

10o. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA - ABCP  
BELO HORIZONTE-MG, 30 DE AGOSTO À 02 DE SETEMBRO DE 2016

ÁREA TEMÁTICA: POLÍTICA, DIREITO E JUDICIÁRIO

**FATORES INCIDENTES NA IMPUNIDADE DE AGENTES ESTATAIS EM CASOS  
JULGADOS PELA CORTE INTERAMERICANA**

**RODRIGO DE ALMEIDA LEITE**

DOUTORANDO EM CIÊNCIA POLÍTICA - UFPE

PROFESSOR DA UFERSA

## **FATORES INCIDENTES NA IMPUNIDADE DE AGENTES ESTATAIS EM CASOS JULGADOS PELA CORTE INTERAMERICANA**

### **RESUMO**

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos é hoje um importante aliado na luta pelos direitos humanos no continente americano. Por meio da criatividade jurisprudencial da Corte Interamericana de Direitos Humanos, os países sob a sua jurisdição puderam avançar relativamente na aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH).

No entanto, ao mesmo tempo em que o Sistema avança em ritmo cadenciado, padece de uma “enfermidade” que ameaça a sua estrutura: a falta de incentivos dos Estados para cumprir integralmente as sentenças da Corte.

Para se ter uma idéia do grau de descumprimento das sentenças da Corte Interamericana, em um estudo realizado pelo autor desta proposta (no Curso de Doutorado em Ciência Política) com sentenças e resoluções de supervisão entre 2001 (ano em que tem início o trabalho de supervisão pelo Tribunal) e junho de 2015, identificou-se 96 sentenças contenciosas descumpridas pelos Estados e 13 casos totalmente cumpridos e encerrados, o que remete ao um total de 109 casos analisados. Em termos percentuais, isto representa que 88% das sentenças dentro do critério de amostra realizado não foram totalmente cumpridas pelos países, e somente 12% dos casos foram encerrados.

O conteúdo destas sentenças pode ser bastante amplo, pois o conceito de reparação da CADH determina que, além de se garantir à vítima o gozo do seu direito ou liberdade violados, se for procedente, que se reparem as conseqüências da medida ou situação que gerou a vulneração destes direitos e se pague uma indenização justa. Por outro lado, a Corte tem diversificado o seu leque de medidas de reparação, determinando aos países condenados, por exemplo, que façam obras ou atos públicos em homenagens às vítimas, modifiquem a legislação interna dos países, investiguem e sancionem os culpados de violações de direitos humanos, entre outros.

Desta forma, no estudo realizado foram categorizadas as 10 principais medidas de reparação nas sentenças selecionadas. E para mensurar estas variáveis, utilizou-se de indicadores de cumprimento que são adotados pela Corte nas resoluções de supervisão de suas sentenças. Este modelo adotado pelo Tribunal classifica cada medida em totalmente cumprida (TC), parcialmente cumprida (PC) e pendente de acatamento (PA), significando este último que o Estado não realizou nenhum procedimento tendente a cumprir a medida de reparação. Desta forma, aplicou-se uma escala ordinal de informação qualitativa. Assim, as informações sobre o cumprimento de cada caso são colhidas e fornecidas pela própria Corte Interamericana, quando realiza o trabalho de supervisão da execução das sentenças, e emite formalmente uma “Resolução de Supervisão”, que é uma espécie de relato do quadro fático de cumprimento das sentenças pelo Estado.

O resultado então da análise das sentenças, revelou que as categorias que foram mais totalmente cumpridas foram as ordens para que o Estado realizasse a publicidade das sentenças em meios oficiais e de grande circulação nacional, com 71,4 % de cumprimento integral, a realização de ato público de reconhecimento da responsabilidade internacional (71,1%), o pagamento de custas do processo (70,2%), a reabertura de processos (55,6%), o pagamento de indenizações (53,8%), a realização de atos públicos em homenagens às vítimas de violações de direitos humanos (46,7%), e o retorno à situação anterior do gozo de algum direito ou devolução de bens das vítimas (42,9%).

Por outro lado, a pesquisa revelou que três medidas de reparação nas sentenças possuem um baixíssimo nível de cumprimento integral pelos Estados. A primeira delas é a determinação para que os países modifiquem sua legislação para se adequar às normas do Sistema Interamericano, com apenas 11,8% de cumprimento total. A segunda é a ordem para que se forneça um tratamento de saúde/ou psiquiátrico aos familiares ou as vítimas (8,7%), e a mais surpreendente, que é a condenação para que os países investiguem,

julguem e condenem os responsáveis pelas violações, que nunca foi cumprida totalmente na amostra de decisões analisada (0,0 %).

É importante ressaltar que nas sentenças selecionadas que ainda não foram totalmente cumpridas (96), esta condenação para investigar, julgar e sancionar os culpados teve um índice de frequência de 72% (64 sentenças). E entre estas sentenças, apenas dois casos não envolveram agentes estatais como possíveis responsáveis pelos crimes cometidos.

Neste sentido, o objetivo da proposta deste artigo é pesquisar que fatores têm feito com que os agentes estatais suspeitos de violações de direitos humanos julgadas pela Corte Interamericana não sejam julgados e condenados em seus países. A hipótese inicial é a de que os processos criminais acabam sendo sobrestados na fase de investigação policial, e que o tempo entre a data do fato e a sentença da Corte é muito grande, o que faz com que a volta à investigação ordenada pela Corte seja prejudicada ante a falta de provas.

Como metodologia, será realizada uma pesquisa qualitativa, de forma a identificar variáveis (categorias) que possam explicar o descumprimento desta medida de reparação. Buscar-se-á identificar se os processos estão encontrando obstáculos na fase de investigação, através do trabalho da Polícia, se é o Ministério Público ou o Poder Judiciário que está criando entraves para o andamento processual, ou se há uma negativa explícita do próprio Poder Executivo em dar seguimento à sentença. Fatores contextuais também serão classificados e levados em consideração, como por exemplo, se são crimes que ocorreram no período da ditadura militar ou não. Além destas questões, o tipo de crime envolvido será classificado, e o fator tempo também será observado, no intuito de identificar se a distância temporal entre a data do crime e a da sentença condenatória da Corte Interamericana pode ter alguma correlação.

