, seletividade institucional, impunidade e responsabilização internacional do Estado brasileiro.

A partir da sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, busca-se identificar os *standards* fixados no Caso Favela Nova Brasília, especialmente aqueles relacionados ao dever de investigação diligente, independente e imparcial, à responsabilização por mortes decorrentes de intervenção policial, à apuração de violência sexual e às garantias de não repetição. Em seguida, analisa-se de que modo tais parâmetros passaram a circular no plano interno, sobretudo por meio da ADPF das Favelas, a fim de verificar em que medida a atuação da Defensoria Pública da União pode ser compreendida como forma de litigância estratégica voltada à internalização dos *standards* interamericanos e

à promoção do controle de convencionalidade no Brasil.

3.1 OCASO FAVELA NOVA BRASÍLIA VS. BRASIL: VÍTIMA, IMPUNIDADE E LIMITES DA SENTENÇA INTERAMERICANA

O Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil não deve ser lido, para fins de compreensão crítica do papel da vítima e da própria atuação da DPRJ, como mais uma condenação internacional imposta ao Estado brasileiro. Sua relevância, para esta pesquisa, está em revelar a insuficiência do reconhecimento jurídico internacional quando confrontado com uma política interna de segurança pública fundada na letalidade, na seletividade racial, na militarização dos territórios periféricos e na impunidade dos agentes estatais. Por isso, a análise do caso não pode se restringir à reconstituição das operações policiais de 1994 e 1995, à descrição da sentença da Corte IDH ou à enumeração das medidas de reparação determinadas. O caso precisa ser examinado como espaço de verificação das categorias críticas mobilizadas nos capítulos anteriores: a construção histórica do sujeito protegido, os limites da universalidade abstrata dos direitos humanos.

Como desenvolvido no primeiro capítulo, a proteção internacional da pessoa humana representa avanço normativo relevante, mas não elimina a pergunta central sobre quem, concretamente, é reconhecido como sujeito digno de proteção. A universalidade dos direitos humanos convive, no Brasil, com práticas estatais que distribuem proteção e violência de modo profundamente desigual. A vítima da violência policial não aparece como indivíduo abstrato, isolado de marcadores sociais. Em regra, trata-se de sujeito negro, pobre, periférico e favelizado, inserido em uma história marcada por colonialidade, escravização, segregação urbana e controle penal. A crítica à figura universal do sujeito de direitos, desenvolvida a partir de Douzinas (2016, p. 211-212) e Bragato (2014, p. 224-225) torna-se decisiva: a humanidade proclamada pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos não impede que determinadas vidas continuem socialmente inscritas no campo da suspeição e da descartabilidade.

É sob essa perspectiva que o Caso Favela Nova Brasília deve ser situado. O procedimento teve origem nas petições n. 11.566, referente ao caso Cosme Rosa Genoveva e outros, apresentada em novembro de 1995 pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional, CEJIL/Brasil, e n. 11.694, referente ao caso Evandro de Oliveira e outros, apresentada em julho de 1996 pela Human Rights Watch/Americas. Posteriormente, ambas foram reunidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos por revelarem o mesmo padrão de

violência estatal em incursões policiais realizadas pela Polícia Civil e pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. O caso envolveu a execução extrajudicial de vinte e seis pessoas, entre elas seis crianças e adolescentes, além da prática de violência sexual contra três mulheres, duas delas adolescentes à época dos fatos. Ao julgá-lo, a Corte IDH reconheceu a responsabilidade internacional do Brasil pela omissão estatal em investigar, processar e punir adequadamente os responsáveis, em um contexto marcado pela seletividade da violência policial e pela ausência de resposta institucional efetiva (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2017, p. 1-5).

As incursões ocorreram nos dias 18 de outubro de 1994 e 8 de maio de 1995. Na primeira operação, participaram entre quarenta e noventa policiais civis e militares, que invadiram residências e realizaram disparos contra pessoas que se encontravam no interior das casas, resultando na morte de treze homens, quatro deles crianças ou adolescentes. Após as mortes, os policiais alteraram a cena do crime ao removerem os corpos para a praça central da Favela Nova Brasília. Em duas das residências invadidas, foram praticados atos de violência sexual contra três mulheres, duas delas adolescentes de quinze e dezesseis anos. Na segunda incursão, cerca de quatorze policiais civis, com apoio de dois helicópteros, entraram novamente na comunidade sob o argumento de realizar operação voltada à apreensão de carregamento de armas ligado ao tráfico de drogas. Outros treze homens foram mortos e, em seguida, conduzidos sem vida ao hospital (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2017, p. 5-7).

Esses elementos fáticos são relevantes não pela violência em si, tomada como dado isolado, mas porque expõem a lógica institucional que atravessa o caso. As mortes foram inicialmente registradas como resultado de “resistência à prisão” por parte de supostos traficantes, categoria historicamente utilizada para deslocar a narrativa da execução para a presunção de confronto e para transferir às vítimas o ônus simbólico de justificar a própria morte. A linguagem burocrática da resistência opera, nesse contexto, como mecanismo de legitimação da letalidade policial, pois transforma o território favelizado em espaço no qual a morte estatal tende a ser previamente assimilada como efeito esperado da política de segurança pública.

A resposta institucional posterior confirmou esse padrão. As investigações instauradas em relação aos fatos foram arquivadas em 2009, em razão do reconhecimento da prescrição dos crimes apurados conforme o ordenamento jurídico interno. Somente após o recebimento, pelo Estado brasileiro, do Relatório de Mérito n. 141/2011, emitido pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em março de 2013, os procedimentos foram reabertos (Menezes, 2020, p. 128-148). Ainda assim, a reabertura não produziu esclarecimento efetivo

sobre as mortes, tampouco levou à responsabilização dos agentes envolvidos. Os abusos sexuais praticados durante a primeira incursão também não foram investigados de modo adequado, o que reforça a sobreposição entre violência policial, violência de gênero e impunidade institucional (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2017, p. 1-7).

Em 19 de maio de 2015, a Comissão Interamericana submeteu o caso à Corte IDH. Na sentença de 16 de fevereiro de 2017, a Corte condenou o Estado brasileiro pela violação dos artigos 1º, relativo ao dever de respeitar os direitos; 2º, referente ao dever de adotar disposições de direito interno; 5º, relativo à integridade pessoal; 8º, atinente às garantias judiciais; e 25, relativo à proteção judicial, todos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Reconheceu, ainda, a violação dos artigos 1º, 6º e 8º da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, bem como do artigo 7º da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2017, p. 1-8).

Após a condenação internacional, conforme demonstrado nos capítulos anteriores, os Estados que reconhecem a jurisdição da Corte IDH assumem o dever de cumprir integralmente suas sentenças. O Caso Favela Nova Brasília, contudo, evidencia a distância entre a condenação no plano internacional e sua efetiva internalização no plano doméstico. A contradição central reside no fato de que o mesmo Estado que aceita a jurisdição interamericana e se vincula às obrigações dela decorrentes mantém, internamente, práticas institucionais que permitem a reiteração das violações reconhecidas pela Corte.

O relatório do GENI/UFF sobre estatização das mortes, mega chacinas policiais e impunidade demonstra que o problema não se encerra na sentença da Favela Nova Brasília. Ao analisar a Chacina do Jacarezinho, ocorrida em 2021, o estudo aponta que a operação da Polícia Civil resultou em vinte e oito mortes, parte delas com indícios de execução sumária, sem que, até a publicação do relatório, houvesse responsabilização legal dos policiais envolvidos ou adoção de medida reparatória efetiva pelo Estado (Hirata et al., 2023, p. 4). A resposta estatal, segundo o mesmo relatório, consistiu na implantação do programa “Cidade Integrada”, acompanhada de relatos de abordagens abusivas, invasões domiciliares e subtração de bens. O dado de que sessenta e nove por cento dos moradores entrevistados afirmaram sentir maior insegurança com a presença policial no território revela que a atuação estatal, em vez de romper com o padrão de violência reconhecido no SIDH, atualiza a lógica de controle armado sobre territórios periféricos (Hirata et al., 2023, p. 4).

Quando a sentença da Corte IDH foi proferida, em 2017, os processos criminais internos ainda estavam em curso, após a reabertura das investigações pelo Ministério Público. Parte relevante dos desdobramentos institucionais, ocorreu somente após a decisão

interamericana (Azevedo, 2022, p. 194). Entre esses desdobramentos, destaca-se o Incidente de Deslocamento de Competência, proposto pela Procuradoria-Geral da República em 9 de setembro de 2019. A própria petição ressaltou que a adoção dessa medida havia sido determinada pela sentença da Corte IDH e informou que, ainda em 2017, fora instaurado procedimento preparatório para avaliar o cabimento do deslocamento.

Para a PGR, a gravidade dos fatos e as falhas substanciais verificadas nas investigações evidenciavam a atuação deficitária das autoridades locais, circunstância que justificaria a transferência da persecução penal para a esfera federal (Ministério Público Federal; Procuradoria-Geral Da República, Idc 101/2019, P. 14).

A PGR sustentou que, mesmo após a prolação da sentença pela Corte IDH, não houve alteração substancial quanto à responsabilização dos agentes envolvidos. Na petição do IDC, registrou-se que o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Criminal (CAO Criminal) havia elaborado parecer acerca dos pontos resolutivos da sentença que determinaram a reabertura das investigações. O referido parecer concluiu que não haveria fundamento para a instauração de novo procedimento investigatório ou para novo desarquivamento, tendo em vista o prazo prescricional de vinte anos. Indicou, ainda, que a Corte deveria recomendar alteração legislativa destinada a tornar imprescritíveis determinados crimes, entre eles o homicídio doloso e o estupro.

Após nova provocação da PGR e a prolação da sentença de interpretação da Corte IDH no caso, em fevereiro de 2018, o MPRJ informou a instauração de Comissão, por sugestão da Assessoria de Direitos Humanos e Minorias. A medida tinha por finalidade diagnosticar, como garantia de não repetição, eventuais falhas do sistema de Justiça e de segurança pública na apuração dos fatos, assegurar uma resposta às vítimas e à sociedade e subsidiar a elaboração do relatório periódico de cumprimento da sentença (Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República, Idc 101/2019, p. 15).

Cabe ressaltar que a Coordenação do CAO Criminal, ao tratar dos fatos relativos à segunda incursão, ocorrida em 1995, destacou que o arquivamento havia sido homologado judicialmente em 2015 e que, àquela altura, já teria se consumado a prescrição. Apesar disso, em julho de 2018, com fundamento no relatório final da Comissão interna e em parecer da consultoria jurídica do órgão, o Procurador-Geral de Justiça determinou o desarquivamento da investigação penal. As apurações foram então atribuídas ao Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública (GAESP), que instaurou procedimento investigatório criminal relativo aos crimes sexuais e determinou a realização de diligências em setembro de 2018 (Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República, Idc 101/2019, p. 16).

