

# CONDENAÇÃO DO BRASIL NO CASO XIMENES LOPES: O CHAMAMENTO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NO ESFORÇO NACIONAL PARA O CUMPRIMENTO DA SENTENÇA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

*THE XIMENES LOPES CASE SENTENCE AGAINST BRAZIL: THE COOPERATION OF THE NATIONAL COUNCIL OF JUSTICE IN THE COUNTRY'S EFFORTS TO COMPLY WITH THE DECISION OF THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS*

*CONDENA DE BRASIL EN EL CASO XIMENES LOPES: EL LLAMADO DEL CONSEJO NACIONAL DE JUSTICIA EN EL ESFUERZO NACIONAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*

Túlio Macedo Rosa e Silva<sup>1</sup>  
André Ricardo Antonovicz Munhoz<sup>2</sup>

## Resumo

A presente pesquisa teve como escopo analisar a participação do Conselho Nacional de Justiça no cumprimento da sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Ximenes Lopes versus Brasil*. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos é um importante instrumento de proteção dos direitos humanos, e a jurisdição contenciosa decorrente da adesão obriga os Estados a, além de aceitarem o julgado, enviaar esforços para o cumprimento das obrigações decorrentes. A garantia da não repetição constitui-se em uma peça fundamental do sistema. Para a realização do estudo, procedeu-se à pesquisa bibliográfica e documental, mediante os respectivos sítios virtuais, a consulta a julgados da Corte Interamericana e documentos do Conselho Nacional de Justiça. O objetivo foi alcançado ao constatar que passados mais de quinze anos desde a condenação internacional, além da declaração do não cumprimento de um determinado capítulo da sentença, outra ainda resta pendente de cumprimento pelo Estado brasileiro. Há cerca de um ano e meio o Conselho Nacional de Justiça integra mais ativamente o esforço nacional para o cumprimento do último ponto.

**Palavras-chave:** Convenção Americana sobre Direitos Humanos; Caso *Ximenes Lopes versus Brasil*; Corte Interamericana de Direitos Humanos.

## Abstract

This research investigates the participation of the National Council of Justice in the execution of the sentence issued by the Inter-American Court of Human Rights in the case of *Ximenes Lopes vs. Brazil*. The American Convention on Human Rights is a crucial instrument for protecting human rights, and, due its membership, contentious jurisdiction obliges States not only to accept sentences, but also to make every effort to fulfill the obligations arising from the commitment. The non-repetition guarantee is a crucial aspect of the system. For this study, a bibliographical and documentary research was conducted. Additionally, the sources consulted include the Inter-American Court's decisions and documents from the National Council of Justice accessed through their respective websites. The objective was achieved when the study verified that, fifteen years after the international conviction, the Brazilian State has yet to fulfill one of the sentence's chapters, despite a declaration of non-compliance with other parts and considering that it has been a year and a half since the National Council of Justice joined the national effort to resolve this situation.

**Keywords:** American Convention on Human Rights; *Ximenes Lopes vs. Brazil's* decision; Inter-American Court of Human Rights.

---

<sup>1</sup> Universidade Estadual do Amazonas.

<sup>2</sup> Universidade Estadual do Amazonas.

## Resumen

La presente investigación tuvo por objetivo analizar la participación del Consejo Nacional de Justicia en el cumplimiento de la sentencia proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Ximenes Lopes *versus* Brasil. La Convención Americana sobre Derechos Humanos es un importante instrumento de protección de los derechos humanos, y la jurisdicción contenciosa resultante de la adhesión obliga a los Estados, además de aceptar el juzgado, a esforzarse para el cumplimiento de las obligaciones resultantes. La garantía de la no repetición se constituye en una pieza fundamental del sistema. Para la realización del estudio, se procedió a la investigación bibliográfica y documental, y mediante los respectivos sitios web, la consulta a juzgados de la Corte Interamericana y documentos del Consejo Nacional de Justicia. El objetivo fue alcanzado al constatar que, tras más de quince años desde la condenación internacional, además de la declaración del no cumplimiento de un determinado capítulo de la sentencia, otra aún queda por cumplir por el Estado brasileño, siendo que hace alrededor de un año y medio el Consejo Nacional de Justicia integra más activamente el esfuerzo nacional para el cumplimiento de ese punto.

**Palabras clave:** Convención Americana sobre Derechos Humanos; Caso Ximenes Lopes *versus* Brasil; Corte Interamericana de Derechos Humanos.

## 1 Introdução

A proteção dos direitos humanos em nível internacional surge da necessidade imperativa de se garantir que os direitos inerentes a cada indivíduo, reconhecidos ao longo da história, não sejam desguarnecidos devido à sua dependência exclusiva dos sistemas nacionais de proteção. O sistema global onusiano (da Organização das Nações Unidas) e os sistemas regionais, que constituem o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, não funcionam como instâncias recursais face ao sistema interno de cada Estado. Em vez disso, atuam com o propósito de complementar a proteção, a fim de não permitir que esta reste esvaziada ou ignorada, afora as circunstâncias do caso.

Nessa ordem de ideias, a rede internacional protecionista dos direitos humanos deve ser mais acionada quanto menos os Estados assim densifiquem a proteção no âmbito de sua competência interna. Portanto, da necessidade de acionamento da proteção internacional das pessoas presume-se a falta ou falha na proteção interna, cuja confirmação se tem com o pronunciamento do sistema em face do Estado que, de alguma forma, tenha descumprido tratados internacionais sobre direitos humanos e, com isso, violado direitos dessa categoria em determinado caso.

Emerge, então, a importância da decisão internacional, sendo reconhecida diante da comunidade internacional a responsabilidade do Estado que, de alguma forma, descumpriu previamente seus deveres de respeito, garantia e proteção dos direitos humanos no plano nacional, a demandar de forma complementar a declaração no plano internacional dessa violação estatal, e, como ela, impor-se o cumprimento de obrigação para a reparação.

Soma-se maior envergadura de importância, então, às obrigações impostas aos Estados decorrentes da declaração de violação dos compromissos internacionalmente assumidos e que

restaram incumpridos. Nesse mote é que se assenta o presente trabalho, com o estudo do Caso Ximenes Lopes *versus* Brasil, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, que reconheceu a responsabilidade do país acerca dos fatos que substanciaram o caso analisado pelo tribunal.

Em decorrência da condenação sofrida pelo Brasil, diversas obrigações foram estabelecidas pelo tribunal Interamericano, entre elas: indenizar os familiares pelos danos materiais e morais suportados e ressarcir as custas processuais; dar ampliação à publicidade da condenação mediante a publicação do teor da sentença no plano interno; garantir a investigação e o sancionamento dos responsáveis pelos fatos em prazo razoável; promover programas de capacitação e de aperfeiçoamento aos profissionais que atuam no atendimento à saúde mental em consonância com os padrões internacionais.

Quanto a essas obrigações, algumas foram cumpridas pelo Brasil, outras ainda não. Dentre elas, há aquela que o país sequer tem a possibilidade de poder cumprir, culminando em nova violação à Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Há também aquela que, passados mais de quinze anos, o governo brasileiro não conseguiu dar integral cumprimento, correndo-se o risco de, novamente, ver-se constrangido diante da comunidade internacional por não cumprir obrigação cogente nos termos da adesão.

Assim, tratar-se-á neste artigo do contexto do caso Ximenes Lopes, da condenação sofrida pelo país e das obrigações impostas. A ênfase é direcionada à fase de cumprimento das obrigações consignadas na sentença, com centralidade na inovadora participação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em integrar os esforços do Estado brasileiro para satisfazer obrigação pendente de cumprimento, bem como a forma e as perspectivas dessa atuação.

## **2 O Brasil no Sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos**

A proteção dos direitos humanos se realiza sob uma estruturação dimensional plural cujos âmbitos de operabilidade se comunicam em complementariedade. Nesse aspecto, tem-se como esferas protetivas a interna dos próprios Estados e a internacional. No plano internacional, ao lado de um sistema global da Organização das Nações Unidas (ONU), outros sistemas regionais se dispersam geograficamente, tendo o sistema africano, o europeu e o interamericano como os principais (Piovesan, 2021).

O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIDH) é estruturado fundamentalmente no conjunto formado por quatro instrumentos: a Declaração Americana de

Direitos e Deveres do Homem e a Carta da Organização dos Estados Americanos, instituidores da Organização dos Estados Americanos (OEA) — dos quais são signatários todos os 35 países da América e Caribe — e a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e o Protocolo de San Salvador, ratificados por 24 dentre aqueles 35 países (Piovesan, 2021; Ramos, 2013).