Cabe ressaltar que na literatura da área jurídica ou da ciência política ainda não há um estudo com este grau de aprofundamento, que complementar a pesquisa inicial elaborada. Esta proposta demandará a análise criteriosa de sessenta e sete sentenças da Corte Interamericana que envolve a impunidade de agentes estatais suspeitos de violações de direitos humanos, mais as resoluções de supervisão para cada sentença, que variam em quantidade para cada caso. Estas resoluções de supervisão é que nos fornecerão os dados necessários para análise da pesquisa, e que podem ser encontradas no website do Tribunal.

**Palavras-Chave:** Corte Interamericana; Impunidade; Agentes Estatais

## FATORES INCIDENTES NA IMPUNIDADE DE AGENTES ESTATAIS EM CASOS JULGADOS PELA CORTE INTERAMERICANA

*Rodrigo de Almeida Leite<sup>1</sup>*

### INTRODUÇÃO

A Corte Interamericana de Direitos Humanos é um tribunal internacional que julga violações de direitos humanos dos Estados que se submeteram à sua jurisdição, e que fazem parte do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Ainda estabelecido em uma estrutura clássica, muito respeitadora da soberania dos países, julga os casos que lhe são submetidos e profere decisões judiciais responsabilizando internacionalmente os Estados. O objetivo destas condenações é fazer com que os países reparem as violações sofridas pelas vítimas, seja, por exemplo, através do pagamento de indenizações ou da investigação e julgamento dos culpados. A análise deste último tipo de medida de reparação é o foco deste trabalho.

A partir de uma pesquisa elaborada por Zaverucha e Leite (2016), observou-se um alto índice de descumprimento nas sentenças da Corte Interamericana, e em específico, a ordem para que os países investiguem, julguem e sancionem os agentes estatais suspeitos de violações de direitos humanos. Em verdade, dentro dos critérios de seleção de casos estabelecido pelos autores, nenhum caso teve esta medida totalmente cumprida, ou seja, há uma verdadeira impunidade dos agentes estatais em seus países.

O conceito de impunidade aqui adotado aborda justamente o fato de que, após a condenação do Estado pela Corte Interamericana, os países deveriam realizar todos os esforços para investigar e julgar os crimes cometidos por agentes estatais. No entanto, os órgãos nacionais não levam os casos adiante. E os fatores que incidem e contribuem para esta impunidade serão aqui estudados. Entre eles estão fatores temporais, a quantidade de réus nos processos, os tipos de crimes cometidos e a fase de julgamento onde o processo parou nos órgãos nacionais.

Neste sentido, o artigo foi estruturado da seguinte forma: inicialmente será apresentado como funciona o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a Corte, em seguida serão apresentados que tipos de que casos serão estudados. Logo após será estabelecida a metodologia e a análise dos resultados.

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito e Políticas da União Européia pela Universidade de Salamanca, Mestre em Direito pela Universidade de Lisboa e Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) – Brasil. Professor de Direito Constitucional e Direito Internacional Público da Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA).

## 1 A CORTE E O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (adiante Corte Interamericana, Corte IDH, Corte ou Tribunal) e a Comissão Interamericana são os dois principais órgãos internacionais destinados no continente americano para a proteção dos direitos humanos e fazem parte do denominado Sistema Interamericano de Direitos Humanos. São principais porque atuam diretamente nas demandas do Sistema. No entanto, existem também órgãos políticos da Organização dos Estados Americanos que participam no processo de respeito às obrigações oriundas dos tratados, a exemplo da Assembléia Geral da OEA, mas que atuam subsidiariamente.

A Comissão Interamericana foi estabelecida em 1959 e iniciou suas funções em 1960. Por sua vez, a OEA adotou a Convenção Americana de Direitos Humanos (adiante Convenção Americana ou CADH) em 1969, e a partir de seu mandamento criou a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que começou a atuar em 1979. Cabe ressaltar que no momento da criação da Corte, cada país deveria aderir à jurisdição do Tribunal, ou seja, ter a possibilidade de indicar juízes e serem julgados pelo órgão<sup>2</sup>. Neste momento, os Estados Unidos e o Canadá não ratificaram a adesão à Corte, e assim não podem ser julgados por violações à CADH. No entanto, qualquer país que não aceitou a jurisdição do tribunal pode solicitar a adesão a qualquer tempo<sup>3</sup>.

Neste Sistema, a Corte Interamericana e a Comissão funcionam em complementaridade, mas com papéis distintos. A Comissão atua no primeiro passo do Sistema, que consiste na análise da admissibilidade das denúncias de violações de direitos humanos<sup>4</sup>, tentando encontrar soluções consensuais entre as partes bem como tem poderes investigatórios e a faculdade de apresentar relatórios sobre as condições dos direitos humanos nos países.

Por sua vez, a Corte é responsável por demandas contenciosas (judiciais), por emitir medidas provisórias e por proferir opiniões consultivas. É o órgão judicial do sistema, e atua após a Comissão decidir levar o caso até o Tribunal. A função do Tribunal é julgar as violações aos tratados que compõem o Sistema e responsabilizar os Estados. Assim, frise-se que a Corte não é uma instância recursal ou tem poderes para revogar ou cassar decisões judiciais nacionais. O seu objetivo é apenas analisar as violações aos tratados do

---

<sup>2</sup> Assim determina o art. 62.1 da CADH: "Todo Estado-parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece como obrigatória, de pleno direito e sem convenção especial, a competência da Corte em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação desta Convenção".

<sup>3</sup> Uma lista com os países que fazem parte da CADH encontra-se em: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm).

<sup>4</sup> Neste trabalho, quando se fizer referência a "violações de direitos humanos", entenda-se que são violações à CADH e os demais tratados que fazem parte do Sistema Interamericano.

sistema, e responsabilizar o país por tal fato, independente do agente ou poder (executivo, legislativo ou judiciário) nacional tenha cometido a violação.