O MPRJ informou que as investigações estavam em curso sem a participação de

membros da polícia, uma vez que os investigados integravam, ou haviam integrado, os quadros da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro. A PGR, contudo, considerou insuficientes as providências adotadas e propôs o IDC sob o fundamento de que os fatos configuravam graves violações de direitos humanos, conforme reconhecido pela própria Corte IDH na sentença do caso. Sustentou, ainda, que, à luz da jurisprudência interamericana, seria vedada a utilização de institutos jurídicos capazes de impedir o prosseguimento da persecução penal, como a prescrição (Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República, IDC 101/2019, p. 25).

Quanto aos fatos ocorridos em 1994, o júri de cinco ex-policiais acusados de participação nas mortes foi realizado em 17 de agosto de 2021. Os réus foram absolvidos por ausência de prova de autoria, tendo o próprio Ministério Público requerido a absolvição. Durante o julgamento, os acusados negaram a prática dos crimes e sustentaram a existência de equívocos no reconhecimento realizado em sede policial. Na ocasião, foram ouvidas duas testemunhas de acusação: uma afirmou ter presenciado agressões e abusos cometidos pelos réus, enquanto a outra declarou ter sido agredida e abusada por um dos acusados (Consultor Jurídico, 2021).

Apenas uma semana após o julgamento pelo Tribunal do Júri, o IDC proposto pela PGR foi julgado improcedente pela Terceira Seção do STJ, em 25 de agosto de 2021, por unanimidade. Embora tenha reconhecido a desídia investigativa por mais de dez anos, o Tribunal entendeu que, naquele momento, a estrutura estatal, por meio das instituições judiciárias estaduais, estaria se desincumbindo de suas funções de modo suficiente. Para o Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, a absolvição dos acusados em relação aos fatos de 1994 demonstraria o funcionamento das instituições, enquanto a denúncia relativa aos abusos sexuais havia sido recebida e mantida por decisão de 16 de setembro de 2020.

Quanto aos fatos de 1995, o ministro afirmou não haver sentido em anular o acórdão do TJRJ, que havia referendado o último arquivamento, para remeter o caso à Justiça Federal, uma vez que os fatos ocorreram há mais de vinte e cinco anos e já estariam prescritos. Acrescentou, ainda, que a tentativa do MPRJ de reabrir as investigações havia concluído pela insuficiência de provas para sustentar uma denúncia (Superior Tribunal De Justiça, 2021). A decisão também afastou a imprescritibilidade dos crimes imputados aos policiais, sob o fundamento de que a Constituição Federal prevê como imprescritíveis apenas a prática de racismo e a ação de grupos armados contra a ordem constitucional e o Estado Democrático de Direito (Consultor Jurídico, 2021).

Além disso, ao retomar a jurisprudência do STF acerca da supralegalidade da CADH, o ministro sustentou que a decisão não representaria resistência ao cumprimento da sentença da Corte IDH, tampouco recusa ao exercício do controle de convencionalidade. No voto,

afirmou-se que:

A submissão à jurisdição da CIDH não prescinde da devida harmonização com o ordenamento pátrio, sob pena de se comprometer a própria soberania nacional. A soberania é fundamento da República Federativa do Brasil e justifica a Supremacia da CF na ordem interna. Dessa forma, o cumprimento das decisões proferidas pela CIDH não pode afrontar a CF, motivo pelo qual se faz mister sua harmonização, sob pena de se subverter nosso próprio ordenamento, negando validade sobre às decisões do Supremo. Tribunal Federal, em observância a decisões internacionais. STJ – IDC nº21

- RJ (2019/0271963-5). (Brasil, 2021, p.395)

A interpretação conferida pelo STJ ao controle de convencionalidade e à força vinculante das decisões da Corte IDH evidencia uma postura soberanista do Judiciário brasileiro, na medida em que subordina os parâmetros internacionais de direitos humanos a uma leitura predominantemente nacional do ordenamento jurídico (Azevedo, 2024, p. 197). Com isso, o direito internacional dos direitos humanos é recepcionado de forma limitada, filtrado por uma lógica interna que esvazia parte de sua capacidade de constranger práticas estatais incompatíveis com os compromissos assumidos pelo Brasil no plano interamericano.

A reconstrução do percurso processual posterior à sentença condenatória da Corte IDH, proferida em 2017, evidencia que a resposta estatal produziu, para as vítimas, uma dupla experiência de impunidade. A primeira decorre do processamento interno anterior à condenação internacional, que não resultou na responsabilização dos agentes envolvidos nas incursões policiais. A segunda se verifica após a própria sentença interamericana, cujo cumprimento permaneceu falho no plano doméstico. Embora tenha sido instaurado IDC com o objetivo de deslocar a competência do caso para a Justiça Federal, a medida foi indeferida pelo STJ, que manteve a compreensão acerca da incidência da prescrição. Esse desfecho revela a limitação prática da decisão da Corte IDH e a insuficiência da resposta da justiça brasileira diante do conflito entre os institutos internos e os parâmetros internacionais de direitos humanos. A questão que se impõe, nesse ponto, é em que medida a prescrição penal pode prevalecer sobre o dever estatal de investigar e responsabilizar violações que atingiram a vida, a integridade pessoal e a dignidade sexual das vítimas.

Essa pergunta recoloca, no centro do capítulo 1, a crítica desenvolvida inicialmente acerca do sujeito protegido pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos. Se, no plano normativo, a vítima aparece como destinatária da proteção internacional, no percurso concreto do Caso Favela Nova Brasília ela foi sucessivamente deslocada para uma posição secundária. Primeiro, no plano dos fatos, sua morte foi administrada pela linguagem policial da “resistência”, expressão que retirou densidade humana dos corpos executados e os re-inscreveu no campo da suspeição. Depois, no plano investigativo, sua existência foi filtrada por procedimentos incapazes de preservar a cena do crime, assegurar apuração independente e

reconhecer a violência sexual como violação autônoma e grave. Por fim, no plano judicial, sua demanda por verdade e responsabilização foi novamente subordinada a categorias processuais internas, como a prescrição, a competência e a suficiência formal da atuação das instituições estaduais.

Essa trajetória demonstra que a vítima não foi ignorada apenas pela ausência de condenação penal dos agentes envolvidos. Ela foi ignorada porque sua experiência concreta de violência não ocupou o centro da resposta institucional. O debate interno deslocou-se da pergunta sobre o que o Estado fez com aquelas vidas para a pergunta sobre o que ainda seria processualmente possível fazer tantos anos depois. A passagem do tempo, que resultou da própria inércia estatal, converteu-se em fundamento para limitar a responsabilização. O Estado, depois de falhar em investigar, valeu-se dos efeitos jurídicos dessa falha para sustentar a inviabilidade da persecução penal. A prescrição, nesse contexto, deixa de operar como simples instituto de segurança jurídica e passa a funcionar como mecanismo de estabilização da impunidade.

A sentença da Corte IDH representa, sem dúvida, um avanço no reconhecimento dessas violações. Ao condenar o Brasil, a Corte nomeou o que o Estado brasileiro havia se recusado a reconhecer adequadamente: execuções extrajudiciais, violência sexual, ausência de investigação e impunidade. Todavia, o reconhecimento internacional não impediu que, no retorno ao plano doméstico, as vítimas fossem novamente submetidas a uma racionalidade institucional centrada no processo.

Esse deslocamento revela uma contradição interna do próprio SIDH. Embora o sistema tenha sido construído sob a promessa de proteção da pessoa humana, sua estrutura permaneceu, por longo período, dependente da intermediação da Comissão, dos Estados e das instituições nacionais responsáveis pela execução das decisões. A vítima, ainda quando reconhecida como titular de direitos, continua dependente de órgãos que falam por ela, selecionam a forma de narrar sua violação, definem os termos da reparação e condicionam a efetividade da sentença à linguagem do procedimento. O reconhecimento formal da vítima não equivale ao reconhecimento de seu protagonismo. Há uma diferença decisiva entre ser mencionada em uma decisão internacional e conseguir influenciar, concretamente, o modo como o Estado responde à violação sofrida.

No Caso Favela Nova Brasília, essa diferença torna-se ainda mais evidente porque a sentença internacional não rompeu com a cadeia de mediações que historicamente afastou as vítimas do centro da resposta estatal. A Corte IDH reconheceu a responsabilidade internacional do Brasil, mas a implementação de suas determinações permaneceu entregue ao próprio Estado que, por décadas, não investigou de modo adequado os fatos. O resultado é paradoxal: o

sistema internacional afirma a vítima como sujeito protegido, mas devolve ao Estado violador a tarefa de produzir as condições internas de sua proteção.

Quando esse Estado invoca prescrição, soberania, funcionamento formal das instituições ou ausência de provas produzidas tardiamente, a vítima volta a ser empurrada para fora do centro da decisão. Por isso, a crítica não pode se limitar à atuação do STJ ou à negativa de federalização. O problema é mais profundo. A resposta estatal revela uma forma de racionalidade jurídica na qual a regularidade processual passa a valer mais do que a experiência concreta da violação.

Em certa medida, o Caso Favela Nova Brasília permite afirmar que o SIDH, apesar de sua gramática humanista, nunca esteve plenamente preocupado com os “humanos” em sua materialidade concreta, mas com a forma jurídica pela qual esses humanos podem ser processualmente reconhecidos. O humano, nesse percurso, corre o risco de aparecer menos como sujeito vivo da violação e mais como suporte de um procedimento internacional de responsabilização.

Salienta-se que não há como negar a importância do SIDH, tampouco diminuir a relevância da sentença proferida no Caso Favela Nova Brasília. No entanto, revela um limite do próprio SIDH, que embora tenha sido construído sob a promessa de proteção da pessoa humana, sua estrutura continua dependente da intermediação da Comissão, dos Estados e das instituições nacionais responsáveis pela execução das decisões.

Essa crítica se aprofunda quando observada a partir da formação histórica do próprio Direito Internacional dos Direitos Humanos. A promessa universalista dos direitos humanos foi construída sobre a figura abstrata de um sujeito que, muitas vezes, corresponde à experiência liberal, individual, masculina e euro-ocidental. Mutua (2001, p. 201-205), critica essa gramática ao demonstrar que o discurso hegemônico dos direitos humanos frequentemente organiza o mundo a partir de uma narrativa em que o “salvador” civilizado resgata a “vítima” de uma realidade considerada bárbara, reproduzindo hierarquias coloniais sob linguagem humanitária por sua vez, demonstra que a modernidade jurídica e política não pode ser separada da colonialidade do poder, pois a classificação racial da população mundial foi constitutiva da dominação colonial e permaneceu organizando lugares sociais, econômicos e institucionais mesmo após o fim formal do colonialismo. (Quijano, 2005, p. 117-120)

A partir dessas lentes, o problema não está apenas na distância entre norma internacional e execução doméstica. O problema também está na forma como o próprio sujeito dos direitos humanos é construído. Nos países do Sul Global, especialmente na América Latina, a vítima da violência estatal não é um indivíduo abstrato diante de um Estado neutro. Ela é, com frequência, uma pessoa atravessada por raça, classe, território, gênero e por experiências

históricas de escravidão, colonialidade, militarização e exclusão. A gramática universal dos direitos humanos reconhece a violação, mas nem sempre alcança a materialidade concreta de quem a sofre.