A Carta da Organização dos Estados Americanos e a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem tiveram aprovação na Conferência de Bogotá no ano de 1948, inclusive precedendo em alguns meses a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Por sua vez, considerada um salto no aperfeiçoamento do sistema protetivo interamericano, a aprovação da Convenção Americana de Direitos Humanos teve lugar em San José da Costa Rica em 1969, com a entrada em vigor apenas em 1978, após a ratificação de 11 países (Monterisi, 2009; Ramos, 2018).

Conforme Carlos Weis (2012, p. 138), “a Convenção Americana de Direitos Humanos é o texto fundamental do sistema americano de direitos humanos”. Nesse sentido, é importante destacar, como faz Ramos (2013), um aspecto de subsidiariedade dentro do sistema: se o país em questão tiver aderido à Convenção Americana de Direitos Humanos, a atuação da Comissão se pautará nesse instrumento; por outro lado, se integrar os outros 12 Estados que assim não procederam, a atuação será em conformidade à Carta da OEA e à Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) trata-se de “órgão ao qual incumbe a promoção e averiguação do respeito e a garantia [dos] direitos fundamentais” (Ramos, 2013, p. 210). A CIDH é integrada por sete comissários, nacionais de Estados integrantes da OEA, de alta reputação moral e destacado saber na área de direitos humanos, escolhidos pela Assembleia da OEA para o mandato de quatro anos, com possibilidade de recondução limitada a uma (Piovesan, 2021).

Relativamente à Convenção Americana de Direitos Humanos, a CIDH está habilitada essencialmente a três funções. A primeira diz respeito à promoção dos direitos humanos, com publicações, conferências etc. A segunda é a elaboração de relatórios por coleta de informações encaminhadas pelos Estados ou obtidos por outras formas, além da formulação de recomendações para os governos, objetivando a proteção de direitos, como apontado. A terceira e mais destacada função corresponde à de recepcionar e processar denúncias de “qualquer pessoa, grupo de pessoas ou ‘entidade não-governamental legalmente constituída em um ou mais dos Estados-membros’” (Weis, 2012, p. 157).

A CorteIDH tem sede em São José, capital da Costa Rica. É composta de sete juízes, nacionais dos Estados membros da OEA indicados em lista pelos mesmos Estados, eleitos pela

Assembleia Geral a título pessoal, que gozem de alta reputação moral e competência em direitos humanos, além de reunirem as condições legais previstas para exercer a magistratura na mais alta corte judicial do país da nacionalidade do indicado ou do país proponente (Monterisi, 2009).

A Convenção Americana de Direitos Humanos, em sua parte final, como asseverado por Weis (2012, p. 146), “cria os mecanismos de monitoramento e proteção do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a saber, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos”. Apesar de a constituição do sistema protetivo da Convenção Americana em dois órgãos — a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos —, a CorteIDH, “no exercício da jurisdição contenciosa”, não pode ser acionada diretamente por petição individual (Ramos, 2013, p. 220). O procedimento bifásico é “uma etapa, indispensável perante a Comissão e uma eventual segunda etapa perante a Corte IDH” (Ramos, 2013, p. 220).

O Brasil ratificou a Convenção Americana de Direitos Humanos em 9 de setembro de 1992, apresentando reserva acerca dos artigos 43 e 48, “d”, no sentido de não autorizar visitas e investigações da CIDH *in loco* sem sua anuência prévia. Relativamente ao artigo 62, em 10 de dezembro de 1998, o Estado brasileiro reconheceu submeter-se “de pleno direito a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relacionados com a interpretação ou aplicação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos [...] para os fatos posteriores a essa declaração” (Weis, 2012, p. 146).

Não se pode deixar de observar a letargia do país tanto para ratificar a CADH quanto para aderir à jurisdição contenciosa da CorteIDH. Oportuno relembrar o período autoritário atravessado até a redemocratização e a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), cujas reminiscências permaneceram encrustadas no seio sociopolítico. Após a adesão à jurisdição da Corte IDH para os fatos vindouros, o Brasil não tardou em sofrer a primeira condenação no ano de 2006, referente ao reconhecimento da violação de direitos humanos ocorrida em 2001.

### **3 O caso Ximenes Lopes**

O caso Ximenes Lopes *versus* Brasil se caracterizou como o primeiro julgado envolvendo o Estado brasileiro perante a CorteIDH e, igualmente, a primeira condenação do país (Rosato; Correia, 2011). Também é “paradigmático por ser o primeiro caso da Corte Interamericana relacionado aos direitos das pessoas com deficiência e, portanto, analisado à luz desta questão” (Puente, 2015, p. 35, tradução nossa). Tratou-se do primeiro pronunciamento

jurisdicional interamericano acerca da violação de direitos humanos contextualizado pela condição de sofrimento mental de uma pessoa.

Os fatos constituintes do caso referem-se a Damião Ximenes Lopes, filho de Albertina Viana Lopes e Francisco Leopoldino Lopes e irmão de Irene Ximenes Lopes Miranda e Cosme Ximenes Lopes. O paciente era acometido por uma deficiência mental de origem orgânica desde o fim da adolescência, tinha 30 anos de idade e vivia junto com sua mãe na pequena cidade de Varjota, próxima de Sobral, ambas no estado do Ceará. Nesta, localizava-se a Casa de Repouso de Guararapes, uma instituição psiquiátrica de natureza privada conveniada ao Sistema Único de Saúde (SUS), na qual Damião fora internado (OEA, 2006; Pereira, 2001).

Quando admitido pelo SUS no espaço de saúde em 1º de outubro de 1999, Damião apresentava-se em perfeitas condições físicas, sem apresentar lesões corporais externas. Em 2 de outubro de 1999, não foi medicado, constando registro de que o paciente se apresentava “calmo, desorientado [...] confuso” (OEA, 2006). Em 3 de outubro de 1999, teria apresentado uma crise de agressividade, entrado em um banheiro e se negado a sair, quando foi dominado por um funcionário auxiliado por outros pacientes, momento em que sofreu ferimento no rosto acima dos olhos, sendo em seguida submetido à contenção física e sendo-lhe administrada medicação específica por prescrição médica. Na mesma noite, apresentou novo evento de agressividade e novamente foi submetido à contenção física, que perdurou desde o domingo até segunda-feira de manhã (OEA, 2006).

Em 4 de outubro de 1999 próximo às 9h, ao visitar a Casa de Repouso, Albertina se deparou com o filho

sangrando, com hematomas, com roupas rasgadas, sujas e com cheiro de excremento, com as mãos amarradas, com dificuldade para respirar, em agonia, gritando e implorando ajuda à polícia. O Sr. Ximenes Lopes ainda estava sujeito à contenção física que havia sido aplicada desde a noite anterior, já apresentava escoriações e feridas, e estava deixado para andar sem supervisão adequada. Posteriormente, uma auxiliar de enfermagem o deitou em uma cama, da qual caiu. Então eles o deitaram em um colchonete no chão (OEA, 2006).

Albertina buscou atendimento médico imediato para Damião, encontrando o diretor clínico que, sem examinar o paciente, prescreveu algumas medicações e se retirou do hospital, não mais restando qualquer médico na instituição naquela oportunidade (OEA, 2006). Damião foi a óbito às 11h30, duas horas após receber a medicação receitada pelo diretor clínico da unidade. Faleceu desassistido de qualquer socorro médico, uma vez que não havia nenhum na instituição. Avisado do fato, o diretor clínico regressou ao estabelecimento, examinou o corpo,

documentou a inexistência de lesões corporais externas e deu como *causa mortis* uma parada cardiorrespiratória (OEA, 2006).

Na mesma data, os familiares se mobilizaram para requerer um exame de autópsia no corpo, sendo então trasladado para a cidade de Fortaleza para a realização. No trajeto, o corpo apresentou um intenso sangramento (OEA, 2006). Em 8 de novembro de 1999, o Ministério Público requisitou a instauração de um inquérito policial para a apuração dos fatos, sendo instaurado o procedimento na esfera policial em 9 de novembro de 1999, mais de trinta dias após a morte de Damião Ximenes Lopes (OEA, 2006).

A família, inconformada com a perda de Damião, passou a buscar o estabelecimento de justiça. Sua irmã, Irene, acionou todas as instâncias locais a que teve acesso, até a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Paixão; Frisso; Silva, 2007).