Desta forma, é importante esclarecer que o Sistema Interamericano de Direitos Humanos é composto de uma complexa estrutura de mecanismos e procedimentos previstos tanto pela Carta da OEA como pelos dispositivos estabelecidos na CADH e seus protocolos adicionais. Assim, o seu funcionamento tem como base os tratados referidos, sendo que para fundamentar uma sentença, a Corte pode utilizar-se de outros tratados que fazem parte do Sistema, como por exemplo, a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, o Protocolo de San Salvador, que é um protocolo adicional à CADH em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, e a Convenção de Belém do Pará, que visa a prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher<sup>5</sup>.

Neste sentido, o Sistema Interamericano se caracteriza por sua estrutura institucional dupla: uma derivada da Carta da OEA, e outra com a entrada em vigor da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Pode-se afirmar também que, de igual maneira que na Europa, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos foi precedido por um organismo internacional de característica regional – que é a Organização dos Estados Americanos. Ou seja, tanto a Comissão Interamericana quanto a Corte são órgãos da OEA. A principal diferença é que o Sistema Europeu surgiu como uma resposta a atrocidades da Segunda Guerra Mundial, e o Sistema Interamericano nasce a partir da interação política entre os países (GARCÍA, 2007, p. 11; CARULLA, 2007, pp. 17-18).

Em relação à Corte Interamericana, cabe ressaltar que nos casos da competência contenciosa (judicial), a Corte Interamericana emite uma sentença com valor jurídico vinculante para as partes, na qual determina ou não a violação da Convenção Americana de Direitos Humanos e dos demais tratados que fazem parte do Sistema Interamericano. Os artigos 67 e 68.1 da CADH determinam que a sentença da Corte será definitiva e inapelável e que os Estados comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes.

O conteúdo destas sentenças pode ser bastante amplo, pois o conceito de reparação da CADH determina que, além de se garantir à vítima o gozo do seu direito ou liberdade violados, se for procedente, que se reparem as conseqüências da medida ou situação que gerou a vulneração destes direitos e se pague uma indenização justa. A Corte Interamericana tem diversificado o seu leque de medidas de reparação, determinando aos países condenados, por exemplo, que façam obras em homenagens às vítimas, que sejam criados cursos de preparação de corpos policiais, bolsas de estudo, oferecimento de

---

<sup>5</sup> Uma lista com os tratados que fazem parte do Sistema pode ser encontrada em: <http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/dbasicos.asp>.

tratamento de saúde e psiquiátrico, que se investigue e sancione os culpados de violações, entre outros.

Contudo, a realidade é que em alguns países que fazem parte do sistema, existem barreiras para a execução completa destas sentenças. Em algumas situações, o Poder Executivo até possui vontade de implementar as medidas de reparação ordenadas pela Corte Interamericana, mas as próprias normativas internas impedem os atores públicos de fazer cumprir as ordens, ainda mais quando as medidas devem ser implementadas por outro poder. Aliado a estes fatos, existe a própria burocracia dos órgãos públicos, aliado a outros fatores, que impedem uma execução rápida das sentenças.

Para controlar e supervisionar o cumprimento destas sentenças, foi criado um mecanismo de supervisão de caráter duplo: a própria Corte realiza um procedimento de supervisão (etapa judicial), e existe também a possibilidade de supervisão em nível político, de caráter subsidiário, com a atuação do Conselho Permanente (e sua Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos) e da Assembléia Geral da OEA.

Na etapa judicial, ao proferir a sentença com as medidas de reparações, a Corte Interamericana geralmente se reserva à faculdade de supervisionar o cumprimento de suas próprias decisões. O trabalho de supervisão do Tribunal é o primeiro passo neste processo de controle, e requer um estudo cuidadoso, consistindo em determinar se o Estado condenado cumpriu com suas obrigações na forma e no tempo previsto na sentença respectiva. Além disso, a Corte costuma realizar audiências com as partes envolvidas no caso (o Estado, a Comissão Interamericana e os representantes das vítimas, assim como recebe relatórios de cada um sobre o estado de cumprimento), para que se possa discutir o avanço no respeito às medidas de reparação ordenadas.

Posteriormente, o Tribunal emite uma resolução de supervisão, onde resume as informações sobre as medidas que já foram cumpridas pelo Estado condenado, as que foram parcialmente cumpridas e as que não tiveram nenhum tipo de ato volitivo do Estado para sua implementação, além de estipular um prazo para que o Estado, a Comissão e as vítimas apresentem novo relatório sobre o cumprimento das medidas ordenadas na sentença.

A Corte Interamericana deve também incluir os casos que não foram totalmente cumpridos em seu Relatório Anual, e apresentá-los ante a Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos (CAJP) do Conselho Permanente, no próprio Conselho, e nas Reuniões Ordinárias da Assembleia Geral da OEA. Estes, a princípio, seriam os órgãos políticos responsáveis pela supervisão do cumprimento das sentenças da Corte Interamericana. Contudo, grande parte da doutrina afirma que a atitude destes órgãos frente à discussão dos temas que são objetos de atenção da Corte Interamericana em seus relatórios anuais é

apática e desinteressada (BRICEÑO-DONN, 2001, p. 6; KRSTICEVIC 2007, p. 35; PASQUALUCCI, 2003, p. 343-346; SCHNEIDER, 2012, p. 201-202).

Assim, importância fundamental para este trabalho será dada sobre a etapa judicial de supervisão de cumprimento das sentenças. É através das resoluções de supervisão emitidas pela Corte Interamericana que se tem um diagnóstico do cumprimento de cada medida de reparação ordenada nas sentenças da Corte IDH.

## **2 OS CASOS PERANTE A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

Dentro do rol de sentenças da Corte Interamericana existe uma grande quantidade de casos nos quais os países foram condenados em razão do cometimento, por parte de suas forças policiais ou militares, ou de outros agentes do Estado, de crimes como assassinato, desaparecimento forçado, estupro, tortura, lesões corporais, massacre de determinados grupos étnicos, entre outras violações de direitos humanos. Neste trabalho serão pesquisados estes tipos de crimes.