A experiência latino-americana confirma que o SIDH se desenvolveu em meio a Estados que aderiam formalmente a compromissos internacionais de proteção, mas mantinham, no plano interno, estruturas repressivas, autoritárias e racializadas. A própria CADH foi adotada em 1969, período em que diversos países da região viviam ou caminhavam para regimes autoritários. O Brasil, embora tenha ratificado a CADH apenas em 1992 e reconhecido a competência contenciosa da Corte IDH em 1998, ingressou no sistema carregando a herança de uma ditadura empresarial-militar, de uma transição sem plena responsabilização e de um modelo de segurança pública que não foi efetivamente desmilitarizado. A Corte IDH reconheceu sua competência no Caso Favela Nova Brasília a partir desses marcos temporais, mas a violência analisada no caso revela continuidades históricas que não começaram em 1994 e não se encerraram com a sentença de 2017, (Azevedo, 2024, p. 27).

Para compreender essa permanência, é necessário situar o caso dentro da história brasileira da segurança pública. Entre 1964 e 1985, o país viveu sob regime militar, marcado por perseguições políticas, tortura, desaparecimentos forçados, execuções e repressão institucionalizada. O fim formal da ditadura não produziu, no entanto, uma ruptura completa com o aparato repressivo. A Constituição Federal de 1988 ampliou o catálogo de direitos fundamentais e reorganizou o Estado sob bases democráticas, mas manteve as polícias militares como forças auxiliares e reserva do Exército, responsáveis pelo policiamento ostensivo e pela preservação da ordem pública (Brasil, 1988, art. 144, §§ 5º e 6º). A opção constitucional preservou, no interior da democracia, uma estrutura policial organizada pela hierarquia e lógica militar.

A literatura sobre desmilitarização da segurança pública demonstra que desmilitarizar não significa apenas unificar corporações ou alterar nomes institucionais. Significa deslocar o eixo da segurança do Estado para a segurança cidadã, submetendo a atividade policial a controles democráticos, civis, transparentes e orientados à proteção de direitos. Milanez (2014, p.143) observa que a lógica militarizada da segurança pública brasileira é anterior à ditadura, mas foi intensificada durante o regime militar, período em que a doutrina do “inimigo interno” confundiu defesa nacional e policiamento interno. Essa lógica não desapareceu com a redemocratização; ela se reorganizou no controle cotidiano de populações consideradas perigosas.

Os dados atuais confirmam essa permanência. O 19º Anuário Brasileiro de Segurança

Pública registrou 6.413 mortes decorrentes de intervenção policial em 2023 e 6.243 em 2024. Em 2024, as mortes provocadas por intervenção policial corresponderam a 14,1% das Mortes Violentas Intencionais do país, maior proporção da série analisada pelo Fórum. O mesmo anuário aponta que pessoas negras corresponderam a 82% das vítimas de letalidade policial em 2024, revelando que a violência estatal não se distribui de maneira aleatória, mas incide de forma seletiva sobre grupos racializados e socialmente vulnerabilizados (FBSP, 2025, p. 60-73).

A CIDH também tem apontado esse padrão. No relatório *Situação dos Direitos Humanos no Brasil*, a Comissão registrou preocupação com a permanência de práticas militarizadas de segurança pública e com o elevado número de mortes decorrentes da ação policial, sobretudo de jovens negros e pobres (CIDH, 2021, p. 191). Em documento posterior, elaborado a partir de uma perspectiva étnico-racial, a CIDH afirmou que os atos violentos praticados por agentes policiais e órgãos judiciais, cujas vítimas são majoritariamente jovens afrodescendentes, revelam a presença de racismo estrutural e o uso de perfilamento racial nas instituições de segurança e justiça (CIDH, 2023, p. 39-40).

O mesmo documento menciona o Caso Favela Nova Brasília como parte de uma sequência histórica de operações policiais violentas em favelas brasileiras, marcadas pela alta incidência de vítimas afrodescendentes e moradoras de zonas marginalizadas, além de registrar que a impunidade tende a ser maior quando as vítimas pertencem a grupos sociais vulneráveis (CIDH, 2023, p. 40). Esses elementos confirmam que o Caso Favela Nova Brasília não pode ser compreendido como episódio isolado da história institucional brasileira. Ele expressa um modelo de segurança pública que atravessa regimes políticos, preserva práticas autoritárias e produz vítimas preferenciais.

É a partir desse impasse que se abre a análise da atuação da DPRJ em litigância estratégica. A ADPF das Favelas é nesse contexto, utilizada como espaço de mobilização interna dos *standards* fixados no Caso Favela Nova Brasília, permitindo que a sentença da Corte IDH seja deslocada do plano internacional para o debate constitucional brasileiro.

A atuação da DP, ao acionar esses parâmetros perante o STF, funciona como forma de controle de convencionalidade e como tentativa de tensionar a política de segurança pública a partir das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil, conforme será analisado no próximo tópico.

3.2 ADPF 635, LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA E INTERNALIZAÇÃO DOS STANDARDS INTERAMERICANOS PELA DPRJ

A ADPF 635, proposta em 2019, deve ser lida como o momento em que os *standards* interamericanos fixados no Caso Favela Nova Brasília deixam de operar apenas como condenação internacional e passam a ser mobilizados no interior da jurisdição constitucional brasileira para questionar a política de segurança pública do Rio de Janeiro. A ação não interessa, neste tópico, como simples fato processual, mas como estratégia de internalização de parâmetros convencionais diante de uma prática estatal que permaneceu incompatível com os deveres de investigação, controle do uso da força, redução da letalidade policial e adoção de garantias de não repetição. Assim, a ADPF articula os três eixos centrais deste capítulo: a litigância estratégica como método de incidência, a atuação defensorial como mediação institucional e o controle de convencionalidade como disputa concreta sobre a compatibilidade da política pública fluminense com a CADH e a jurisprudência da Corte IDH.

A dimensão estratégica da ADPF 635 surge na escolha do STF como arena de incidência. A política de segurança pública do Rio de Janeiro, embora formalmente estadual, foi deslocada para o controle concentrado porque envolvia lesões reiteradas a preceitos fundamentais e descumprimento de parâmetros interamericanos já fixados em face do Brasil. A ação utilizou a competência constitucional do STF para submeter uma prática administrativa local a um juízo nacional de compatibilidade com a Constituição e com a CADH. Essa escolha não foi neutra: permitiu que a letalidade policial deixasse de ser tratada como problema episódico de gestão estadual e passasse a ser examinada como violação estrutural de direitos

fundamentais, com repercussão direta sobre os deveres internacionais do Estado brasileiro.

A petição inicial foi proposta em 19 de novembro de 2019 pelo Partido Socialista Brasileiro, em razão de sua legitimidade para ajuizar a arguição, com o objetivo de enfrentar graves lesões a preceitos fundamentais decorrentes da política de segurança pública fluminense (Partido Socialista Brasileiro Et Al., 2019; Azevedo, 2022, P. 227). A propositura formal pelo partido, entretanto, não esgota a autoria política da demanda. A articulação envolveu entidades da sociedade civil, o CNDH e a DPRJ, o que afasta a leitura da ADPF como iniciativa isolada de um legitimado constitucional (Azevedo, 2022, P. 227). O desenho da ação expressa uma composição institucional e social voltada a levar ao STF uma política pública marcada por letalidade, seletividade territorial e baixa responsabilização estatal.

O uso da sentença da Corte IDH no Caso Favela Nova Brasília reforça essa leitura. A ADPF não mobilizou o precedente interamericano como referência lateral ou argumento de

autoridade. A petição inicial citou reiteradamente o caso para demonstrar que a política de segurança pública do Rio de Janeiro já havia sido examinada pela Corte IDH e considerada incompatível com obrigações internacionais assumidas pelo Brasil. A própria petição destacou que a Corte havia determinado a elaboração de plano voltado à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos promovidas pela política de segurança pública fluminense (Brasil, 2019, Edoc. 1, p. 84). Também registrou a exigência de adoção de medidas objetivas, com cronograma e definição de recursos, em prazo de até noventa dias, providência que foi retomada entre os pedidos formulados ao STF (Brasil, 2019, Edoc. 1, P. 43).

A estratégia, consistiu em converter a sentença interamericana em parâmetro de crítica da atuação estatal interna. A DPRJ, ao participar da construção da demanda e ao assinar o pedido de tutela provisória incidental voltado à suspensão das operações policiais durante a pandemia de Covid-19, utilizou a decisão da Corte IDH para evidenciar a continuidade das violações no campo da segurança pública (Azevedo, 2022, p. 227; Partido Socialista Brasileiro et al., 2020). A atuação defensorial conferiu densidade convencional à controvérsia constitucional: a discussão perante o STF passou a envolver investigação, responsabilização, controle do uso da força, redução da letalidade e garantias de não repetição. A ADPF, com isso, operou como estratégia de internalização dos standards interamericanos, sem se reduzir a mecanismo formal de execução da sentença internacional.

Na ADPF 635, a categoria de litígio estrutural qualifica a natureza da lesão submetida a o Supremo Tribunal Federal. A controvérsia recai sobre uma política pública caracterizada por continuidade histórica, dispersão de responsabilidades entre órgãos estatais e baixa capacidade de autocorreção institucional. É possível distinguir a atuação em dois planos de análise: o litígio estratégico designa a forma de mobilização judicial; o litígio estrutural nomeia o problema complexo, arraigado e dependente de desenho, ajuste ou implementação de política pública (Nóbrega; França, 2022, p. 6). Essa distinção é decisiva porque impede que a ADPF seja lida como reação pontual a operações policiais específicas: o objeto do julgamento é o padrão institucional que permite a repetição da violência, a precariedade investigativa e a ausência de controle estável sobre o uso da força.

O voto do Ministro Edson Fachin incorpora esse enquadramento ao reconhecer a excepcionalidade da intervenção judicial em políticas públicas diante de "grave inércia dos órgãos estatais competentes" e ao afirmar o cabimento da ADPF quando há violação generalizada de direitos humanos, omissão estrutural dos três poderes e necessidade de solução complexa com participação de todos os poderes (Brasil, 2020, p. 16). A sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Favela Nova Brasília é incorporada, no

mesmo voto, como elemento concreto dessa violação generalizada, com referência expressa à vinculação do Estado brasileiro às decisões interamericanas nos termos do art. 68.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Brasil, 2020, p. 16-17).

O controle concentrado, nesse caso, cumpre função que ações individuais ou respostas pontuais não seriam capazes de exercer: organizar, em bloco, uma controvérsia estrutural que exige coordenação entre poderes. O próprio STF reconheceu que as medidas requeridas eram acessórias em relação à definição de uma estrutura mínima de redução da letalidade e ao reconhecimento do dever de investigação pelo Ministério Público (Brasil, 2020, p. 18), e registrou que a situação de omissão e violação generalizada não cessaria sem pronunciamento conclusivo da Corte, ainda que a solução complexa exigisse providências de cada ator envolvido (Brasil, 2020, p. 18).