Clamo Justiça! Justiça!!!

Quero que toda a imprensa, que todos os órgãos e entidades que defendem os direitos humanos, que todos aqueles que têm coração humano e são a favor da justiça, tomem conhecimento desta denúncia e ajudem-me a fazer justiça na morte de meu irmão. Meu irmão Damião foi morto segunda-feira, dia quatro de outubro de 1999, em Sobral, Ceará, na Casa de Repouso Guararapes, digo melhor, Casa de Tortura.

[...]

Quero tornar público que na Clínica Guararapes reina a humilhação, o desrespeito e a crueldade. Seres humanos são tratados como bichos. As famílias das vítimas são pessoas pobres, sem voz e sem vez e a impunidade continua. Conheço pessoas que já passaram por lá, hoje com saúde recuperada, que relatam casos horrendos. Elas dizem que aquele hospital é um verdadeiro inferno. Os principais agressores são os funcionários: monitores de pátio, carcereiros e auxiliares de enfermagem. Eles esnobam valentia e domínio (trecho da denúncia de Irene Ximenes Lopes Miranda, in: Pereira, 2001, p. 130-133).

Em âmbito local, apesar da instauração de algumas sindicâncias e auditorias, não se alcançou resultado prático algum. Constatou-se a mesma carência de resultados na apuração de responsabilidades individuais administrativa e penal dos envolvidos (Paixão; Frisso; Silva, 2007). Em contraponto à letargia das autoridades nacionais para dar respostas satisfatórias acerca da apuração dos fatos e definição das respectivas responsabilidades, o sistema regional interamericano de proteção de direitos humanos, inicialmente através da CIDH, recepcionou a representação, dando-lhe processamento, e, após superadas as oportunidades dadas ao Estado brasileiro para se desincumbir das alegações, acionou a CorteIDH.

#### **4 A primeira condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos**

Em 9 de outubro de 2002, a comissão reconheceu sua competência para conhecer o caso, destacando o cumprimento das condições de admissibilidade para o processamento da petição.

Diante da ausência de resposta do Estado brasileiro nas reiteradas oportunidades em que instado durante o processamento perante a Comissão, concluiu-se pela necessidade de apresentar a demanda à Corte IDH visando a responsabilização do Brasil por violação a direitos reconhecidos na Convenção Americana de Direitos Humanos, especificamente: “Direito à vida” (art. 4); “Direito à integridade pessoal” (art. 5); “Garantias judiciais” (art. 8); e “Proteção judicial” (art. 25), conjuntamente relacionados à obrigação consagrada da “Obrigação de respeitar os direitos” (art. 1) (OEA, 2002).

É relevante ressaltar que, pelo art. 1.1 da Convenção Americana, os Estados partes têm a obrigação de “respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos” sem prejuízo ao dever de “garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita a sua jurisdição”, vedada qualquer forma de discriminação, independentemente da natureza (OEA, 1969). Nesse sentido, como consequência à declaração de responsabilidade do Brasil, a Comissão pediu à Corte IDH que ordenasse ao Brasil:

- a. realizar uma investigação completa e imparcial e efetiva dos fatos relacionado com a morte do senhor Damião Ximenes Lopes ocorrida na Casa de Repouso Guararapes em 4 de outubro de 1999. Tal investigação deve ser conduzida a fim de determinar a responsabilidade de todos os responsáveis, sejam tais responsabilidades por ação ou omissão, e a sanção efetiva dos responsáveis.
- b. Reparar adequadamente os familiares do senhor Damião Ximenes Lopes pelas violações de direitos humanos cometidas, incluindo o pagamento efetivo de uma indenização.
- c. Adotar as medidas necessárias para evitar a ocorrência de eventos semelhantes no futuro.
- d. Pagar as custas e despesas legais incorridas pelos familiares do senhor Damião Ximenes Lopes na tramitação do caso tanto a nível nacional, como as originadas na tramitação deste caso perante o sistema interamericano (OEA, 2004, tradução nossa).

No âmbito do processo jurisdicional contencioso, o Brasil apresentou como defesa preliminar de natureza peremptória a alegação de que não teriam sido esgotados os recursos jurisdicionais internos — como consignado no art. 46 da Convenção Americana — previamente ao acionamento do plano protetivo internacional, pugnando, por essa razão, à Corte pelo não conhecimento da demanda (OEA, 2005).

Em 30 de novembro de 2005, a Corte IDH conheceu da exceção preliminar manejada pelo Estado brasileiro. Consignou que sua jurisprudência é assente quanto à questão, fazendo inicialmente duas considerações: primeiro, a condição da esgotabilidade das vias internas pode ser renunciada expressa ou tacitamente pelo Estado que dela se aproveita; segundo, deve ser invocada oportunamente na primeira fase do procedimento enquanto tramita na Comissão, sem o que se tem estabelecida a presunção da renúncia tácita pelo Estado que dela poderia se valer.

Por conseguinte, como o Brasil teve a oportunidade, mas não apresentou tal alegação durante o processamento da demanda perante a CIDH, o Tribunal rejeitou a defesa (OEA, 2005).

Em 4 de julho de 2006 a Corte IDH proferiu-se a sentença de mérito. Sob a denominação de “Pontos Resolutivos” à semelhança do “Dispositivo”<sup>3</sup> da sentença no nosso ordenamento, a Corte

**DECIDE,**

Por unanimidade,

1. Admitir o reconhecimento parcial de responsabilidade internacional efetuado pelo Estado pela violação dos direitos à vida e à integridade pessoal consagrados nos artigos 4.1 e 5.1 e 5.2 da Convenção Americana, em relação com a obrigação geral de respeitar e garantir os direitos estabelecida no artigo 1.1 desse tratado, em detrimento do senhor Damião Ximenes Lopes, nos termos dos parágrafos 61 a 81 da presente Sentença.

**DECLARA,**

Por unanimidade, que

2. O Estado violou, em detrimento do senhor Damião Ximenes Lopes, tal como o reconheceu, os direitos à vida e à integridade pessoal consagrados nos artigos 4.1 e 5.1 e 5.2 da Convenção Americana, em relação com a obrigação geral de respeitar e garantir os direitos estabelecida no artigo 1.1 desse tratado, nos termos dos parágrafos 119 a 150 da presente Sentença.
3. O Estado violou, em detrimento das senhoras Albertina Viana Lopes e Irene Ximenes Lopes Miranda e dos senhores Francisco Leopoldino Lopes e Cosme Ximenes Lopes, familiares do senhor Damião Ximenes Lopes, o direito à integridade pessoal consagrado no artigo 5 da Convenção Americana, em relação com a obrigação geral de respeitar e garantir os direitos estabelecida no artigo 1.1 desse tratado, nos termos dos parágrafos 155 a 163 da presente Sentença.
4. O Estado violou, em detrimento das senhoras Albertina Viana Lopes e Irene Ximenes Lopes Miranda, familiares do senhor Damião Ximenes Lopes, os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial consagrados nos artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, em relação com a obrigação geral de respeitar e garantir os direitos estabelecida no artigo 1.1 desse tratado, nos termos dos parágrafos 170 a 206 da presente Sentença.
5. Esta Sentença constitui *per se* uma forma de reparação, nos termos do parágrafo 251 dessa mesma Sentença.

**E DISPÕE,**

Por unanimidade, que:

6. O Estado deve garantir, em um prazo razoável, que o processo interno destinado a investigar e sancionar os responsáveis pelos fatos deste caso surta seus devidos efeitos, nos termos dos parágrafos 245 a 248 da presente Sentença.
7. O Estado deve publicar, no prazo de seis meses, no Diário Oficial e em outro jornal de ampla circulação nacional, uma só vez, o Capítulo VII relativo aos fatos provados desta Sentença, sem as respectivas notas de pé de página, bem como sua parte resolutiva, nos termos do parágrafo 249 da presente Sentença.
8. O Estado deve continuar a desenvolver um programa de formação e capacitação para o pessoal médico, de psiquiatria e psicologia, de enfermagem e auxiliares de enfermagem e para todas as pessoas vinculadas ao atendimento de saúde mental, em especial sobre os princípios que devem reger o trato das pessoas portadoras de deficiência mental, conforme os padrões internacionais sobre a matéria e aqueles dispostos nesta Sentença, nos termos do parágrafo 250 da presente Sentença.
9. O Estado deve pagar em dinheiro para as senhoras Albertina Viana Lopes e Irene Ximenes Lopes Miranda, no prazo de um ano, a título de indenização por dano

---

3 Cf. Lei nº 13.105/2015 - Código de Processo Civil – art. 489, *caput*: São elementos essenciais da sentença: [...] III - o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões principais que as partes lhe submeterem.

material, a quantia fixada nos parágrafos 225 e 226, nos termos dos parágrafos 224 a 226 da presente Sentença.