Grande parte destes delitos são legados de períodos ditatoriais, no sentido de que essas práticas autoritárias foram implantadas durante e após tais regimes, e que se tornaram instituições informais com o manto da impunidade. Refletem ainda casos que também foram cometidos em períodos de ditadura militar. São massacres de populações indígenas, mortes e torturas em presídios, assassinatos e prisões de opositores políticos, espancamentos por policiais. Estes são apenas alguns exemplos de casos julgados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH).

Ressalta-se que aqui, as “violações de direitos humanos” referem-se a violações de direitos garantidos na Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), que contém um rol de direitos humanos a serem protegidos, além de abranger outros tratados que fazem parte do Sistema.

Desta forma, o foco deste trabalho são casos nos quais agentes estatais, ou de particulares à serviço do Estado, agiram de forma a cometer crimes, cujos casos foram julgados pela Corte Interamericana. Nestas condenações que os países sofreram, entre as medidas de reparação estabelecidas nas sentenças, está a que determina a investigação, o julgamento e a sanção dos culpados. No entanto, nos casos que serão objetos de análise, nenhuma sentença da Corte Interamericana que teve este tipo de ordem foi totalmente cumprida, e em consequência, muitos agentes estatais continuam impunes em seus Estados. Esta é impunidade que será detalhada, de forma a identificar que fatores estão incidindo para que ela ocorra.

Desde já, observe-se que em grande parte dos casos, há uma lapso temporal considerável entre a violação de direitos humanos (fato gerador do caso) e a sentença da



Corte Interamericana, o que dificulta a obtenção de novas provas para que se condenem os culpados em seus países. Um bom exemplo é o caso Radilla Pacheco contra o México, no qual o Tribunal ressaltou em 2013, que já faziam mais de 39 anos do desaparecimento das vítimas sem que se tenha terminado a investigação policial dos fatos, que seria a primeira etapa de um procedimento de julgamento. Deste modo, a Corte tem reconhecido que o tempo guarda uma relação diretamente proporcional com a limitação, e em alguns casos, a impossibilidade - para se obter provas e testemunhos, dificultando ou tornando ineficaz a prática de diligências para o esclarecimento dos fatos, identificar os autores e determinar as responsabilidades penais. Mesmo assim, nada exime dos Estados executarem a sentença em seus ordenamentos jurídicos<sup>6</sup>.

Beristan (2009, pp. 349-351) também sustenta que a falta de investigação, julgamento e sanção dos culpados de violações de direitos humanos ordenado pela Corte Interamericana é resultado da contribuição das falências estruturais dos sistemas de justiça nacionais, e assim o longo tempo e características da investigação de um caso complexo acumula problemas durante anos, auxiliada pela inércia dos sistemas judiciais nacionais. Assim, sustenta que estas dificuldades são um problema estrutural de difícil solução à curto prazo para os países do Sistema Interamericano.

Neste sentido, Beristain (2009, p. 352) explica que a falta de cumprimento da justiça nacional depois que as sentenças são proferidas pela Corte Interamericana é vista por muitos interlocutores que trabalham com o Sistema Interamericano, como uma falta de poder da Corte, cuja autoridade não está respaldada pela capacidade executiva da própria OEA.

Assim, além da questão temporal, buscar-se-á identificar quais fatores podem exercer influência na impunidade dos agentes estatais perante o sistema judicial de seus países.

### **3 METODOLOGIA**

A impunidade de agentes estatais nos casos julgados pela Corte Interamericana foi objeto de um artigo elaborado Zaverucha e Leite (2016), no qual os autores fizeram um diagnóstico do cumprimento das sentenças da Corte Interamericana, e ao final identificaram que em nenhuma das sentenças analisadas, a medida de reparação para investigar, julgar e sancionar os culpados de crimes, foi cumprida nos Estados condenados pelo Tribunal.

Naquele trabalho, o universo do estudo do cumprimento das sentenças da Corte Interamericana compreendeu as decisões dos casos contenciosos entre janeiro de 2001 e

---

<sup>6</sup> Corte Interamericana. Caso Radilla Pacheco vs. México. Resolução de Supervisão de Cumprimento de Sentença, de 14 de maio de 2013, pár. 12.

junho de 2013. Para cada caso contencioso considerado, foram analisadas as resoluções de supervisão de cumprimento emitidas pela Corte Interamericana até junho de 2015<sup>7</sup>. Deve-se ressaltar que todas estas sentenças e resoluções foram consultadas no *website* da Corte IDH<sup>8</sup>.

Em relação à temporalidade, decidiu-se pelo ano de 2001 por ser quando a Corte IDH emitiu sua primeira resolução de supervisão. E o mês de junho de 2013 foi determinado para as sentenças contenciosas porque, ao se observar a atuação da Corte em sua missão de supervisão, notou-se uma média de dois anos para a publicação de sua primeira resolução de supervisão em cada caso. Esta consideração é pertinente porque somente com este documento de supervisão é possível ter dados para verificar quais medidas de reparação foram cumpridas ou não pelos Estados.

Ao final da verificação das decisões, restaram 96 sentenças contenciosas descumpridas e 13 casos totalmente cumpridos e encerrados, o que totalizou 109 casos que preencheram os requisitos da pesquisa e que foram analisados. Em termos percentuais, significa que 88% das sentenças dentro deste critério não foram totalmente cumpridas, e somente 12% dos casos foram encerrados.

Na análise que foi realizada, foram categorizadas as 10 principais medidas de reparação ordenadas pela Corte Interamericana no período escolhido, e para avaliar o cumprimento das medidas, foram utilizados indicadores de cumprimento copiando-se os critérios adotados pela Corte Interamericana nas resoluções de supervisão de suas sentenças. O modelo adotado pelo Tribunal classifica cada medida de reparação em totalmente cumprida (TC), parcialmente cumprida (PC) e pendente de acatamento (PA). Esta última classificação indica que o Estado não realizou qualquer procedimento tendente a cumprir a medida de reparação.