A questão da ADPF 635 está na passagem entre reconhecimento e cumprimento. O reconhecimento judicial da estrutura do problema não altera, por si, a política de segurança pública. A decisão institui moldura de controle, impõe deveres e abre espaço para monitoramento, mas a transformação material da política depende de medidas verificáveis: redução da letalidade, investigação independente, preservação da prova, controle externo do Ministério Público, produção de dados desagregados, protocolos públicos e participação das comunidades atingidas. Na ausência desses elementos, a categoria de litígio estrutural perde densidade analítica e se converte em justificativa formal para a intervenção judicial, sem correspondência necessária com a efetividade da tutela.

Os dados do GENI/UFF corroboram essa leitura crítica. No primeiro período de vigência da medida cautelar, estimou-se que a decisão preservou trinta vidas em trinta e um dias, com projeção de preservação de cerca de trezentas e sessenta vidas em um ano caso a cautelar fosse mantida (Hirata; Grillo; Dirk, 2020, p. 9). O mesmo estudo registrou reduções expressivas no período analisado: mortes em operações policiais caíram 72,5%; tiroteios com presença de agentes caíram 73,1%; e mortes por intervenção de agentes do Estado caíram 76,8% (Hirata; Grillo; Dirk, 2020, P. 9-10). Esses dados demonstram que a letalidade policial responde a constrangimentos institucionais concretos: a política mata menos quando submetida a controle externo efetivo, o que confirma empiricamente a hipótese que sustenta a própria categoria de litígio estrutural.

No julgamento de mérito, no entanto, adotou formulação contida, que restringe o alcance transformador desse reconhecimento. O voto *per curiam* admitiu que a política de redução de letalidade permanecia distante do ideal constitucional, mas atribuiu ao Estado do Rio de Janeiro "compromisso significativo" com a determinação da Corte Interamericana, com base na instalação de câmeras, na existência de protocolo de comunicação das operações

e na notificação do Ministério Público (Brasil, 2025, p. 2). Com fundamento nessa leitura, o STF afastou a declaração de estado de coisas inconstitucional, ainda que tenha reconhecido a necessidade de novos indicadores de uso excessivo da força e de publicização de dados desagregados sobre ocorrências com mortes (Brasil, 2025, p. 2-3).

Essa escolha decisória esvazia parte da força transformadora do reconhecimento estrutural. O Tribunal identificou a gravidade da política pública, mobilizou a sentença da Corte Interamericana e admitiu a necessidade de acompanhamento; contudo, atribuiu peso decisivo a providências administrativas ainda incompletas, condicionando o controle constitucional à confiança no próprio ente estatal demandado. Esse é o limite estrutural da ADPF 635: a decisão organiza juridicamente a omissão estatal, mas sua efetividade depende da capacidade de impedir que o cumprimento se reduza a produção normativa, relatórios e compromissos institucionais sem redução concreta das mortes.

A leitura estrutural permanece, assim, subordinada à análise da litigância estratégica: ela explica a natureza do problema enfrentado pela ADPF. A relevância estratégica da ADPF 635 decorre de ter levado ao STF uma política pública incompatível com os *standards* interamericanos, de ter articulado atores institucionais e sociais e de ter produzido dados capazes de mensurar os efeitos concretos da intervenção judicial. Seu limite está na execução: a decisão judicial cria deveres, mas a política pública só se transforma quando esses deveres reduzem a letalidade, qualificam a investigação e impedem que a favela continue tratada como espaço ordinário de suspensão de garantias constitucionais.

A dimensão democrática dessa atuação exige cuidado. A legitimidade da Defensoria não decorre automaticamente de sua missão constitucional. A atuação defensorial em litigância estratégica só se sustenta quando preserva a centralidade dos sujeitos afetados e cria condições para que vítimas e comunidades participem da construção da demanda. Essa exigência já havia sido trabalhada no Capítulo II: instituições de defesa também podem reproduzir uma racionalidade verticalizada quando definem, sem participação adequada, os casos, os pedidos e os riscos da estratégia (Pinto, 2022, P. 45, 50-51; Carvalho; Baker, 2014, P. 468-469; Redress, 2021, P. 5 E 15). Na ADPF das Favelas, esse cuidado é decisivo porque as vítimas da violência policial não podem aparecer apenas como dado probatório ou símbolo de uma política fracassada. Elas precisam permanecer como sujeitos políticos e jurídicos da controvérsia.

A atuação da DPRJ também qualifica a ADPF como instrumento de internalização dos *standards* interamericanos. A Defensoria levou ao STF parâmetros de investigação, responsabilização, reparação e não repetição já fixados pela Corte IDH, utilizando-os para questionar práticas internas incompatíveis com a CADH. Esse uso não transforma a

Defensoria em órgão jurisdicional de controle de convencionalidade. A DPRJ não possui competência para afastar, com autoridade decisória final, normas ou práticas estatais contrárias à Convenção Americana. Sua atuação induz o controle de convencionalidade: identifica a incompatibilidade, leva o conflito ao processo constitucional e provoca o STF a examinar a política de segurança pública à luz das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil.

O controle de convencionalidade precisa ser tratado, na ADPF 635, sem deslocar a competência decisória para a DPRJ. A Defensoria não declara a incompatibilidade final da política de segurança pública fluminense com a CADH. Essa função pertence ao órgão jurisdicional competente. A atuação defensorial ocorre em momento anterior: identifica a desconformidade entre a prática estatal e os padrões interamericanos, organiza essa incompatibilidade em linguagem constitucional e provoca o STF a exercer o controle da política pública à luz das obrigações convencionais assumidas pelo Brasil.

Partindo de Torelly (2017), para quem o controle de convencionalidade é fruto do desenvolvimento da jurisprudência da Corte IDH, especialmente a partir da segunda metade dos anos 2000. Voltado ao exame das leis e atos dos Estados-membros em face da CADH, esse desenvolvimento integra um processo mais amplo de constitucionalização regional dos direitos humanos, no qual a Convenção Americana passa a operar como parâmetro de validade para a atuação estatal interna (Torelly, 2017, p. 323-324).

Essa formulação impede uma leitura estreita da ADPF. A discussão não envolve somente a adequação da política de segurança pública à Constituição Federal. A controvérsia também envolve a compatibilidade da atuação estatal com a CADH e com a sentença da Corte IDH no Caso Favela Nova Brasília. Torelly (2017, p. 327), observa que o controle de convencionalidade não nasce como obrigação inteiramente nova. Ele explicita deveres já existentes, especialmente os deveres de respeitar direitos e de adotar disposições internas capazes de torná-los efetivos, previstos nos artigos 1.1 e 2 da CADH.

A ADPF 635 se insere nesse ponto. A DPRJ mobiliza uma obrigação que já recaía sobre o Estado brasileiro. A sentença interamericana havia fixado *standards* sobre investigação, responsabilização, redução da letalidade e garantias de não repetição. A Defensoria leva essa moldura ao STF e força a leitura da política fluminense a partir desses parâmetros. Sua atuação não cria a obrigação convencional. Ela torna a obrigação litigável no plano interno.

A distinção é relevante para evitar excesso argumentativo. A DPRJ não exerce controle de convencionalidade em sentido jurisdicional. Sua atuação induz o controle. A Defensoria transforma a convencionalidade em argumento processual, leva ao STF a

incompatibilidade entre a política pública e a CADH e exige que a jurisdição constitucional enfrente a omissão estatal. Torelly (2017, p. 334). registra que, na formulação da Corte IDH em Almonacid Arellano, o controle de convencionalidade aparece como controle judicial a ser desempenhado pelos juízes domésticos entre normas internas e Convenção Americana.

A atuação da DPRJ, então, ocupa uma posição intermediária. Ela não decide a convencionalidade da política pública. Ela impede que a convencionalidade permaneça fora do debate constitucional. Na ADPF das Favelas, esse papel tem peso específico: a Defensoria aproxima a sentença da Corte IDH do processo constitucional e obriga o STF a lidar com a política de segurança pública como matéria simultaneamente constitucional e convencional. Essa leitura também delimita o alcance institucional da Defensoria. A DPRJ pode funcionar como agente de internalização da convencionalidade, especialmente em casos de violação estrutural de direitos humanos. Essa função decorre de sua missão constitucional de promoção dos direitos humanos e defesa de grupos vulnerabilizados. A Defensoria atua na passagem entre o *standard* internacional e o conflito doméstico, conferindo densidade jurídica à experiência das vítimas e comunidades atingidas.

A crítica permanece necessária. A atuação indutora da DPRJ só se torna decisiva porque o Estado brasileiro não internalizou espontaneamente os deveres convencionais derivados da sentença da Corte IDH. O cumprimento da CADH não deveria depender de nova litigância estratégica, nova provocação do STF e nova articulação institucional. A Defensoria atua como mecanismo de pressão em contexto de omissão. A centralidade de sua atuação confirma a fragilidade dos canais ordinários de cumprimento das decisões interamericanas.

A ADPF 635 permite sustentar que a DPRJ mobiliza o controle de convencionalidade sem ocupar o lugar do órgão jurisdicional. Sua contribuição está em converter a sentença internacional em parâmetro interno de controle da política pública. Seu limite está na origem dessa necessidade: o Estado brasileiro já estava vinculado à CADH, à jurisdição da Corte IDH e às medidas fixadas no Caso Favela Nova Brasília. A Defensoria torna exigível aquilo que o Estado deveria cumprir por iniciativa própria.

A crítica institucional da ADPF 635 começa pela constatação de que a ação obrigou o Estado brasileiro a enfrentar, no plano interno, uma condenação internacional que já lhe impunha deveres concretos. A sentença da Corte IDH no Caso Favela Nova Brasília havia fixado medidas de investigação, responsabilização e não repetição, incluindo a elaboração de um plano voltado à redução da letalidade policial e ao controle das violações produzidas pela política de segurança pública fluminense (Brasil, 2019, Edoc. 1, p. 84). A petição inicial da ADPF retomou esse comando e pediu que o plano fosse encaminhado ao STF, com medidas objetivas, cronograma e previsão de recursos, em conformidade com o prazo de noventa dias

estabelecido pela Corte IDH (Brasil, 2019, Edoc. 1, p 43). A demanda recolocou o descumprimento da sentença interamericana dentro da jurisdição constitucional brasileira.

Esse deslocamento foi relevante porque retirou a condenação internacional do campo da mera supervisão externa e a transformou em parâmetro interno de cobrança institucional. O próprio Ministro Edson Fachin reconheceu, durante os debates da ADPF, que a ação havia sido proposta em razão do descumprimento, pelo Estado do Rio de Janeiro, de uma sentença da Corte IDH, e que seu objetivo envolvia o cumprimento do preceito fundamental e da própria decisão interamericana (Brasil, 2020, P. 145). Também afirmou que as consequências jurídicas do descumprimento de uma sentença da Corte IDH não se distinguem daquelas decorrentes do descumprimento de uma decisão do STF (Brasil, 2020, P. 339). A força dessas afirmações confirma a gravidade do problema: uma decisão internacional vinculante precisou ser reintroduzida no sistema interno por meio de nova litigância constitucional.