10. O Estado deve pagar em dinheiro para as senhoras Albertina Viana Lopes e Irene Ximenes Lopes Miranda e para os senhores Francisco Leopoldino Lopes e Cosme Ximenes Lopes, no prazo de um ano, a título de indenização por dano imaterial, a quantia fixada no parágrafo 238, nos termos dos parágrafos 237 a 239 da presente Sentença.
11. O Estado deve pagar em dinheiro, no prazo de um ano, a título de custas e gastos gerados no âmbito interno e no processo internacional perante o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, a quantia fixada no parágrafo 253, a qual deverá ser entregue à senhora Albertina Viana Lopes, nos termos dos parágrafos 252 e 253 da presente Sentença.
12. Supervisionará o cumprimento íntegro desta Sentença e dará por concluído este caso uma vez que o Estado tenha dado cabal cumprimento ao disposto nesta Sentença. No prazo de um ano, contado a partir da notificação desta Sentença, o Estado deverá apresentar à Corte relatório sobre as medidas adotadas para o seu cumprimento (OEA, 2006).

Com essa decisão, além de representar a primeira oportunidade para a Corte IDH manifestar-se sobre a violação dos direitos de uma pessoa com deficiência mental, coincidentemente, foi o primeiro caso em que o Estado brasileiro foi processado perante o Tribunal Interamericano, o que resultou também na primeira condenação do país por essa mesma Corte.

## 5 A execução dos pontos resolutivos da sentença

É importante destacar que, ao aderirem à CADH, os Estados “comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes” (art. 68.1); igualmente se dão por resignados com seu conteúdo, independentemente de refletir ou não o posicionamento defendido durante o processo contencioso, pois a tem previamente reconhecida como “definitiva e inapelável” (art. 67) (OEA, 1969). Como aduzem Érika Leahy e Maritza Leahy (2020, p. 1786) a partir do “texto legal, extrai-se que é obrigação dos Estados membros do SIDH cumprirem a decisão da Corte”, entretanto, ressaltam as autoras que os Estados não dispõem de ampla normatização quanto às formas de efetivar a execução internamente, obstáculo que pode implicar eventual nova responsabilização internacional, se não contornado.

A Corte IDH não se limita a proferir decisões meramente declaratórias, como se verifica com maior frequência na Corte Europeia de Direitos Humanos. Frequentemente, ao reconhecer a responsabilidade dos Estados, objetivando a reparação e restauração das violações com efetividade, impõe o cumprimento de medidas de diversas espécies, como: indenizações; a “adoção ou modificação de instrumentos regulatórios para adaptá-los à Convenção Americana; a investigação e punição de violações dos direitos humanos; a implementação de planos de educação e prevenção; a adoção de normas” (Corao, 2007, p. 137, tradução nossa).

Para Mazzuolli (2016), as decisões de natureza indenizatória não causam maiores problemas aos Estados para o respectivo cumprimento. A dificuldade se assenta nas de outras espécies. Segundo o autor, apesar de não explicitados no texto da Convenção, mas nela implícitos e reconhecidos na jurisprudência da Corte, estão suscetíveis os condenados aos deveres: a) de indenização da vítima ou dos familiares; b) de investigação dos casos de violação de direitos humanos; c) de punição aos responsáveis.

Em relação à indenização dos familiares no caso Damião Ximenes Lopes, o governo brasileiro cumpriu a obrigação com a expedição do Decreto nº 6.185/2007, autorizando a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República a “promover as gestões necessárias ao cumprimento da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, [...] em especial a indenização pelas violações dos direitos humanos aos familiares ou a quem de direito couber [...]” (Brasil, 2007). Como previsto na sentença, o cumprimento da sua integralidade seria supervisionado pela Corte para a finalidade de se dar como concluído o caso Ximenes Lopes *versus* Brasil. Para tanto, consignou-se o prazo de um ano para o Estado estabelecer um programa de medidas destinadas à satisfação (OEA, 2006).

A supervisão do cumprimento de seus julgados consiste em faculdade derivada do art. 65 da Convenção Americana, da qual a Corte faz prática constante desde o seu estabelecimento, constituindo-se em “procedimento escrito em que solicita informes ao Estado e emite comunicações e resoluções sobre o cumprimento das sentenças, sempre com o fim último de garantir a aplicação íntegra e efetiva de suas decisões” (Monterisi, 2009, p. 443-444, tradução nossa).

A Corte IDH já fora demandada a se pronunciar sobre sua competência para supervisão do cumprimento de seus próprios julgados. Em decisão proferida no caso Baena Ricardo e outros *versus* Panamá, em 28 de novembro de 2003, o Tribunal respondeu à primeira interpelação dessa natureza formulada por um Estado parte.

Na oportunidade, afirmou sua competência, assentando, dentre outros fundamentos: que a jurisdição não se limita a declarar o direito, mas a efetivá-lo; b) a efetividade dos julgados demanda a sua execução, devendo o processo materializar o pronunciamento judicial; c) o cumprimento das sentenças interamericanas está intensamente ligado ao acesso à justiça, não bastando o acesso formal ao sistema, apartado das condições necessárias de efetivação da proteção internacional da pessoa face a violações estatais à Convenção; d) a execução das decisões considera-se parte do acesso à justiça em sentido amplo, compreendendo “também o cumprimento pleno da respectiva decisão, pois o contrário implicaria a própria negação desse direito”; e) tais postulados se aplicam ao processo internacional do SIDH além do processo

interno, portanto, devem os Estados partes cumprir internamente as decisões interamericanas, sem o que restariam por negar o direito de acesso à justiça internacional; f) a faculdade de supervisão dos seus julgados constitui-se como inerente à função jurisdicional da Corte (Monterisi, 2009, p. 444-446, tradução nossa).

Conforme Ayala Corao (2007, p. 140, tradução nossa), essa consignação nos seus julgados é prática rotineira da “Corte Interamericana em suas decisões de mérito e reparações [...] que supervisionará o integral cumprimento da sentença e dará por concluído o caso uma vez que o Estado tenha cumprido integralmente suas disposições”. No curso desse processo de “supervisão de cumprimento de sentença”, em 2 de maio de 2008, a Corte declarou cumpridas as seguintes medidas (OEA, 2008):

- a) a publicação da sentença interamericana em Diário Oficial;
- b) o pagamento no prazo de um ano da indenização por danos materiais a Albertina Viana Lopes e Irene Ximenes Lopes (respectivamente, mãe e irmã de Damião Ximenes Lopes);
- c) o pagamento no prazo de um ano da indenização por danos morais a Albertina Viana Lopes, Irene Ximenes Lopes, Francisco Leopoldina Lopes e Cosme Ximenes Lopes (respectivamente, mãe, irmã, pai e irmão de Damião Ximenes Lopes);
- d) o pagamento das custas processuais quanto ao dispêndio no âmbito interno e no interamericano de proteção de direitos humanos.

Na mesma oportunidade da supervisão, em 2 maio de 2008, a Corte verificou os seguintes pontos da sentença como pendentes de cumprimento (OEA, 2008):

- a) em prazo razoável, em processo no âmbito interno, garantir a apuração das responsabilidades e respectivas punições em face dos responsáveis pelos acontecimentos violadores de direitos humanos do caso;
- b) dar prosseguimento ao processo estatal de desenvolvimento de um programa envolvendo os profissionais atuantes no tratamento de saúde mental e conexão aos princípios e padrões reconhecidos como *standards* no plano internacional e na sentença.

Ao final, na ocasião, a Corte declarou cumprido o primeiro grupo de medidas (publicação da sentença e pagamento das indenizações e custas), requerendo do Brasil, na forma do art. 68.1, cumprir os pontos pendentes (processo de investigação de responsabilidades e respectiva punição; desenvolvimento de uma remodelagem do programa estatal de atendimento em saúde mental), devendo informar as providências adotadas para tanto até 11 de julho de 2008 (OEA, 2008).