Zaverucha e Leite (2016) então identificaram que, entre outras questões, em nenhum caso os Estados cumpriram totalmente as condenações para investigar, julgar e sancionar os culpados encontradas. Evidenciou-se que as reparações mais fáceis são prontamente atendidas pelos Estados, como pagamento de indenizações, ordem para publicar a sentença em jornais de grande circulação, enquanto uma das questões principais, relacionada à punição dos que violam os direitos humanos, principalmente os agentes de Estado, continua sem uma atenção maior dos países.

---

<sup>7</sup> Foram excluídos os casos que, apesar de terem sentenças condenatórias até junho de 2013, não possuíam resolução de supervisão até junho de 2015, assim como casos nos quais a resolução de supervisão foi emitida apenas para convocar as partes do processo para uma audiência de supervisão. Dessa forma, ambas as situações foram excluídas por não mostrarem elementos para avaliação do grau de cumprimento das medidas de reparação em cada sentença.

<sup>8</sup> <http://www.corteidh.or.cr>.

Assim, foram identificados 62 sentenças<sup>9</sup> que não foram totalmente cumpridas, nas quais a Corte Interamericana determinou que os países investigassem, julgassem e sancionassem os agentes estatais suspeitos de violações de direitos humanos. Ressalte-se que 55 destas sentenças foram consideradas pendentes de acatamento pela Corte IDH, enquanto que 07 foram parcialmente cumpridas.

Desta forma, toda análise que será realizada adiante terá como fundamento os critérios de seleção já expostos, elaborados por Zaverucha e Leite (2016), de forma a dar continuidade ao trabalho já elaborado pelos autores referidos.

Por ser um trabalho ainda exploratório, em fase inicial, e que dará suporte a uma tese de doutorado, não se utilizou nenhum método qualitativo ou quantitativo específico. O objetivo do trabalho é mais descritivo, e assim foi realizada uma compilação de dados, que foram apresentados em forma de tabelas e gráficos.

Os dados coletados nas sentenças buscaram identificar fatores temporais, envolvendo os lapsos entre os períodos em que foram cometidos os crimes até a sentença da Corte, e também até 2015. Foram disponibilizados dados também sobre as resoluções de supervisão, a quantidade de réus, os tipos de crimes que incidem nos casos e a fase em que o processo de investigação ou julgamento dos agentes estatais culpados estão nos órgãos internos dos países.

#### 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A primeira informação exposta na Tabela 1 refere-se ao número de casos (sentenças) por país. Os dados mostram que entre os processos que estão com status de pendente de acatamento, Peru, Guatemala e Colômbia são os que foram condenados mais vezes, respectivamente.

Tabela 1 - Quantidade de sentenças que possuem condenação em investigar, julgar e sancionar agentes do Estado, por país.

Países	Processos Pendentes	Parcialmente Cumpridos
Argentina	2	1
Bolívia	2	1
Brasil	1	1
Colômbia	7	2
Equador	2	0

<sup>9</sup> A pesquisa de Zaverucha e Leite (2016) encontrou 67 sentenças envolvendo agentes estatais. No entanto, após uma análise detalhada dos casos, decidiu-se excluir 05 sentenças onde os agentes estatais não eram suspeitos de delitos penais, mas sim de outras espécies (processo administrativo ou civil). Desta forma, o foco é em agentes estatais que cometeram crimes que violam as normas do Sistema Interamericano.

El Salvador	3	0
Guatemala	10	1
Honduras	4	0
México	4	0
Panamá	2	0
Paraguai	2	0
Peru	12	1
Uruguai	1	0
Venezuela	3	0
Total	55	7

Fonte: elaboração própria.

No quadro abaixo, encontra-se uma das análises do fator tempo. Autores defendem que uma das causas principais da impunidade dos agentes estatais é o fato de que crimes que ocorreram há muito tempo são difíceis de se investigar e julgar, pela dificuldade em se obterem provas e testemunhas.

Assim, na Tabela 2 encontram-se os casos divididos pela época em que ocorreram os crimes. Nota-se que a maioria dos casos tiveram como pano de fundo a década de 90, e em segundo lugar a década de 80. Observou-se também que entre os casos considerados parcialmente cumpridos, 85,7% ocorreram na década de 90, demonstrando que este pode ser um indicador de que casos mais recentes podem ter um melhor desenvolvimento nos processos judiciais.

Tabela 2 - Indicação da década em que ocorreram os crimes.

Década do Fato	Processos Pendentes		Parcialmente Cumpridos	
	Quantitativo	Percentual	Quantitativo	Percentual
Década de 70	7	12,7%	0	0,0%
Década de 80	14	25,5%	1	14,3%
Década de 90	31	56,4%	6	85,7%
Década de 2000	3	5,5%	0	0,0%
Total	55	100,0%	7	100,0%

Fonte: Elaboração própria.

Ainda com relação ao fator tempo, a Tabela 3 traz algumas médias temporais de relevo. A primeira delas informa o tempo médio entre o ano do crime que originou o caso e a sentença prolatada pela Corte Interamericana. Observe-se que os processos levam em média 16,5 anos, nas sentenças que estão pendentes de acatamento, e 13,9 anos nos processos parcialmente cumpridos. E este é um lapso temporal bastante elevado.

A outra média refere-se à data do fato e 2015. Esta média foi elaborada para se ter uma noção do tempo médio que os processos levam desde o fato que o originou até 2015,

pois até este ano os agentes estatais culpados de violações de direitos humanos não foram totalmente julgados em seus países. O cálculo revelou que estes processos ocorreram em média há 25 anos atrás.

Tabela 3 - Médias gerais temporais (medidas em anos) e a média da quantidade de resoluções de supervisões emitidas pela Corte Interamericana até 2015, para cada caso.

<b>Médias Gerais</b>	<b>Processos Pendentes</b>	<b>Parcialmente Cumpridos</b>
Tempo entre o fato e a sentença	16,5	13,9
Tempo entre a sentença e 2015	9,7	10,1
Tempo entre o fato e 2015	25,7	24
Resoluções de Supervisão (até 2015)	3,4	2,7

Fonte: Elaboração própria.