A necessidade da ADPF demonstra o limite da abertura formal do Brasil ao SIDH. A aceitação da competência contenciosa da Corte IDH, a incorporação da CADH e a existência de sentença internacional não produziram cumprimento espontâneo suficiente. Torelly (2017, p. 327-328). observa que o controle de convencionalidade explicita obrigações já assumidas pelos Estados, especialmente os deveres previstos nos artigos 1.1 e 2 da CADH, relativos ao respeito aos direitos convencionais e à adoção de medidas internas para torná-los efetivos. Na ADPF 635, a controvérsia evidencia a distância entre obrigação assumida e prática estatal. O Estado brasileiro reconhece formalmente o SIDH, mas conserva uma política de segurança incompatível com *standards* que já deveria cumprir.

A atuação da DPRJ deve ser valorizada dentro desse quadro, sem transformar sua relevância em solução institucional ordinária. A Defensoria atuou em articulação com o partido legitimado, entidades da sociedade civil e o CNDH, inclusive no pedido de tutela provisória incidental voltado à suspensão das operações policiais durante a pandemia de Covid-19, apoiado de modo significativo na sentença do Caso Favela Nova Brasília (Azevedo, 2022, p. 227; Partido Socialista Brasileiro Et Al., 2020). Essa atuação deu consequência interna aos *standards* interamericanos e aproximou a jurisdição constitucional das comunidades atingidas. A crítica recai sobre a razão dessa necessidade: a Defensoria precisou provocar o STF porque os canais ordinários de cumprimento da decisão internacional se mostraram insuficientes.

A Defensoria Pública tem missão constitucional de promoção dos direitos humanos e defesa de grupos vulnerabilizados. Essa função autoriza sua intervenção em litígios estratégicos envolvendo violência policial, racismo institucional, letalidade estatal e descumprimento de standards interamericanos. Esse papel, contudo, não pode converter a

Defensoria em mecanismo substitutivo do dever estatal de cumprir a CADH. Investigar mortes, preservar provas, reparar vítimas, responsabilizar agentes, controlar a atividade policial e reformular a política de segurança pública são deveres do Estado brasileiro. A DPRJ pode induzir o controle de convencionalidade e pressionar o sistema de justiça. Ela não pode assumir, de forma permanente, o lugar do Estado que descumpre obrigações internacionais.

A ADPF 635, expõe uma contradição institucional relevante para o fechamento do capítulo. A litigância estratégica produziu uma via concreta de internalização dos standards interamericanos e demonstrou a importância da atuação defensorial em contextos de omissão estrutural. Ao mesmo tempo, a própria necessidade da ação revela a fragilidade do cumprimento doméstico das decisões da Corte IDH. A Defensoria aparece como instituição indispensável no caso concreto porque o Estado permaneceu inerte diante de deveres já definidos. Essa indispensabilidade não deve ser naturalizada. Quando a efetividade de uma sentença internacional depende de nova ação constitucional, nova articulação institucional e nova pressão das vítimas e das entidades de defesa, a responsabilidade estatal permanece deslocada e a convencionalidade opera mais como disputa permanente do que como dever incorporado à prática pública.

A ADPF 635 confirma a possibilidade de atuação da Defensoria Pública como agente estratégico de internalização dos standards interamericanos. A DPRJ, ao mobilizar a sentença da Corte IDH no Caso Favela Nova Brasília, contribuiu para que os parâmetros de investigação, responsabilização, redução da letalidade policial e garantias de não repetição fossem deslocados para a jurisdição constitucional brasileira. A atuação defensorial qualificou a política de segurança pública do Rio de Janeiro como problema constitucional e convencional, provocando o STF a enfrentar obrigações já assumidas pelo Estado brasileiro perante o SIDH (Azevedo, 2022, p. 227; Partido Socialista Brasileiro et Al., 2020).

Essa atuação possui relevância concreta porque a petição inicial da ADPF retomou determinações específicas da Corte IDH, especialmente a elaboração de plano voltado à redução da letalidade policial e ao controle das violações de direitos humanos produzidas pela política fluminense, com medidas objetivas, cronograma e definição de recursos (Brasil, 2019, Edoc. 1, p. 43 E 84). O próprio Ministro Edson Fachin reconheceu que a ação estava vinculada ao descumprimento de sentença da Corte IDH pelo Estado do Rio de Janeiro e afirmou que o descumprimento de uma decisão interamericana produz responsabilidades jurídicas equivalentes ao descumprimento de decisão do STF (Brasil, 2020, p. 145 E 339).

O caso também fixa o limite da hipótese. A Defensoria pode induzir o controle de convencionalidade, mas não ocupa o lugar do Estado no cumprimento da CADH. A DPRJ transforma a obrigação internacional em argumento processual, constitucional e político; a

execução dos standards permanece sob responsabilidade estatal. A necessidade de nova litigância, nova articulação institucional e nova provocação do STF indica a fragilidade dos canais ordinários de cumprimento das decisões interamericanas. A abertura formal do Brasil ao SIDH perde densidade quando a implementação interna depende de pressão permanente das vítimas, da sociedade civil e das instituições de defesa.

A experiência da ADPF 635 demonstra que a atuação da DPRJ foi decisiva para atribuir consequência interna aos *standards* interamericanos fixados no Caso Favela Nova Brasília, ao converter a sentença da Corte IDH em fundamento de controle constitucional da política de segurança pública do Rio de Janeiro. A Defensoria Pública cumpriu função institucional relevante ao aproximar vítimas, comunidades atingidas, jurisdição constitucional e parâmetros convencionais, provocando o STF a enfrentar uma omissão estatal que já não podia ser tratada como falha episódica. A força dessa atuação, porém, nasce da insuficiência do próprio Estado brasileiro: investigar mortes, responsabilizar agentes, reparar vítimas, reduzir a letalidade policial e reformular práticas incompatíveis com a CADH são deveres estatais primários, não encargos transferíveis às instituições de defesa.

A Defensoria pode induzir a internalização da convencionalidade e pressionar o sistema de justiça em contextos de violação estrutural, mas sua intervenção não substitui o cumprimento espontâneo das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil. Enquanto a efetividade das decisões interamericanas depender de nova litigância, nova articulação institucional e nova provocação judicial, a proteção convencional permanece condicionada à disputa permanente contra a omissão estatal, e não incorporada como prática ordinária de um Estado comprometido com a vida, a reparação e a não repetição.

A ADPF 635 permite sustentar, portanto, que a atuação da DPRJ se situa em uma posição intermediária entre a obrigação internacional e sua exigibilidade doméstica. A Defensoria não exerce controle de convencionalidade em sentido jurisdicional, tampouco cria as obrigações decorrentes da CADH ou da sentença proferida no Caso Favela Nova Brasília. Sua atuação consiste em identificar a desconformidade entre a prática estatal e os parâmetros interamericanos, organizá-la juridicamente e provocar os órgãos competentes para que esses parâmetros sejam considerados no controle da política pública. A litigância estratégica defensorial opera, nesse sentido, como mecanismo de internalização: transforma a convencionalidade em argumento jurídico exigível no plano doméstico e impede que a sentença internacional permaneça circunscrita ao espaço institucional do SIDH.

Demonstrar a existência desse processo de internalização, entretanto, não responde integralmente à hipótese desta pesquisa. A circulação interna dos *standards* interamericanos

constitui um resultado juridicamente relevante, mas não se confunde com sua efetividade material. Se a litigância estratégica pretende produzir efeitos que ultrapassem o reconhecimento formal de direitos, torna-se necessário verificar o que ocorreu após a intervenção do STF, quais resultados podem ser associados às medidas adotadas e, principalmente, se a atuação da DPRJ foi capaz de contribuir para uma transformação efetiva da política de segurança pública. É a partir dessa distinção entre internalização e efetividade que se passa à análise dos resultados da ADPF 635.

3.3 RESULTADOS E LIMITES DA ADPF 635: ENTRE A INTERNALIZAÇÃO E A EFETIVIDADE DOS STANDARDS INTERAMERICANOS

A avaliação da litigância estratégica desenvolvida na ADPF 635 não pode se limitar à existência de decisões favoráveis ou à incorporação, pelo Supremo Tribunal Federal, de parâmetros anteriormente fixados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Se a hipótese desta pesquisa atribui à Defensoria Pública capacidade de atuar como agente de internalização dos *standards* interamericanos, é necessário distinguir dois planos de análise. O primeiro diz respeito à internalização jurídica, verificada quando os parâmetros internacionais passam a integrar argumentos, decisões, protocolos e mecanismos de controle no plano doméstico. O segundo corresponde à efetividade material, que exige verificar se essa circulação normativa foi acompanhada de mudanças concretas na realidade que originou o litígio. Essa distinção impede que o êxito da estratégia seja medido exclusivamente pela obtenção de uma decisão judicial favorável.

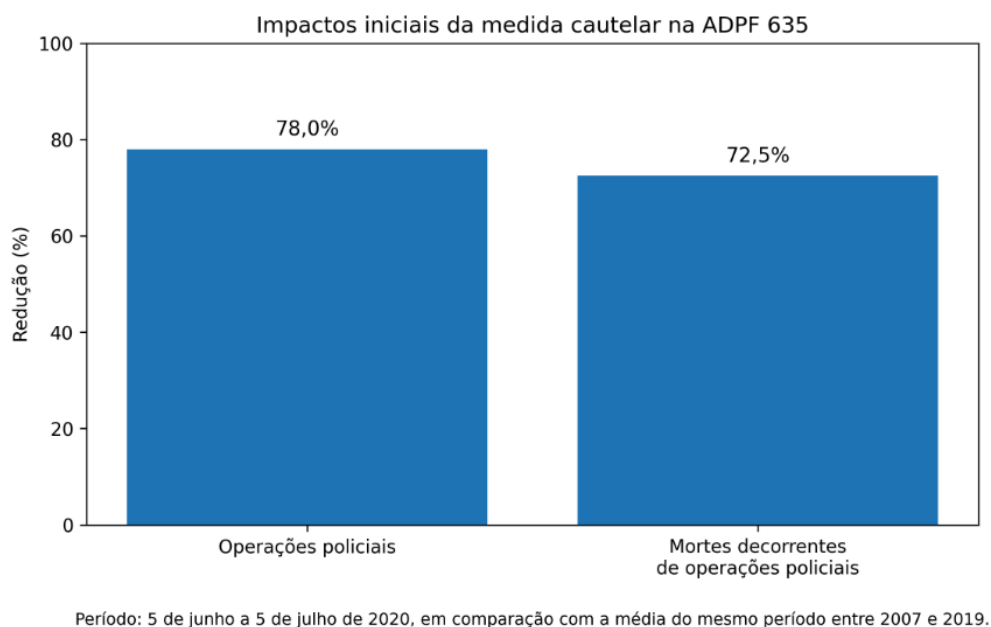
Os primeiros efeitos da ADPF 635 demonstram que a intervenção judicial foi capaz de produzir consequências materiais mensuráveis. Após o deferimento da medida cautelar que restringiu a realização de operações policiais durante a pandemia de Covid-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, o GENI/UFF identificou, entre 5 de junho e 5 de julho de 2020, redução de 78% na quantidade de operações policiais em comparação com a média do mesmo período nos anos anteriores. No mesmo intervalo, as mortes decorrentes de operações policiais apresentaram redução de 72,5% em relação à média histórica, enquanto a estimativa baseada na tendência anterior indicava redução de 77%. O estudo estimou, ainda, que aproximadamente trinta vidas foram preservadas nos primeiros trinta e um dias de vigência da cautelar.