Em 21 de setembro de 2009, dando prosseguimento à supervisão de cumprimento da sentença interamericana, relatou o tribunal ter sido informado pelo governo brasileiro acerca da apuração de responsabilidades no âmbito criminal, sendo que na data de 29 de junho de 2009, nos autos da ação penal nº 2000.0172.9186-1/0 da Terceira Vara da Comarca de Sobral, foi proferida sentença condenatória em face de seis funcionários da Casa de Repouso, incluído seu diretor clínico, pela prática do crime de maus-tratos seguido de morte [art. 136, § 2º do Código Penal], ao cumprimento de pena privativa de liberdade de seis anos (OEA, 2009).

Acerca da obrigação do desenvolvimento dos programas voltados aos profissionais atuantes no tratamento da saúde mental, teriam sido comunicados pelo Brasil a progressiva capacitação distribuída por vinte e três núcleos no país, abertos “à participação dos profissionais da rede pública de saúde mental, incluindo-se também profissionais de hospitais psiquiátricos”; a criação de convênio interministerial entre os Ministérios da Educação e da Saúde para a adequação dos currículos da formação superior, além da criação da Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde (UnaSUS) para a formação do pessoal ligado à saúde mental; a instauração de cursos para atendimentos ligados ao uso abusivo de álcool e outras drogas; e a expansão das capacitações na área de saúde mental aos quadros do Programa Saúde da Família (OEA, 2009, tradução nossa).

Sem deixar de reconhecer a atuação do Estado brasileiro com vistas a possibilitar o cumprimento das pendências de cumprimento, pontuou a CorteIDH, acerca da apuração da responsabilidade penal, considerar moroso o transcurso do prazo de três anos desde proferida a decisão interamericana para se alcançar uma decisão interna ainda de primeiro grau; não era, portanto, possível declarar o cumprimento ou não da obrigação, e aguardaria novas informações atualizadas na próxima manifestação escrita, sobretudo quanto à gestão, para chegar-se a uma decisão definitiva e à respectiva execução das penas (OEA, 2009).

Por sua vez, a CorteIDH enalteceu as políticas públicas instituídas, como a da Lei nº 10.216/2001, que, mesmo anterior à condenação interamericana, sendo executada em conformidade, torna-se mecanismo importante para a não repetição das violações de direitos humanos; quanto aos programas de aperfeiçoamento profissional, foram considerados ações insuficientes, pois, apesar de contribuírem à efetivação da obrigação, não são suficientemente específicos para o atendimento dos comandos da sentença proferida pelo tribunal, por não haver um processo de formação e aperfeiçoamento permanente aos trabalhadores dos hospitais psiquiátricos como medida de não repetição de fatos como o do caso, já havendo notícia de novos maus-tratos e mortes em hospitais psiquiátricos (OEA, 2009).

Nesse contexto, a Corte rejeitou a pretensão do Estado brasileiro de ter esse ponto da decisão declarada cumprida, mantendo aberto o procedimento de supervisão. Além disso, destacou a necessidade de o Brasil se referir na próxima oportunidade única e exclusivamente quanto a: a) atividades de capacitação profissional posterior à condenação internacional, que versem sobre o tratamento das pessoas acometidas de deficiência mental como estabelecido na condenação; b) duração, periodicidade e quantidade de participantes; c) se as atividades são obrigatórias ou facultativas (OEA, 2009).

Em 17 de maio de 2010, retomando a fiscalização de cumprimento, o tribunal não constatou muitos avanços quanto à responsabilização em caráter definitivo e ao respectivo sancionamento penal. Reconheceu o estabelecimento de diversos diálogos interinstitucionais, visando a celeridade processual no âmbito interno, porém, constatou a pendência dos recursos interpostos pelos condenados quanto à decisão condenatória de primeira instância, contando apenas um deles já com data designada para julgamento. Nesse sentido, basicamente reiterou a ordem de, no próximo informe, o Brasil atualizar o estado do processo, especialmente com a resolução dos recursos (OEA, 2010).

Relativo ao outro ponto, informou o governo brasileiro, em parte reiterando relatos anteriores no desenvolvimento de programas de capacitação, tratando também da expansão das vagas de residências médica com priorização na especialidade de psiquiatria e geograficamente às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país; a elaboração de uma lista de universidades que poderiam oferecer cursos na área de saúde mental a distância; a distribuição de recursos a estados e municípios para emprego direto nas ações de aprimoramento do respectivo pessoal. Relativamente à duração, periodicidade e quantidade de participantes, foi informada a carga horária de 360 horas para cursos de especialização, 120 para de aperfeiçoamento e 40 para de atualização. Houve capacitação de 9.112 profissionais entre 2002 e 2008. Ante essas informações prestadas, novamente o Brasil requereu a declaração de cumprimento da sentença (OEA, 2010).

O tribunal ressaltou haver nessa nova manifestação elementos mais específicos em relação à anterior, entretanto, ainda não a ponto de adimplir a integralidade do quanto especificado nas ocasiões anteriores da supervisão. Não se apresentou o conteúdo dos cursos para verificação se incluem ou não as diretrizes internacionais balizadas na sentença. Também não foram apresentados quantos e quais cursos especificamente foram realizados após a sentença interamericana, o quantitativo dos profissionais que participaram dos cursos e o quantitativo dos que trabalham em instituições psiquiátricas de características similares à Casa de Repouso Guararapes. Assim, negou a Corte declarar o cumprimento como requerido pelo

Brasil, reiterando que se apresente especificamente no informe posterior, de forma exclusiva e concreta: a) as modalidades de capacitação desenvolvidas após a sentença interamericana ao pessoal ligado às instituições com natureza igual à Casa de Repouso Guararapes, cujo conteúdo abranja as balizas internacionais do campo e os indicados na sentença (OEA, 2010).

Em 28 de janeiro de 2021, em novo pronunciamento da Corte acerca do cumprimento da sentença, informou-se sobre o julgamento dos recursos interpostos da sentença condenatória em 20 de novembro de 2012. A Primeira Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Ceará entendeu como inexistente a prova de nexo causal entre a conduta dolosa dos acusados (pôr em risco a vida ou a saúde) e o resultado culposo (morte), razão pela qual julgou o recurso parcialmente procedente para desqualificar a conduta de maus-tratos com resultado morte [art. 136, § 2º do Código Penal] para maus-tratos, art. 136 do Código Penal Brasileiro. Assim, por consequência, reconheceu de ofício o advento da prescrição da pretensão acusatória em abstrato retroativa, ante a pena máxima prevista ao tipo ser de um ano, sujeitando-se então ao prazo prescricional de quatro anos na forma do art. 109 do Código Penal, e ter-se passado tempo superior entre o recebimento da denúncia em 07/04/2000 e a publicação da sentença em primeiro grau em 29/06/2009 (OEA, 2021).

Diante disso, a Comissão Interamericana manifestou-se, frisando ter observado com preocupação a morosidade da apuração que, aliada à reclassificação da conduta para a forma simples de maus-tratos, culminou na prescrição da ação penal. Destacou a presença de má-fé ou negligência para o direcionamento da apuração com lentidão e ao permitir impunidade, o que não pode aproveitar ao Estado, que não cumpriu sua obrigação de apurar e sancionar os responsáveis (CADH, 2021). O tribunal enfatizou que a intensidade de análise do conjunto probatório a fim de impor a responsabilidade de Estados por violação de direitos humanos difere daquela empregada nos sistemas judiciais internos dos países para formação da culpa pessoal de acusados. Não se pode confundir a proteção internacional de direitos humanos com a justiça penal, esta a cargo do sistema judicial interno. Como não pode a Corte caracterizar como tortura as condutas pessoais dos envolvidos no caso, e o sistema interno também não as classificou assim, não há como se impedir o reconhecimento do advento da prescrição como obstáculo à responsabilização individual (OEA, 2021).