Por sua vez, foi importante estabelecer qual a média de tempo entre a emissão da sentença da Corte Interamericana e o ano de 2015. O objetivo é fazer uma relação com a quantidade de resoluções de supervisão que a Corte Interamericana tem emitido nos processos.

Estas resoluções de supervisão são um trabalho que a Corte elabora com o objetivo de supervisionar o cumprimento das medidas de reparação estabelecidas na sentença, e para tanto, depois de convocar as partes do processo, receber relatórios, realizar audiências, o Tribunal emite uma resolução, informando se cada medida de reparação foi totalmente cumprida, cumprida parcialmente ou está pendente de acatamento. Assim, estabelecer a média da quantidade destas resoluções nos trará uma idéia se a Corte tem pressionado ou não os países a cumprirem suas sentenças.

Neste sentido, observou-se ainda na Tabela 3 um tempo médio de 10 anos entre as sentenças e o ano de 2015. E por sua vez, uma média de 3,4 resoluções de supervisão nos processos que ainda estão pendentes, e 2,7 nos casos parcialmente cumpridos. Assim, pode-se afirmar que aproximadamente a cada 03 anos a Corte emite uma resolução de supervisão nos processos. No entanto, os dados mostram uma menor quantidade de resoluções de supervisão nos casos parcialmente cumpridos (2,7), o que pode vir a denotar que a influência da Corte em seu trabalho de supervisão não seja tão vital para o cumprimento dos processos.

Outra fator que pode ter incidência na impunidade dos agentes estatais é o número de réus ou suspeitos envolvidos nos crimes cometidos, expostos na Tabela 4. Note-se que nos casos pendentes de acatamento, um percentual de 40 % representa os processos nos quais os órgãos estatais não investigaram ou não encontraram os suspeitos, assim não podendo individualizá-los. Este é o grau mais baixo do cumprimento da medida de

reparação, pois significa que ou os órgãos investigativos por algum motivo não estão investigando, ou devido ao tempo decorrido desde crime, há dificuldades para se encontrarem novas provas. Em segundo lugar estão os casos entre 1 e 5 réus, o que comparando-se com os casos parcialmente cumpridos, deveria facilitar o cumprimento, mas não é o que ocorre na prática.

Tabela 4 - Quantidade de réus em cada processo.

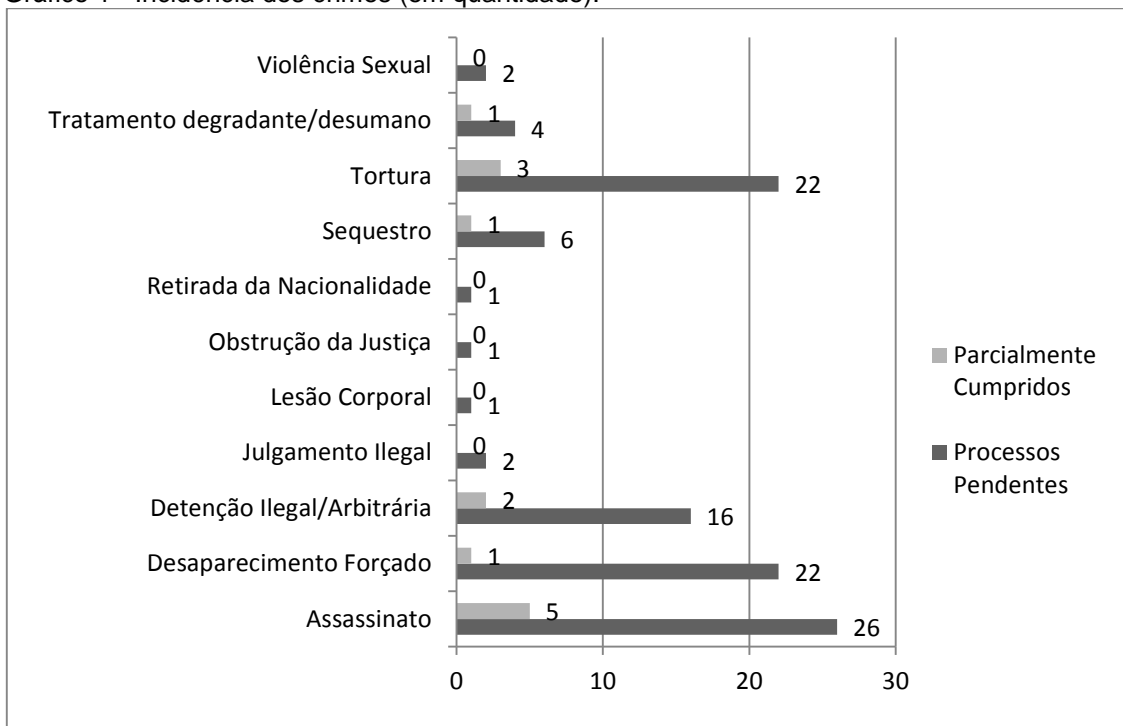
Quantidade de réus	Processos Pendentes		Parcialmente Cumpridos	
	Quantitativo	Percentual	Quantitativo	Percentual
entre 1 e 5	18	32,7%	3	42,9%
entre 6 e 10	5	9,1%	4	57,1%
entre 11 e 20	5	9,1%	0	0,0%
Mais de 21	5	9,1%	0	0,0%
Sem réus individualizados	22	40,0%	0	0,0%
Total	55	100,0%	7	100,0%

Fonte: Elaboração própria.

Um fator de impacto que pode ocorrer na investigação de um crime é o tipo do delito cometido (Gráfico 1). Existem crimes que deixam evidências de forma mais clara, enquanto outros trazem dificuldades para a obtenção de provas, como é o caso do desaparecimento forçado, onde não são encontrados os restos mortais das vítimas para a realização de perícias. E não é sem razão que este crime está em segundo lugar no número de incidência nos processos pendentes de acatamento. Neste tipo, outros delitos se destacam: em primeiro lugar, assassinato, seguido de tortura e detenção ilegal/arbitrária.