Esses dados são relevantes porque demonstram que a discussão desenvolvida na ADPF não permaneceu exclusivamente no plano normativo. A imposição de limites à realização das

operações policiais esteve acompanhada, naquele primeiro momento, de redução concreta da violência letal. O resultado também reforça uma premissa que atravessa esta pesquisa: a repetição das violações reconhecidas no Caso Favela Nova Brasília não constitui consequência inevitável da realidade dos territórios periféricos, mas responde às escolhas institucionais que estruturam a política de segurança pública. Quando submetida a mecanismos mais intensos de controle, a atuação estatal produziu menos mortes.

Conforme demonstrado na Figura 1, no período compreendido entre 5 de junho e 5 de julho de 2020, observou-se redução de 78% na realização de operações policiais e de 72,5% nas mortes decorrentes dessas operações, em comparação com a média registrada no mesmo período entre 2007 e 2019 (GENI/UFF, 2020).

Figura 1 – Impactos iniciais da medida cautelar na ADPF 635 sobre as operações policiais e a letalidade na Região Metropolitana do Rio de Janeiro



Fonte: elaboração própria a partir de Hirata, Grillo e Dirk (2020).

A redução inicial, contudo, não autoriza concluir que a litigância tenha produzido transformação estrutural duradoura. O próprio acompanhamento posterior realizado pelo GENI/UFF apontou recrudescimento da violência à medida que as restrições impostas pelo STF passaram a ser descumpridas, revelando que os efeitos da decisão estavam condicionados à manutenção de mecanismos concretos de controle. Mais do que demonstrar simplesmente que a ADPF “funcionou”, os dados revelam uma relação mais complexa: a intervenção judicial foi capaz de constranger a política pública e reduzir sua letalidade, mas seus efeitos permanecem dependentes do grau de cumprimento das determinações impostas.

A permanência de operações altamente letais nos anos posteriores à cautelar impede, por outro lado, que os resultados iniciais sejam interpretados como evidência de transformação consolidada. O relatório do GENI/UFF sobre mega chacinas policiais registrou que um terço das vinte e sete ocorrências dessa natureza identificadas nos quinze anos analisados concentrou-se justamente entre 2020 e 2022, período posterior ao início da ADPF 635. Entre elas estão a operação do Jacarezinho, em 2021, e as operações da Penha e do Alemão, em 2022, algumas das mais letais da série histórica. O mesmo levantamento apontou a persistência de baixos níveis de responsabilização pelos episódios analisados (Hirata et al., 2023).

O contraste é significativo. A ADPF demonstrou capacidade de produzir redução imediata da letalidade quando suas determinações foram efetivamente observadas, mas não eliminou a estrutura institucional que permite a retomada de operações altamente letais. A efetividade da litigância, portanto, não pode ser aferida a partir de um único momento de redução estatística. O resultado precisa ser examinado em perspectiva temporal e institucional, considerando tanto os efeitos produzidos pela intervenção judicial quanto a capacidade estatal de incorporá-los de forma permanente.

Essa ambivalência também aparece no julgamento definitivo da ADPF 635. Em 3 de abril de 2025, o Supremo Tribunal Federal julgou os pedidos parcialmente procedentes, em decisão unânime *per curiam*. O Tribunal reconheceu expressamente a natureza estrutural do litígio, a parcial omissão estatal e a violação de direitos fundamentais, além de registrar os avanços alcançados na redução da letalidade policial. Ao mesmo tempo, considerou existir compromisso significativo do Estado do Rio de Janeiro com a cessação das violações e afastou o reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional. O plano estadual de redução da letalidade foi homologado apenas parcialmente, acompanhado de determinações complementares.

Entre as medidas consolidadas no julgamento estão a utilização de câmeras corporais, a disponibilização de ambulâncias em operações de risco, a adoção de protocolos destinados à preservação de cenas de crimes e a comunicação imediata ao Ministério Público em hipóteses de morte decorrente da atuação policial. O STF também estabeleceu mecanismo de acompanhamento do cumprimento da decisão, com participação do Conselho Nacional do Ministério Público.

O julgamento definitivo produz, assim, resultado juridicamente ambivalente. De um lado, consolida no plano constitucional brasileiro deveres relacionados ao controle da letalidade, à produção de informação, à preservação da prova, à fiscalização da atividade policial e à proteção das pessoas atingidas pelas operações. Nesse aspecto, confirma a capacidade da litigância estratégica de deslocar para o plano doméstico parâmetros que dialogam diretamente com as garantias de investigação e não repetição fixadas pela Corte IDH no Caso Favela Nova Brasília. De outro, a homologação apenas parcial do plano e a imposição de determinações complementares demonstram que, quase oito anos após a sentença interamericana de 2017 e mais de cinco anos após o ajuizamento da ADPF, a implementação desses parâmetros permanecia incompleta.

A atuação da DPRJ precisa ser avaliada dentro dessa diferença entre internalização e transformação. Sob o primeiro critério, a estratégia apresentou resultados concretos. A Defensoria participou da articulação que levou ao STF parâmetros provenientes do Caso Favela Nova Brasília, atuou no processo como *amicus curiae* e acompanhou o julgamento definitivo da ADPF. A própria instituição identificou, após a conclusão do julgamento, a fixação de critérios objetivos para operações policiais e a manutenção de mecanismos de monitoramento como resultados relevantes da demanda.

Isso não significa, entretanto, atribuir à DPRJ a autoria exclusiva dos resultados produzidos. A ADPF 635 foi construída por uma rede de atores institucionais e sociais, e a própria natureza da litigância estratégica impede reduzir seus efeitos à atuação isolada de uma instituição. A contribuição específica da Defensoria está na mediação entre as experiências concretas das comunidades atingidas, os parâmetros interamericanos e a jurisdição constitucional. Sua atuação contribuiu para tornar internamente exigíveis obrigações que já vinculavam o Estado brasileiro.

Sob o critério da transformação estrutural, contudo, a resposta precisa ser mais contida. A permanência de episódios de elevada letalidade, as dificuldades de responsabilização e a necessidade de manutenção de mecanismos judiciais de acompanhamento demonstram que a

política pública não foi integralmente reorganizada pelos parâmetros mobilizados na ADPF. A litigância estratégica produziu constrangimentos institucionais, decisões, protocolos e efeitos materiais relevantes, mas não eliminou as condições que tornam possível a repetição das violações.

Nesse sentido, a atuação da DPRJ pode ser considerada efetiva como estratégia de internalização dos *standards* interamericanos, mas apenas parcialmente resolutiva como instrumento de transformação estrutural da política de segurança pública. A distinção é importante. A efetividade da internalização se verifica na capacidade de fazer com que os parâmetros fixados pela Corte IDH ingressem no debate constitucional, fundamentem decisões internas e produzam mecanismos concretos de controle. A resolatividade, por sua vez, exigiria que esses parâmetros fossem incorporados de forma suficientemente estável à atuação estatal para reduzir a repetição das violações que deram origem ao litígio.

A primeira dimensão encontra respaldo na experiência da ADPF 635. A segunda permanece incompleta. A intervenção judicial produziu redução mensurável da violência em determinados períodos e consolidou obrigações institucionais importantes, mas a continuidade de episódios de elevada letalidade e a necessidade de acompanhamento posterior revelam que a internalização jurídica não corresponde automaticamente à transformação da realidade.

Esse limite não reduz a relevância da atuação defensorial; ao contrário, delimita com maior precisão sua função. A Defensoria não substitui o Estado no cumprimento da CADH, não executa a política pública e não possui competência para garantir, isoladamente, a observância das decisões da Corte IDH. Sua capacidade resolutiva encontra limite na própria estrutura institucional sobre a qual pretende incidir. A DPRJ pode mobilizar vítimas, produzir argumentos, articular atores, provocar o controle de convencionalidade e constranger juridicamente práticas estatais incompatíveis com os direitos humanos. A transformação permanente dessas práticas continua sendo responsabilidade do Estado brasileiro.

O Caso Favela Nova Brasília e a ADPF 635 revelam, portanto, uma conclusão menos linear do que a simples oposição entre sucesso e fracasso da litigância estratégica. Houve internalização, houve produção de efeitos e houve alteração de parâmetros jurídicos aplicáveis à política de segurança pública. Esses resultados coexistem, contudo, com a permanência da violência e com dificuldades de implementação. A atuação da DPRJ foi capaz de reduzir a distância entre a sentença internacional e o direito interno, mas não de suprimi-la integralmente. É precisamente nessa fronteira que se confirma a hipótese desta pesquisa: a litigância estratégica defensorial constitui mecanismo relevante de internalização dos *standards* interamericanos e de

indução do controle de convencionalidade, mas sua efetividade material permanece condicionada à capacidade das instituições estatais de transformar parâmetros jurídicos em práticas permanentes de proteção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa partiu de uma constatação incômoda: o SIDH reconhece violações, nomeia vítimas, responsabiliza Estados e fixa medidas de reparação, mas ainda depende das estruturas internas do próprio Estado violador para produzir efeitos concretos. No Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, essa contradição aparece de forma direta. A Corte IDH condenou o Estado brasileiro, reconheceu falhas graves de investigação, impunidade, violência sexual e letalidade policial, e fixou parâmetros de não repetição. Ainda assim, a política de segurança pública do Rio de Janeiro continuou organizada por práticas incompatíveis com a CADH. A sentença internacional não foi irrelevante. O problema está na distância entre o reconhecimento jurídico da violação e a alteração das estruturas que tornam a violação repetível.

O primeiro capítulo permitiu compreender que essa distância não é acidental. O reconhecimento do indivíduo como sujeito de proteção internacional representou avanço decisivo para o Direito Internacional, especialmente diante da tradição estatal que excluía a pessoa humana do centro da ordem jurídica. Como discutido ao longo do trabalho, a afirmação da personalidade e da capacidade jurídica do indivíduo permitiu que a pessoa humana deixasse de depender exclusivamente da intermediação estatal para reivindicar direitos. Essa conquista, porém, não encerra a crítica. O indivíduo protegido pelo SIDH não pode ser tratado como sujeito abstrato, neutro, sem raça, território, classe ou história. No Brasil, a vítima que chega ao sistema internacional carrega marcas produzidas por colonização, escravização, desigualdade, militarização e seletividade penal.

A crítica decolonial impõe essa correção de perspectiva, pois demonstra que o discurso dominante dos direitos humanos, ao se apresentar como universal, encobre sua formação histórica localizada e a produção colonial dos sujeitos considerados menos humanos, menos protegíveis ou mais sacrificáveis. Essa leitura impede que o Caso Favela Nova Brasília seja tratado como episódio isolado de violência policial. As vítimas do caso não foram atingidas por uma falha ocasional do Estado. Foram atingidas por uma racionalidade estatal que historicamente distribui proteção e violência de modo desigual. A favela, nesse contexto, não aparece como espaço acidental da violação, mas como território em que a exceção se converte em rotina administrativa.