Por outro lado, a responsabilidade do Estado é patente, como entendeu a Corte. “[A]s ‘graves falhas’ na devida diligência constatadas na Sentença, somadas ao excessivo e prolongado tempo que a investigação demorou, foram fatores determinantes da impunidade absoluta em que se encontra o presente caso” (OEA, 2021, tradução nossa). Destaca ainda o tribunal o descumprimento do protocolo para a autópsia do corpo de Damião Ximenes Lopes,

sem precisar as descrições completas das lesões externas e respectivos instrumentos que ocasionaram. E continua:

‘houve falta de devida diligência por parte das autoridades estatais ao não iniciarem imediatamente a apuração dos fatos, o que impediu, entre outras coisas, a tempestiva preservação e coleta de provas e identificação de testemunhas oculares’, e que ‘as autoridades estatais não preservaram nem realizaram uma inspeção na Casa de Repouso Guararapes, nem fizeram uma reconstituição dos acontecimentos para explicar as circunstâncias em que faleceu o senhor Ximenes Lopes’. O impacto destas deficiências constatadas pela Corte em sua Sentença fica evidenciado claramente na decisão judicial da Primeira Câmara Criminal, que reclassificou os fatos com base na indeterminação da causa da morte na prova pericial e na impossibilidade de estabelecer, além de qualquer dúvida razoável, o nexo de causalidade entre as lesões causadas ao senhor Ximenes Lopes e a sua morte. Por sua vez, a reclassificação afetou o patamar da pena aplicável e, portanto, o prazo de prescrição da ação penal, culminando na extinção da ação por prescrição e no arquivamento da causa (OEA, 2021, tradução nossa).

Ressaltou ainda a Corte IDH que as deficiências inaugurais foram agravadas no transcurso excessivo do tempo, já sendo reconhecido que casos de graves violações de direitos podem redundar em dificuldade de apuração e, por fim, impunidade. Já na sentença se tinha concluído pela violação da garantia a razoável duração do processo pois ao tempo, em seis anos não se tinha sequer sentença de primeira instância. “Além disso, ficou comprovado que o referido atraso não se deveu à complexidade do caso ou à atividade processual dos interessados, mas apenas à conduta das autoridades judiciais” (CADH, 2021, tradução nossa).

A própria Corregedoria Geral de Justiça posteriormente apurou e reconheceu ter havido demoras injustificadas em atos entre outubro de 2003 e junho de 2009. Recordou que, diante do procedimento instituído no contencioso interamericano, com esgotamento em regra de recursos internos, a sentença por natureza vem em prazo prolongado, não podendo pois o Estado parte conduzir a apuração interna ordenada sem preocupação prioritária com o prazo, sob pena de impunidade e reparação ilusória.

Em conclusão, destacando-se: a) a prescrição que atingiu o processo criminal; b) não configuradas as premissas extraordinárias de sua jurisprudência para afastamento dela; e c) ausente outra investigação em curso que pudesse levar à responsabilização pelos fatos do caso, foi reconhecida a impossibilidade de continuar exigindo do Estado brasileiro o cumprimento. Entretanto, ressaltou o tribunal a negligência do Brasil como causa exclusiva desse quadro, responsabilizando-o diretamente pela situação que impediu o cumprimento do capítulo da sentença, caracterizando violação ao art. 68.1 da Convenção Americana. Declarou então a Corte que o país não cumpriu sua obrigação de “garantir, em um prazo razoável, que o processo interno que visa investigar e punir os responsáveis pelos acontecimentos deste caso produz os

devidos efeitos” para dar efetividade interna às normas de proteção da Convenção Americana e deu por encerrada a supervisão neste capítulo específico (OEA, 2021).

Ainda durante os atos de supervisão de janeiro de 2021, a Corte também se manifestou quanto à outra parte da sentença ainda não cumprida. Asseverou que, entre 2011 e 2017, o Brasil apresentou informações quanto às ações desenvolvidas. Por outro lado, a Comissão Interamericana fez considerações para que não se declarasse o cumprimento; além disso, os familiares teriam solicitado a convocação de uma audiência pública, relatando que o Brasil se encontrava em processo de retrocesso na política de atendimento à saúde mental, em desconformidade com o modelo da reforma instituída pela Lei nº 10.216/2001, incluindo:

internações de longa duração; internações involuntárias fora dos casos previstos na lei do Brasil; uso de contenção mecânica, inclusive em alguns casos como punição; uso excessivo de medicamentos como forma de controle dos pacientes; uso de eletroconvulsoterapia sem consentimento; violência física e sexual contra as pessoas internadas; exploração das pessoas internadas como mão de obra; falta de monitoramento e avaliação eficazes dos hospitais psiquiátricos; bem como condições de construção inadequadas e equipamentos e condições trabalho insuficientes, entre outras questões. Acrescentam que novamente se estava utilizando ‘a internação como medida primária de tratamento para pessoas com transtornos mentais’ (OEA, 2021, tradução nossa).

Nesse contexto, a Corte determinou que o Estado deveria, na próxima manifestação, prestar esclarecimentos quanto ao cumprimento da sentença, como já indicado nas Resoluções anteriores do processo de supervisão, além dos fatos reportados pelos familiares de Damião Ximenes Lopes e a Comissão, designando a data de 23 de abril de 2021 para a realização de audiência pública virtual. Importante destacar que a Corte solicitou, expressamente nesta oportunidade, que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) fizesse um informe oral na audiência no que entenda relevante ao cumprimento da sentença, consignando que, na forma do art. 69.2 do Regimento da Corte, a participação se daria na qualidade de “outra fonte de informação” distinta das informações do Estado como parte (OEA, 2021).

Pela análise das Resoluções da Corte IDH expedidas no procedimento de supervisão da sentença, constata-se a dificuldade do Estado brasileiro em cumprir a obrigação convencional pendente. Já lhe pesa o fato de suportar a anterior declaração de não cumprimento de outra parte da sentença em razão de negligência do Brasil. Mesmo assim, após quinze anos desde a condenação, não conseguiu cumprir todas as obrigações consignadas na sentença. Nesse contexto é que o Tribunal Interamericano procede ao chamamento do CNJ como uma espécie de *amicus curiae*, aproveitando sua qualidade de órgão integrante do Estado com pretensa

capacidade de contribuir no processo de cumprimento da obrigação perante a comunidade internacional.

## 6 A contribuição do CNJ no esforço nacional para o cumprimento da sentença

Importante rememorar que, no plano externo, a responsabilidade pela violação dos direitos humanos, a que o Estado parte se obrigou a respeitar e a garantir, recai sobre este, independentemente de sua organização interna em entes estatais diversos daquele dotado de personalidade jurídica internacional, ou ainda mesmo que praticada a violação por particulares no seu território. Ayala Corao (2007, p. 142, tradução nossa) aduz que não podem os signatários, “por razões de ordem interna, deixar de assumir a responsabilidade internacional já estabelecida”, e, ainda, ao fazer referência ao *Caso El Amparo*, alude Corao (2007, p. 142, tradução nossa) que “as obrigações convencionais dos Estados Partes vinculam a todos os poderes e órgãos do Estado”.

No mesmo sentido, Carlos Coelho de Andrade ressalta o caráter vinculante das decisões proferidas no exercício da jurisdição contenciosa pela CorteIDH por força do art. 68.1, para concluir que elas “devem ser cumpridas pelo país por intermédio de todos seus poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) e do Ministério Público, por força do princípio da boa-fé (*pacta sunt servanda*)” (Andrade, 2020, p. 1292). É imprescindível destacar a imperiosa necessidade dos Estados partes em adimplir o compromisso internacional firmado, fundamentado que é no reconhecimento da fundamentalidade do valor da dignidade da pessoa humana. Dentre os caracteres informativos dessa rede de promoção, respeito e proteção dos direitos humanos no plano internacional, tem-se na garantia da não repetição das violações já reconhecidas pelo sistema um instrumento vital para o estabelecimento de uma progressiva cultura da efetivação dos direitos humanos, sem a experimentação dos percalços do retrocesso.

Para além de se caracterizar como mera obrigação contratual — decorrente do *pacta sunt servanda* aliado à boa-fé que reveste o assentimento à Convenção —, é crucial que os Estados signatários cultivem uma consciência ética voltada para o primado da efetivação dos direitos humanos no seu plano de soberania. Nessa conjuntura, não se pode olvidar da atuação dos Poderes, órgãos, autoridades públicas, que, em última análise, são aqueles encarregados da materialização dos atos em nome da Administração; ao fim, o Estado estará sujeito escrutínio internacional a respeito de todos eles, independentemente da esfera de repartição interna de competências adotada.