O Gráfico 1 também aponta que nos 7 casos que foram parcialmente cumpridos, o desaparecimento forçado ocorreu apenas uma vez, fazendo transparecer que este crime seja um fator de impacto na impunidade, e que tenha correlação com a não investigação e julgamento dos agentes estatais, já que nos casos pendente de acatamento ele está em segundo lugar na ordem de incidência. Ou seja, quando não há o crime de desaparecimento forçado, é maior a probabilidade dos Estados investigarem e julgarem os culpados.

Gráfico 1 - Incidência dos crimes (em quantidade).



Fonte: Elaboração própria.

É importante ressaltar que nestes processos julgados pela Corte Interamericana, para cada caso podem ocorrer diversos crimes originados de um único fato, como a detenção ilegal, tortura e assassinato em conjunto. Assim, é fundamental também estabelecer futuramente, com maiores detalhes, se estes crimes conjuntos influenciam o cumprimento da sentença da Corte.

Questão fundamental, depois de todos estes fatores, foi identificar em que fase os processos se encontravam atualmente nos órgãos internos dos países. Assim, buscou-se diagnosticar onde se encontra o entrave maior para a investigação, julgamento e sanção dos agentes estatais suspeitos de violações de direitos humanos, dentro do sistema de persecução penal do ordenamento jurídicos dos Estados.

Neste sentido, tendo em vista a diversidade de situações existentes, onde muitos casos possuíam mais de 1 ou 2 réus, e continham processos distintos, em fases diferentes, estabeleceu-se uma codificação de 0 a 10, em que cada número representa uma fase do processo de investigação, julgamento e sanção dos culpados dentro dos países. Estes dados estão na Tabela 5. Frise-se que os processos criminais nos Estados da América Latina seguem quase um mesmo padrão: inicia-se com uma investigação preliminar por parte da Polícia ou do Ministério Público, sendo que este oferece uma denúncia criminal perante o Poder Judiciário, que por sua vez profere uma decisão judicial, seja ela em

primeira, segunda ou terceira instância. Não foi verificado o caso de uma quarta instância nos processos.

Tabela 5 - Tabela de descrição das fases do processo.

<b>Código da Fase em Que o Processo se Encontra</b>	<b>Descrição</b>
0	Sem réus individualizados, ou o Ministério Público ou Polícia está em investigação preliminar
1	Processo Judicial iniciado, mas faltam outros suspeitos serem identificados e investigados
2	Processo Judicial está em primeira instância.
3	O Processo teve decisão de primeira instância.
4	O Processo está em segunda instância judicial ou já recebeu decisão de segunda instância.
5	Processo em terceira instância.
6	Processo teve decisão de terceira instância ou transitada em julgado.
7	Réus condenados em 1a., 2a. ou 3a. instância, e outros em investigação preliminar pela polícia ou Ministério Público.
8	Réus condenados e outros respondendo a processos judiciais.
9	Réus condenados, mas algum está foragido, não cumprindo assim a penalidade devida.
10	Processos na Justiça discutindo questões processuais/preliminares. Ex.: prescrição, coisa julgada, lei de anistia, nulidade, etc.

Fonte: Elaboração própria.

Em complemento, a Tabela 6 apresenta os dados principais. Estabelece em que fase os processos dentro dos países pararam, no sentido de se investigar e julgar os agentes estatais. Observe-se que estas informações referem-se à dados coletados nas últimas resoluções de supervisão emitidas pela Corte Interamericana em cada processo. No entanto, não reflete o status do processo dentro dos países em 2015, pois há situações de sentenças que foram proferidas pela Corte Interamericana há dez anos, e que tiveram a última resolução de supervisão emitida em 2010, 2012, por exemplo. Assim, desde a última resolução até 2015 pode ser que os processos tenham tido alguma outra movimentação real, mas que ainda não foi exposta ou reconhecida pela Corte Interamericana, que o faz somente através destas resoluções.



Tabela 6 - Fase de investigação ou processual em que os processos para se investigar e julgar os agentes estatais pararam dentro dos países.

Tipo da Fase de Investigação/Processual	Processos Pendentes		Parcialmente Cumpridos	
	Quant.	Percentual	Quant.	Percentual
0	28	51%	0	0%
1	2	4%	0	0%
2	8	15%	2	29%
3	0	0%	0	0%
4	1	2%	1	14%
5	1	2%	0	0%
6	0	0%	0	0%
7	7	13%	0	0%
8	4	7%	1	14%
9	0	0%	3	43%
10	4	7%	0	0%
Total	55	100%	7	100%

Fonte: Elaboração própria.

Os dados da Tabela 6 mostram que nos processos que estão pendentes de acatamento, 51 % dos casos estão sem réus identificados ou ainda em etapa preliminar de investigação pelo Ministério Público. Este é um péssimo indicador porque mostra que os processos não saíram da etapa inicial. Em segundo lugar estão os processos em primeira instância (15%), e em terceiro estão os processos nos quais já houve condenação, mas há ainda outros réus sendo investigados pelo Ministério Público ou Polícia.

Por sua vez, nos 07 processos que foram parcialmente cumpridos, em destaque estão 03 deles nos quais os réus foram condenados, mas há algum ainda foragido, e 02 casos que estão em primeira instância judicial.

Percebe-se, por outro lado, que a escala de avaliação adotada pela Corte Interamericana para avaliar o cumprimento das medidas de reparação nas sentenças não parece estabelecer um padrão único. Veja-se que processos que foram considerados pendentes de acatamento estão nas mais diversas fases processuais, enquanto que há dois processos nos quais a Corte considerou parcialmente cumprido, mas que estão em primeira instância judicial.