A passagem do indivíduo protegido ao Estado internacionalmente obrigado também revelou uma insuficiência própria do SIDH. A CADH, a jurisdição da Corte IDH e o controle

d e convencionalidade reconfiguram a soberania estatal e impõem deveres concretos de respeito, garantia, investigação, reparação e adoção de medidas internas compatíveis com os direitos humanos. Conforme apresentado no desenvolvimento, o controle de convencionalidade surge como técnica de compatibilização entre atos internos e a CADH, dentro de um movimento mais amplo de constitucionalização regional dos direitos humanos.

No plano brasileiro, entretanto, esse controle ainda encontra aplicação irregular, resistência institucional e baixa incorporação cotidiana. O Estado aceita o sistema, comparece ao plano internacional e reconhece formalmente obrigações, mas hesita quando precisa modificar práticas internas que sustentam a violência.

Essa constatação conduziu o segundo eixo da pesquisa: a litigância estratégica. Como discutido no trabalho, essa prática jurídica não se resume ao ajuizamento de casos relevantes, pois envolve planejamento, escolha de arenas, articulação de atores e busca de efeitos jurídicos, políticos e sociais mais amplos. No Brasil, sua translocalização não ocorreu em terreno vazio. Ela se encontrou com experiências de advocacia popular, mobilização coletiva, atuação institucional e disputas por direitos em contextos de desigualdade profunda. A litigância estratégica, nesse quadro, possui potência e risco. Ela pode ampliar a circulação de direitos. Também pode transformar vítimas em símbolo processual, substituir participação social por técnica jurídica e produzir vitórias judiciais incapazes de alterar a vida concreta das pessoas atingidas.

Dessa forma, observa-se que decisões progressistas podem formar precedentes importantes e, ainda assim, não modificar as condições materiais que deram origem ao litígio. A ADPF 635 confirma essa ambivalência. A ação deslocou a política de segurança pública do Rio de Janeiro para o centro da jurisdição constitucional, mobilizou a sentença da Corte IDH e obrigou o STF a enfrentar a letalidade policial como problema constitucional e convencional. A existência da ADPF, entretanto, também denuncia a insuficiência dos canais ordinários de cumprimento das decisões interamericanas. Uma condenação internacional vinculante precisou ser novamente disputada no plano interno para que seus standards ganhassem força institucional.

No Caso Favela Nova Brasília, a ADPF das Favelas operou como estratégia de internalização. A sentença da Corte IDH deixou de circular apenas como decisão internacional e passou a fundamentar a crítica constitucional da política de segurança pública fluminense. A DPRJ teve papel relevante nesse deslocamento. Sua atuação aproximou três planos que costumam permanecer separados: as vítimas e comunidades atingidas pela violência estatal, os *standards* interamericanos fixados pela Corte IDH e os órgãos internos responsáveis por controlar a política pública. Essa mediação conferiu densidade concreta à convencionalidade.

A CADH deixou de aparecer como referência abstrata e passou a incidir sobre operações policiais, mortes, investigação, provas, controle externo, participação social e garantias de não repetição. A Defensoria Pública, contudo, não exerce controle de convencionalidade em sentido jurisdicional. A Defensoria não declara, com autoridade final, a incompatibilidade da política pública com a CADH. Sua atuação é indutora. Ela leva a sentença internacional ao processo constitucional, organiza a violação, provoca o STF e obriga o sistema de justiça a enfrentar a política de segurança como matéria convencional. Essa distinção preserva o rigor do argumento. A Defensoria não substitui o Judiciário, nem formula sozinho a política pública. Sua força está em tornar litigável aquilo que o Estado deveria cumprir por iniciativa própria.

Essa conclusão exige uma crítica institucional sem concessões. A atuação da Defensoria é positiva porque enxerga a vítima onde o Estado costuma enxergar ameaça, estatística ou dano colateral. A Defensoria, quando atua de forma estratégica e comprometida com os sujeitos afetados, recoloca o indivíduo dentro do sistema de proteção. Não como indivíduo abstrato da teoria liberal dos direitos humanos, mas como pessoa concreta, situada, vulnerabilizada por estruturas históricas e atingida por práticas estatais. A vítima deixa de ser apenas prova da violência e passa a ser referência para a interpretação das obrigações convencionais. Esse deslocamento é jurídico, político e ético.

A Defensoria Pública também revela outra forma de pensar o indivíduo no Direito Internacional dos Direitos Humanos. A vítima não está fora do sistema, esperando proteção de instituições superiores. Ela integra o próprio sentido do sistema. A Corte IDH, a CADH, o controle de convencionalidade, a litigância estratégica e a atuação defensorial só possuem legitimidade se forem capazes de responder à vida concreta das pessoas que justificam sua existência. Quando a Defensoria mobiliza o Caso Favela Nova Brasília na ADPF 635, ela contribui para romper a distância entre a sentença internacional e o território onde a violência continua sendo produzida. Ela leva ao STF uma pergunta que o Estado tenta evitar: como falar em cumprimento de direitos humanos enquanto a política pública segue produzindo mortos, mãos sem resposta e comunidades submetidas à rotina da operação policial?

A pesquisa também permite afirmar que o problema não é apenas a ausência de cumprimento. O problema é o próprio sistema estatal que produz a violação, resiste à responsabilização e depois administra parcialmente as medidas de reparação. A sentença internacional incide sobre um Estado que permanece armado, seletivo, burocrático e resistente à escuta das vítimas. A ADPF 635 não elimina essa estrutura. A litigância estratégica não desfaz, sozinho, a militarização da segurança pública, o racismo institucional ou a impunidade policial. A Defensoria não resolve a contradição de fundo. Sua atuação minimiza efeitos e

constrange as instituições que impedem que os standards interamericanos sejam fixados no plano interno. Essa função é indispensável enquanto o Estado brasileiro continuar tratando obrigações convencionais como compromisso formal e não como prática ordinária de governo.

A hipótese da pesquisa se confirma com esse limite. A litigância estratégica realizada pela defensoria pode funcionar como mecanismo de internalização dos standards interamericanos e como forma de provocação do controle de convencionalidade no plano interno. Sua eficácia depende da capacidade de articular vítimas, sociedade civil, dados, processo constitucional e jurisprudência interamericana, diante das falhas das estruturas que tornam necessária essa atuação. A Defensoria atua porque o Estado falha.

O Caso Favela Nova Brasília e a ADPF 635 mostram que a efetividade dos direitos humanos não se realiza pela solenidade da condenação internacional. Ela exige investigação séria, responsabilização real, reparação adequada, participação das vítimas, controle público das forças de segurança e transformação da política que produz mortes. A Defensoria Pública ocupa lugar relevante nesse percurso porque pode reduzir a distância entre o direito declarado e a vida atingida. Sua atuação permite que a vítima seja vista, ouvida e considerada na construção dos parâmetros internos de proteção.

Enquanto existir um Estado que produz violações e resiste a enfrentá-las, a Defensoria continuará sendo uma instituição de contenção, pressão e internalização. Sua presença não absolve o Estado de sua responsabilidade. Ao contrário, torna mais visível a omissão estatal e reafirma que nenhuma ordem jurídica comprometida com direitos humanos pode aceitar que a vida de pessoas negras, pobres e favelizadas dependa da insistência permanente de quem precisa provar, uma vez após a outra, que também é sujeito de direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Cinthia Catarine Leão. **Fundamentos sócio-históricos dos direitos humanos e a “mão visível” do Estado: a relação ambígua na garantia e violação na atualidade brasileira.** 2024. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2024.

ASSIS, Mariana Prandini. Strategic litigation in Brazil: exploring the translocalisation of a legal practice. **Transnational Legal Theory**, [S. l.], v. 12, n. 3, p. 360-389, 2021. DOI: 10.1080/20414005.2021.2006560.

AZEVEDO, Davi Quintanilha Failde de. **Acesso ao Sistema Universal de Proteção dos Direitos Humanos por meio do mecanismo de comunicações individuais como instrumento da litigância estratégica internacional no âmbito das Defensorias Públicas.** 2020. 288 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

AZEVEDO, Davi Quintanilha Failde de. **O cumprimento de reformas estruturais determinadas em sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos: o Caso Favela Nova Brasília.** 2024. 377 f. Tese (Doutorado em Direito Internacional e Direito Comparado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

BALDRY, H. C. **The unity of mankind in Greek thought.** Cambridge: Cambridge University Press, 1965.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BATISTA, Júlia Gabrielle de Lima. **Litígio estratégico no SIDH: a narrativa e prática de atores no caso Povo Indígena Xucuru.** 2019. Monografia (Escola de Formação) – Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2019.

BORGES, André Luiz Machado; JACOBUCCHI, Fabrizio. A supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos em perspectiva: reflexos das diferentes hierarquias no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 1-20, 2021.

BRAGATO, Fernanda Frizzo. Para além do discurso eurocêntrico dos direitos humanos: contribuições da descolonialidade. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 19, n. 1, p. 201-230, jan./abr. 2014. DOI: 10.14210/nej.v19n1.p201-230.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Casos contenciosos brasileiros.** Brasília, DF: CNJ, [2026]. Disponível em: [Casos contenciosos brasileiros – CNJ](#). Acesso em: 27 maio 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Monitoramento e fiscalização das decisões do Sistema IDH.** Brasília, DF: CNJ, [2026]. Disponível em: [Monitoramento e fiscalização das decisões do Sistema IDH – CNJ](#). Acesso em: 19 jun. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação n. 123, de 7 de janeiro de 2022.**

Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Diário da Justiça Eletrônico/CNJ, Brasília, DF, n. 7, p. 5-6, 11 jan. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 364, de 12 de janeiro de 2021**. Dispõe sobre a instituição da Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos no âmbito do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: [Resolução CNJ n. 364/2021](#). Acesso em: 19 jun. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 544, de 11 de janeiro de 2024**. Altera a Resolução CNJ n. 364/2021, que dispõe sobre a instituição da Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos no âmbito do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: [Resolução CNJ n. 544/2024](#). Acesso em: 19 jun. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Sentenças relacionadas ao Brasil**. Brasília, DF: CNJ, [2026]. Disponível em: [Sentenças relacionadas ao Brasil – CNJ](#). Acesso em: 19 jun. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ. **Comportamento judicial em relação à Convenção Americana sobre Direitos Humanos: uma análise empírica do Poder Judiciário brasileiro**. Brasília, DF: CNJ, 2023.

BRASIL. Conselho Superior da Defensoria Pública da União. **Resolução n. 127, de 6 de abril de 2016**. Regulamenta a tutela coletiva de direitos e interesses pela Defensoria Pública da União. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 19 abr. 2016.

BRASIL. Conselho Superior da Defensoria Pública da União. **Resolução CSDPU n. 183, de 2 de julho de 2021**. Dispõe sobre a promoção e proteção de direitos humanos no âmbito da Defensoria Pública da União. Boletim Eletrônico Interno da DPU, Brasília, DF, n. 129, 6 jul. 2021.

BRASIL. Defensoria Pública da União. **Anuário de atuação coletiva da DPU: abril/2017 a maio/2018**. Brasília, DF: Defensoria Pública da União, jun. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 jan. 1994.

BRASIL. **Lei Complementar n. 132, de 7 de outubro de 2009**. Altera dispositivos da Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 out. 2009.