Portanto, como esse conjunto, no todo, forma o Estado, de forma que pode qualquer parcela do poder praticar ato que leve o ente central a ser responsabilizado, é importante que, além da consciência constante para a efetivação dos direitos humanos em cada âmbito de decisão estatal, tenha-se em conta a contribuição que essas parcelas do poder podem ofertar no adimplemento da obrigação do Estado ao cumprimento de uma decisão da CorteIDH. No chamamento realizado pela Corte ao CNJ para o fim de participar do procedimento de supervisão de cumprimento da sentença, consignou-se que

O Tribunal considera oportuno registrar que o cumprimento das sentenças da Corte pode ser beneficiado pelo envolvimento de órgãos, instituições e tribunais nacionais que, desde os âmbitos de suas competências e faculdades na proteção, defesa e promoção dos direitos humanos, exijam das autoridades correspondentes públicas a realização de ações concretas ou a adoção de medidas que conduzam à execução efetiva das medidas de reparação ordenadas. Este envolvimento pode constituir um apoio às vítimas a nível nacional, e resulta particularmente importante no que diz respeito a estas reparações de execução mais complexa, como pode ser a obrigação de investigar, e aqueles que constituem garantias de não repetição, que beneficiam tanto as vítimas do caso como a coletividade para propiciar mudanças estruturais, normativas e institucionais para garantir a proteção efetiva dos direitos humanos. Nesse sentido, a Corte realça o papel importante que a este fim poderia cumprir no futuro o Conselho Nacional de Justiça do Supremo Tribunal Federal do Brasil e, em particular, o Observatório de Direitos Humanos, que inclui o Grupo de Trabalho de Monitoramento e Fiscalização do cumprimento das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos (OEA, 2021, tradução nossa).

Não se pode perder de vista que, especificamente no caso Ximenes Lopes, quanto ao capítulo da sentença declarado como não cumprido pelo Brasil, em larga medida, deu-se em razão de “negligência” de autoridades judiciais que não conduziram ao desfecho do processo criminal em prazo razoável levando à prescrição e à impunidade, como destacado pela Corte, cujas providência no sentido de não repetição estão também sob o âmbito de gestão do CNJ. Além disso, deve-se ter em conta a gestão que o Poder Judiciário acaba por fazer por meio de seus órgãos na política pública instituidora do novo paradigma antimanicomial, estabelecido pela Lei nº 10.216/2001, em conformidade com as balizas internacionais mais aprimoradas para o tratamento das pessoas portadores de deficiência mental, como requerido pela Corte ao cumprimento da sentença proferida.

Este instrumento do novo paradigma é fundamentado no reconhecimento de direitos assegurados a todas as pessoas portadoras de enfermidade mental, vedado qualquer tipo de discriminação (art. 1º). A lei elenca diversos direitos, incluindo a abordagem terapêutica multidisciplinar específica à necessidade particularizada dos pacientes (art. 2º, parágrafo único, I) nos equipamentos de saúde do SUS em meio comunitário (art. 2º, parágrafo único, VIII e IX), reservando-se a internação para hipóteses excepcionalíssimas e temporárias (art. 4º, § 1º,

§ 2º), com a proibição de internação em hospitais com características manicomiais (art. 4º, § 3º) (Brasil, 2001).

Nesse novo quadro de humanização do atendimento, o Poder Judiciário, direta ou indiretamente, assume um papel relevante na efetivação dos direitos fundamentais das pessoas em condição de sofrimento mental, que são as destinatárias da política pública. O fator fundamental para essa ascensão da importância do controle judicial na atenção à saúde mental reside nas hipóteses legais instituidoras das modalidades permissíveis da internação — a voluntária; a involuntária; e a compulsória; como previstas no rol do art. 6º a art. 9º da Lei nº 10.216/2001 — exigindo-se para a legalidade em todas as espécies, como requisito imprescindível, um “laudo médico circunstanciado que caracterize os seus motivos”, de forma que deve, invariável e cumulativamente, na forma do art. 4º, demonstrar a insuficiência dos recursos extra-hospitalares (Brasil, 2001).

Assim, mesmo quando o Poder Judiciário não é o responsável direto pela internação — nos casos de internação voluntária ou involuntária — pode ser instado para exercer o controle de legalidade acerca da presença dos requisitos imprescindíveis que permitam a efetivação da medida excepcionalíssima da internação. Por outro lado, o Poder Judiciário ainda é responsável pelo não cumprimento da sentença interamericana pelo Estado brasileiro.

Isso ocorre porque, ao contrário do fechamento dos hospitais psiquiátricos destinados aos pacientes em sofrimento mental em geral, no contexto do processo de substituição pelo tratamento em meio comunitário, ainda persistem em funcionamento os manicômios judiciais na estrutura estatal. São locais destinados exclusivamente aos pacientes em estado de sofrimento mental que foram previamente selecionados pelo sistema de justiça criminal, a quem se impõe uma internação compulsória judicial sob o rótulo científico-penal de medida de segurança. Assim, esse quadro de persistência existencial dos manicômios judiciais é perpetuado pela demanda do Judiciário na manutenção do cumprimento das medidas de segurança nesses ambientes.

Tais unidades asilares não integram o SUS, mas as estruturas dos sistemas prisionais. Assim, esses equipamentos não são voltados ao tratamento da saúde da pessoa internada. Suas instalações sequer guardam relação com os direitos elencados na Lei nº 10.216/2001. A única característica ligada à natureza terapêutica é meramente simbólica e se encontra na sua denominação legal: hospital de custódia e tratamento psiquiátrico.

Portanto, o CNJ tem um campo privilegiado para atuação no esforço do Estado brasileiro em cumprir a decisão do Tribunal Interamericano. Nesse contexto, vê-se com bons olhos a instituição da Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões da Corte IDH

(UMF) por meio da Resolução nº 364/2021, que “[d]ispõe 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” (CNJ, 2021). Tal resolução estabelece ainda as seguintes atribuições para a UMF no art. 2º:

Art. 2º A Unidade de Monitoramento e Fiscalização terá as seguintes atribuições, dentre outras:

I – criar e manter banco de dados com as deliberações e decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos envolvendo o Estado brasileiro, com informações relativas ao cumprimento ou a eventuais pendências na implementação integral das determinações proferidas;

II – adotar as providências para monitorar e fiscalizar as medidas adotadas pelo Poder Público para o cumprimento das sentenças, medidas provisórias e opiniões consultivas proferidas pela Corte Interamericana envolvendo o Estado brasileiro;

III – sugerir propostas e observações ao Poder Público acerca de providências administrativas, legislativas, judiciais ou de outra natureza, necessárias para o cumprimento das decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos envolvendo o Estado brasileiro;

IV – solicitar informações e monitorar a tramitação dos processos e procedimentos relativos à reparação material e imaterial das vítimas de violações a direitos humanos determinadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em tramitação no país que tratem de forma direta ou indireta de obrigações relacionadas a decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos envolvendo o Estado brasileiro e que estejam pendentes de cumprimento integral;

V – elaborar relatório anual sobre as providências adotadas pelo Estado brasileiro para cumprimento de suas obrigações internacionais oriundas das sentenças, medidas provisórias e opiniões consultivas proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos;

VI – encaminhar às autoridades competentes as decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos envolvendo o Estado brasileiro para apuração de eventual responsabilidade administrativa, cível ou criminal pelos feitos apontados;

VII – acompanhar a implementação de parâmetros de direitos fundamentais estabelecidos por sentenças, medidas provisórias e opiniões consultivas de Corte Interamericana de Direitos Humanos envolvendo o Estado brasileiro;

VIII – acompanhar a implementação de outros instrumentos internacionais pelos quais se estabeleçam obrigações internacionais ao Estado brasileiro no âmbito dos direitos humanos (CNJ, 2021).

Como se constata do elenco não taxativo das atribuições, no cumprimento do compromisso internacional assumido pelo Brasil relativo a direitos humanos, a contribuição do CNJ não se encerra com as providências passíveis de adoção nos limites estritos das suas atribuições constitucionais (art. 103-B, § 4º) como órgão e no âmbito do Poder Judiciário (art. 92, I-A), mas na conjugação de esforços com os demais órgãos e poderes integrantes da federação, como na apresentação de sugestões de propostas de providências das mais diversificadas ordens e naturezas a serem adotadas e que tenham a aptidão para cumprir as deliberações da Corte Interamericana.

Especificamente quanto ao esforço do CNJ no cumprimento da sentença no Caso Ximenes Lopes, como resultado do trabalho da UMF, tem-se pela Resolução nº 487/2023

instituída a “Política Antimanicomial do Poder Judiciário e estabelecidos procedimentos e diretrizes para implementar a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência e a Lei n. 10.216/2001, no âmbito do processo penal e da execução das medidas de segurança” (CNJ, 2023). A Resolução como preambularmente expressa, nada inova na ordem jurídica pátria, mesmo porque assim não poderia tratando-se de ato administrativo. Apenas procura estabelecer vetores para a concretização das normas legais e convencionais que já integram nosso ordenamento jurídico, mas sofrem da falta de efetividade. Essa atuação visa colaborar na adequação do tratamento da saúde mental por todo o país e na sua completude em conformidade aos *standards* internacionais.