Neste sentido, para o aprofundamento desta pesquisa e trabalhos futuros, sugere-se abandonar esta escala de pendente de acatamento e parcialmente cumprido. A sugestão é avaliar se a medida de reparação foi parcialmente cumprida ou totalmente cumprida. E se foi parcialmente cumprida, criar uma escala de avaliação própria, de forma a medir de forma mais exata o seu cumprimento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados analisados apresentam alguns fatores que podem contribuir para que os agentes estatais suspeitos de violações de direitos humanos não sejam julgados em seus Estados, após uma condenação do país pela Corte Interamericana. Entre eles, anteriormente reconhecido pela Corte Interamericana e pela doutrina, está o fator tempo. Como verificado, os processos levam em média 15 anos após o fato que o gerou, para ter uma sentença da Corte Interamericana, favorecendo uma perda de provas e testemunhas fundamentais. O cálculo médio revelou que os processos ocorreram há mais de 25 anos, e muitos deles ainda nem concluíram a fase de investigação preliminar pela Polícia ou Ministério Público.

Dos casos que foram considerados pendentes de acatamento, 51% não tinham réus individualizados ou as investigações dos crimes não foram concluídas, o que é um fato bastante alarmante, e 15% estavam na primeira instância judicial, fase inicial do processo.

Por outro lado, entre os processos que foram considerados parcialmente cumpridos pela Corte Interamericana, três fatores se destacam: 85,7% deles tiveram origem em fatos na década de 90. Apenas um caso ocorreu na década de 80 e não teve nenhum crime da década 70. Veja-se que entre os casos considerados pendentes de acatamento, 12,7% tiveram lugar na década de 70, e 25,5% na década de 80. Assim, percebe-se destes dados que quanto mais recente o crime (a partir da década de 90), há uma maior probabilidade de se investigar e julgar os culpados.

Outro fator de relevo foi o número de réus: em todos os casos considerados parcialmente cumpridos, todos tinham entre 01 e 10 réus, o que facilita a investigação e julgamento (quanto menor o número de réus, melhor). No caso dos processos pendentes de acatamento, existiam 05 casos entre 11 e 20 réus, e 05 casos com mais de 21 réus, o que de fato dificulta ainda mais qualquer investigação. Ademais, outro fator relevante neste tipo de processo é que 22 casos não tinham réus individualizados, ou seja, a investigação não chegou sequer a apontar suspeitos de autoria.

Um terceiro fator de relevo foi o tipo de crime envolvido nos casos. Nos processos parcialmente cumpridos, em somente um caso ocorreu o crime de desaparecimento forçado. Note-se que este crime teve uma alta incidência nos casos pendentes de acatamento (ocorreu 22 vezes em 55 casos), o que faz com que a existência deste delito seja um fator que contribua para a impunidade, haja vista a dificuldade de investigação, ante a inexistência dos corpos para a realização de perícias.

Por outro lado, 51% dos casos pendentes de acatamento estavam na fase preliminar de investigação, seja com o Ministério Público ou a Polícia. Isto revela que um grande entrave para o andamento na justiça encontra-se justamente nesta fase inicial. No entanto, a

pesquisa ainda não foi capaz de revelar se este alto índice se concretiza ante a burocracia dos órgãos públicos, a falta de estrutura ou mesmo a falta de vontade de se investigar os casos. Apenas uma pesquisa qualitativa mais profunda poderia indicar alguma causa.

Por fim, critica-se a utilização da escala de avaliação realizada pela Corte Interamericana, quando considera que as medidas de reparação foram pendentes de acatamento, parcialmente cumpridas ou totalmente cumpridas. A partir da análise de dados observou-se que casos que foram considerados parcialmente cumpridos estavam ainda na fase de primeira instância judicial, enquanto que processos que estavam pendentes de acatamento estavam em fases mais avançadas. Assim, a avaliação da Corte se mostra puramente subjetiva, sem conceitos claros. A sugestão para pesquisas sobre o cumprimento das medidas de reparação da Corte Interamericana é abandonar esta classificação e considerar os casos como totalmente cumpridos e parcialmente cumpridos, e nestes últimos, elaborar uma escala de avaliação específica.

Como o objetivo deste trabalho foi apenas apresentar os fatores incidentes na impunidade dos casos julgados pela Corte Interamericana, sugere-se para um aprofundamento das relações causais a utilização de um método quantitativo-qualitativo, que poderia ser a Análise Qualitativa Comparativa (QCA), apresentado por Ragin (1987). A idéia seria identificar que conjunto de condições favorece um maior cumprimento da medida de se investigar, julgar e sancionar os agentes estatais suspeitos de violações de direitos humanos em seus países.

## **REFERÊNCIAS**

BERISTAIN, C. M. **Diálogos sobre la Reparación. Qué Reparar en Los Casos de Violaciones de Derechos Humanos.** San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009.

BRICEÑO-DONN, M. El papel de los actores del Sistema Interamericano en el Proceso de Fortalecimiento. **Revista IIDH**, n. 30-31, 2001, p. 237-243.

CARULLA, S. R. **El sistema europeo de protección de los derechos humanos y el Derecho español.** Barcelona: Atelier, 2007.

GARCÍA, F. S. **Derechos Humanos. Efectos de las sentencias internacionales.** México: Porrúa, 2007.

KRSTICEVIC, V.: Reflexiones sobre la ejecución de sentencias de las decisiones del sistema interamericano de protección de derechos humanos. In: KRSTICEVIC, V.; TOJO, L. (coord.): **Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos**: Jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales. Buenos Aires: Center for Justice and International Law – CEJIL, 2007, p. 15-112.

PASQUALUCCI, J. M. **The Practice and Procedure of The Inter-American Court of Human Rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

RAGIN, C. **The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies**. Los Angeles: University of California Press, 1987.

SCHNEIDER, J. Implementation of Judgments: Should Supervision Be Unlinked From The General Assembly Of The Organization Of American States? **Revista Interamericana y Europea de Derechos Humanos – Inter-American and European Human Rights Journal** ,v. 5, n.1, 2012, p. 197-215.

ZAVERUCHA, J.; LEITE, R. (2016). A impunidade de agentes estatais nos casos julgados pela Corte Interamericana. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, vol. 10, n. 1, p. 88-107.