BRASIL. **Lei n. 11.448, de 15 de janeiro de 2007**. Altera o art. 5º da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jan. 2007.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Sentenças da Corte Interamericana**. Brasília, DF: MDHC, [2026]. Disponível em: [Sentenças da Corte Interamericana – MDHC](#). Acesso em: 19 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2025.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A humanização do direito internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **El ejercicio de la función judicial internacional: memorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (org.). **A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro**. San José da Costa Rica: Instituto Interamericano de Direitos Humanos; Brasília, DF: Comitê Internacional da Cruz Vermelha; Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados; Comissão da União Europeia, 1996.

CARVALHO, Sandra; BAKER, Eduardo. Experiências de litígio estratégico no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. **SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 11, n. 20, p. 465-475, jun./dez. 2014.

CASSESE, Sabino. As relações entre Estados e instituições globais e entre Estados. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARD, Murilo (org.). **Teoria do Estado: sentidos contemporâneos**. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 251-266.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. Washington, D.C.: CIDH, 2009. Disponível em: [Comissão Interamericana de Direitos Humanos](#). Acesso em: 13 maio 2026.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Situação dos direitos humanos no Brasil**. Washington, D.C.: Organização dos Estados Americanos, 2021. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 9/21. Aprovado em: 12 fev. 2021. Disponível em: [Situação dos direitos humanos no Brasil](#). Acesso em: 29 jun. 2026.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **A situação dos direitos humanos no Brasil desde uma perspectiva étnico-racial: pessoas afrodescendentes, indígenas e quilombolas: guia prática**. Washington, D.C.: Organização dos Estados Americanos, 2023. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 159/23. Aprovado em: 24 jul. 2023.

CONJUR. Após júri absolutório, STJ nega federalizar apuração das chacinas da Nova Brasília. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 25 ago. 2021. Disponível em: [Consultor Jurídico](#). Acesso em: 25 jun. 2026.

CONJUR. Júri absolve policiais acusados de matar 13 pessoas. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 17 ago. 2021. Disponível em: [Consultor Jurídico](#). Acesso em: 25 jun. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile**. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 26 de setembro de 2006. Série C, n. 154. San José: Corte IDH, 2006.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Favela Nova Brasília (“Cosme Rosa Genoveva, Evandro de Oliveira e outros”) vs. Brasil**. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 16 de fevereiro de 2017. Série C, n. 333. San José: Corte IDH, 2017. Disponível em: [Sentença do Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil](#). Acesso em: 25 jun. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Gelman vs. Uruguai**. Supervisão de cumprimento de sentença. Resolução de 20 de março de 2013. San José: Corte IDH, 2013.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil**. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, n. 219. San José: Corte IDH, 2010.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso González e outras (“Campo Algodonero”) vs. México**. Exceção preliminar, mérito, reparações e custas. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C, n. 205. San José: Corte IDH, 2009.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras**. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C, n. 4. San José: Corte IDH, 1988.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe anual 2022**. San José: Corte IDH, 2022. Disponível em: [Corte Interamericana de Direitos Humanos](#). Acesso em: 17 maio 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Parecer consultivo OC-18/03, de 17 de setembro de 2003: condição jurídica e direitos dos migrantes indocumentados**. San José: Corte IDH, 2003.

DIAS, Thaís Henriques. Análise da pré-execução do Programa de Indenização Mediada e a tutela adequada dos direitos coletivos *lato sensu*. In: CONGRESSO DE PROCESSO CIVIL INTERNACIONAL, 2., 2017, Vitória. **Anais [...]**. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2017. p. 556-570.

DOUZINAS, Costas. Sete teses sobre os direitos humanos. **Hendu: Revista Latino-Americana de Direitos Humanos**, Belém, v. 7, n. 1, 2016. DOI: 10.18542/hendu.v7i1.6016. Disponível em: [Sete teses sobre os direitos humanos](#). Acesso em: 6 jul. 2026.

DUZI, Isabelle Clara Alves. **Análise do processo de finalização da Comissão Internacional contra a Impunidade no Estado da Guatemala sob o viés do princípio da pacta sunt servanda no Direito Internacional Público**. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2024.

FERNANDES, Karina Macedo Gomes; MAISNER, Morgana. O papel da litigância estratégica em direitos humanos na concretização do direito à moradia no Brasil: a ADPF n. 828 e a Campanha Despejo Zero. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte, ano 10, n. 18, p. 33-66, jan./jun. 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: [Fórum Brasileiro de Segurança Pública](#). Acesso em: 26 maio 2026.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; PEDROSA, Tomás Araújo; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Violações estruturais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: uma análise a partir do Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 21, n. 37, p. 1-29, maio/ago. 2023.

HIRATA, Daniel; GRILLO, Carolina Christoph; DIRK, Renato. **Operações policiais e violência letal no Rio de Janeiro: os impactos da ADPF 635 na defesa da vida**. Rio de Janeiro: Grupo

de Estudos dos Novos Ilegalismos, Universidade Federal Fluminense, 2020.

HIRATA, Daniel; GRILLO, Carolina Christoph; DIRK, Renato Coelho; LYRA, Diogo Azevedo. **Estatização das mortes, mega chacinas policiais e impunidade**. Rio de Janeiro: Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos, Universidade Federal Fluminense, 2023.

HITTERS, Juan Carlos. Un avance en el control de convencionalidad: el efecto “erga omnes” de las sentencias de la Corte Interamericana. **Estudios Constitucionales**, Talca, v. 11, n. 2, p. 695-710, 2013.

MALDONADO, Maurílio. **Separação dos poderes e sistema de freios e contrapesos: desenvolvimento no Estado brasileiro**. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2003. Disponível em: [Separação dos poderes e sistema de freios e contrapesos](#). Acesso em: 22 jun. 2026.

MEDEIROS, Bruna Agra de; MOREIRA, Thiago Oliveira. A atuação e o impacto da Unidade de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Interamericano de Direitos Humanos no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, Natal, v. 18, n. 1, p. 180-212, jan./jun. 2025.

MENEGHEL, Yury Scardua. **A fragilidade na concretização de normas que versam sobre direitos fundamentais no âmbito dos tratados internacionais**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito – Ciências Jurídico-Políticas, especialidade em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2018.

MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá. Implementação e monitoramento de políticas de segurança pública impostas por condenação internacional: o Caso Favela Nova Brasília. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 5, n. 27, p. 128-148, dez. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria-Geral da República. **Petição de Incidente de Deslocamento de Competência n. 101/2019 – SDHDC/GABPR: Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil**. Brasília, DF: MPF, 2019. Acesso em: 25 jun. 2026.

MÜLLER, Juliana. Por uma nova historiografia do Direito Internacional. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 18-35, jan./jun. 2020. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-0219/2020.v6i1.6379.

MUTUA, Makau. Savages, victims, and saviors: the metaphor of human rights. **Harvard International Law Journal**, Cambridge, v. 42, n. 1, p. 201-245, 2001.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Litígio estratégico x litígio estrutural (de interesse público): ao fim e ao cabo, denominações de um mesmo instituto para a defesa de direitos fundamentais? **Pensar: Revista de Ciências Jurídicas**, Fortaleza, v. 27, n. 1, p. 1-12, jan./mar. 2022. DOI: 10.5020/2317-2150.2022.11447.

OPENAI. **ChatGPT: ferramenta de inteligência artificial utilizada para revisão textual, adequação formal e normalização de referências**. Versão GPT-5.5 Thinking. São Francisco: OpenAI, 2026. Disponível em: [ChatGPT](#). Acesso em: 2 jul. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Princípios e diretrizes básicos sobre o direito das vítimas de violações manifestas das normas internacionais de direitos humanos e de violações graves do Direito Internacional Humanitário a interpor recursos e obter reparações**. Resolução n. 60/147, de 16 de dezembro de 2005. Nova York: ONU, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. **Protocolo de Istambul: manual para a investigação e documentação eficazes da tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes**. Genebra: ONU, 1999.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. Bogotá: OEA, 1948.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. San José, Costa Rica, 22 nov. 1969.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem**. Bogotá: OEA, 1948.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **O que é a Comissão Interamericana de Direitos Humanos?** Washington, D.C.: OEA, [2026]. Disponível em: [Organização dos Estados Americanos](#). Acesso em: 11 maio 2026.

OSMO, Carla; MARTIN-CHENUT, Kathia. A participação das vítimas no sistema interamericano: fundamento e significado do direito de participar. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 1455-1506, 2017.

OSORIO, Leticia Marques. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 571-592, 2019. DOI: 10.1590/2179-8966/2019/39337.

PACHECO DANI, Liana Lidiane. Assistência jurídica em tutela coletiva prestada pela DPU e Defensorias Públicas na América Latina. **Revista da Defensoria Pública da União**, Brasília, DF, n. 23, p. 267-282, jan./jun. 2025. DOI: 10.46901/revistadadpu.i23.p267-282.

PADRÓS, Enrique Serra. A Operação Condor e a conexão repressiva no Cone Sul. In: PADRÓS, Enrique Serra et al. **A ditadura de segurança nacional no Rio Grande do Sul (1964-1985): história e memória**. Porto Alegre: Corag, 2007.

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO. **Petição inicial na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635/RJ**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2019.

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO et al. **Pedido de tutela provisória incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635/RJ**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2020.

PEREIRA, Antônio Celso Alves. Apontamentos sobre a Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 87-119, 2009.

PINTO, Erika Alcantara. Dinâmica da atuação coletiva em direitos humanos da Defensoria Pública da União: uma proposta de estudo. **Revista CEJ**, Brasília, DF, ano 26, n. 84, p. 44-52, jul./dez. 2022.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 23. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

REDRESS. **Holistic strategic litigation against torture**. Practice Note 2. London: REDRESS, 2021.

ROQUE, Igor Roberto Albuquerque. Assimetrias federativas no controle de constitucionalidade: Defensoria Pública entre Estados e União. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, [S. l.], n. 25, p. 432-448, jan./dez. 2025.

SALMÓN, Elizabeth; BLANCO, Cristina. **El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú; Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 15. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2026.

SETENTA, Maria do Carmo Goulart Martins. Controle difuso de convencionalidade: casos de atuação da Defensoria Pública da União. **Revista da Defensoria Pública da União**, Brasília, DF, n. 14, p. 183-210, jul./dez. 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Incidente de Deslocamento de Competência n. 21/RJ (2019/0271963-5)**. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Terceira Seção. Julgado em: 25 ago. 2021. Publicado em: 31 ago. 2021. Acesso em: 25 jun. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Terceira Seção nega federalização do caso Favela Nova Brasília e mantém ações na Justiça do Rio**. Brasília, DF: STJ, 25 ago. 2021. Acesso em: 25 jun. 2026.

TORELLY, Marcelo. Controle de convencionalidade: constitucionalismo regional dos direitos humanos? **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 321-353, 2017. DOI: 10.12957/dep.2017.23006.

VILAS BOAS, Pedro; ALLEONI, Matheus. Policiais brasileiros matam mais do que os de 15 países do G20 somados. **UOL Notícias**, São Paulo, 18 dez. 2024. Acesso em: 26 maio 2026.