Pode o contributo já realizado pelo CNJ ser considerado um grande avanço do Brasil em demonstrar o cumprimento da garantia de não repetição das violações de direitos humanos. Mesmo após quinze anos desde a condenação do país na Corte IDH e a respectiva pendência do cumprimento da decisão, tem-se na iniciativa do CNJ a renovação de esperanças acerca da efetivação da Lei nº 10.216/2001 com a plenitude devida. Por consequência, há o cumprimento da decisão internacional pelo Estado brasileiro sem incorrer novamente no constrangimento de ter-se declarada pela comunidade internacional a incapacidade de cumprir uma decisão obrigatória.

## **7 Considerações finais**

Pela análise do caso Ximenes Lopes *versus* Brasil, evidencia-se que as obrigações de mais fácil adimplemento corresponderam àquelas que envolveram dispêndio financeiro à publicação da sentença no Diário Oficial. Não foram verificados problemas no cumprimento da obrigação do país de indenizar os familiares e ressarcir as custas processuais, conforme determinado pela Corte Interamericana.

No entanto, quanto às duas obrigações restantes, a saber: a) garantir, em um prazo razoável, um processo interno para investigar e sancionar os responsáveis pelos fatos apurados no caso; e b) continuar o desenvolvimento de programas de formação e capacitação dos profissionais que atuam na saúde mental em ambientes como o da Casa de Repouso Guararapes para a realização de atendimento em conformidade às normativas internacionais, como elencam os item 1, 8, 9 e 13 dos Princípios para a Proteção de Pessoas Acometidas de Transtorno Mental e a Melhoria da Assistência à Saúde Mental da Organização das Nações Unidas, constata-se a incapacidade de gestão em plano nacional ao efetivo cumprimento.

Nessa conjuntura, a CorteIDH já declarou como não cumprida a obrigação de processar e sancionar pessoalmente os envolvidos nos fatos do caso Ximenes Lopes, destacando a negligência do Estado como causa de impunidade, o que gerou uma nova violação pelo Estado perante o sistema de proteção de direitos humanos. Quanto à obrigação remanescente, passados mais de quinze anos desde a sentença, o Estado brasileiro não consegue se desincumbir dela, podendo, mais uma vez, ter contra si declarado o não cumprimento de mais uma obrigação.

Entretanto, há cerca de um ano e meio, o CNJ participa mais ativamente no esforço nacional para o cumprimento dessa pendência. Verifica-se a instrumentação desse empenho não apenas no âmbito do órgão e do Poder Judiciário ao qual integra, mas na concertação da gestão do débito com os demais Poderes, entes e órgãos da estrutura nacional. A partir da atuação interna ao Poder que integra, cujos efeitos práticos irradiam também para outras esferas da administração e correspondem a avanço no processo de humanização do atendimento, tem-se a edição pelo CNJ da Resolução nº 487/2023 como um instrumento fundamental e pavimentador à implementação do novo modelo de assistência psicossocial para o tratamento das pessoas em sofrimento mental.

Essa Resolução constitui-se em vetor concretizador da Lei nº 10.216/2001 e dos padrões internacionais para o tratamento humanizado da saúde dos pacientes em sofrimento mental no país. Portanto, direciona o sentido da atuação estatal pautada na boa-fé visando dar cumprimento à obrigação imposta e, por consequência, efetivar a garantia da não repetição da violação de direitos humanos.

Essas e outras iniciativas do CNJ, tanto no próprio âmbito do Poder Judiciário quanto na colaboração para a prospecção de alternativas e sugestões junto a outras esferas do Poder, somam como importantes contribuições para que o Estado supere as deficiências ainda presentes e possa obter perante a CorteIDH a respectiva declaração de cumprimento da obrigação, o que coincide com o fato de efetivar um atendimento em saúde mental mais humanizado e digno às pessoas que dele necessitam.

## Referências

ANDRADE, Carlos Gustavo Coelho de. Obrigações positivas em matéria penal: efeitos e limites da jurisprudência interamericana em caso de violações de direitos humanos. *In*: NORONHA, J. O. de; ALBUQUERQUE, P. P. de (org.). **Comentários à convenção americana sobre direitos humanos**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. p. 1267-1297.

BRASIL. **Decreto nº 6.185, de 13 de agosto de 2007**. Autoriza a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República a dar cumprimento à sentença exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: Presidência da República, 2007.

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6185.htm#](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6185.htm#). Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001**. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10216.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10216.htm). Acesso em: 8 set. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 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: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3659>. Acesso em: 12 set. 2023.

CORAO, Carlos M. Ayala. La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Estudios Constitucionales**, ano 5, n. 1, p. 127-201, 2007. Disponível em: <https://biblat.unam.mx/hevila/Estudiosconstitucionales/2007/vol5/no1/6.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2023.

LEAHY, Maritza Costa; LEAHY, Érika. As condenações extrapatrimoniais do sistema interamericano de direitos humanos: violação da soberania estatal. In: NORONHA, João Otávio de; ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de (org.). **Comentários à convenção americana sobre direitos humanos**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020, p. 1773-1794.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. Disponível em: [proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F76385209%2Fv10.5&titleStage=F&titleAcct=i0ad82d5a00000185536a0cc17bdb8de7#](https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F76385209%2Fv10.5&titleStage=F&titleAcct=i0ad82d5a00000185536a0cc17bdb8de7#). Acesso em: 12 set. 2023.

MONTERISI, Ricardo D. **Actuación y procedimiento ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**. La Plata, Argentina: Librería Editora Platense, 2009.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. San José, Costa Rica, 1969. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/basicos/convencion.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2023.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). **Caso Ximenes Lopes vs. Brasil**. Sentencia de 4 de julio de 2006. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_149\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_149_esp.pdf). Acesso em: 1º set. 2023.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). **Defesa preliminar do Estado brasileiro no caso Ximenes Lopes Vs. Brasil**. 2005. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/ximenes/epintpo.pdf>. Acesso em: 3 set. 2023.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). **Demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso: Damião Ximenes Lopes, Caso 12.237, contra la República Federativa del Brasil**. Washington,

D.C., EUA, 2004. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/ximenes/dcidh.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2023.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). **Relatório nº 38/02 de Admissibilidade da Petição nº 12.237**, 2002. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2002port/brasil12237.htm>. Acesso em: 5 ago. 2023.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). **Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. 2008. Disponível: [https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/ximenes\\_02\\_05\\_08.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/ximenes_02_05_08.pdf). Acesso em: 3 set. 2023.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). **Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. 2009. Disponível: [https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/ximenes\\_21\\_09\\_09.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/ximenes_21_09_09.pdf). Acesso em: 3 set. 2023.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). **Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. 2010. Disponível: [https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/ximenes\\_17\\_05\\_10.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/ximenes_17_05_10.pdf). Acesso em: 3 set. 2023.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). **Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. 2021. Disponível: [https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/ximeneslopes\\_28\\_01\\_21.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/ximeneslopes_28_01_21.pdf). Acesso em: 5 set. 2023.

PAIXÃO, C.; FRISSE, G.; SILVA, J. L. P. da. Ximenes Lopes versus Brasil. **Casoteca FGV**, São Paulo, 2007. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/casoteca/ximenes-lopes-versus-brasil>. Acesso em: 10 set. 2023.

PEREIRA, Milton dos Santos. Damião: um grito de socorro e solidão. *In*: SILVA, Marcus Vinicius de Oliveira (org.). **A Instituição Sinistra: mortes violentas em hospitais psiquiátricos no Brasil**: Conselho Federal de Psicologia, 2001. p. 115-221.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

PUENTE, Sofía Galván. **Ximenes Lopes: decisión emblemática en la protección de los derechos de las personas con discapacidad**. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015.

RAMOS, A. de C. **Curso de direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

Condenação do Brasil no caso Ximenes Lopes: o chamamento do Conselho Nacional de Justiça no esforço nacional para o cumprimento da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos

ROSATO, Cássia Maria; CORREIA, Ludmila Cerqueira. Caso Damião Ximenes Lopes: mudanças e desafios após a primeira condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. **SUR**, São Paulo, v. 8, n. 15, p. 93-113, dez. 2011. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/16033944.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.

WEIS, Carlos. **Direitos humanos contemporâneos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.