

RESOLUÇÃO DA
CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS
DE 17 DE MAIO DE 2010
CASO XIMENES LOPES VS. BRASIL
SUPERVISÃO DE CUMPRIMENTO DE SENTENÇA

VISTO:

1. A Sentença de mérito, reparações e custas de 4 de julho de 2006 (doravante “a Sentença”), proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante “a Corte Interamericana”, “a Corte” ou “o Tribunal”).

2. As Resoluções de Supervisão de Cumprimento da Sentença de 2 de maio de 2008 e de 21 de setembro de 2009. Nesta última, a Corte Interamericana declarou que manteria aberto o procedimento de supervisão de cumprimento a respeito dos parágrafos resolutivos que estabelecem a obrigação do Estado de:

a) garantir, em um prazo razoável, que o processo interno destinado a investigar e sancionar os responsáveis pelos fatos deste caso surta seus devidos efeitos (*parágrafo resolutivo sexto da Sentença*); e

b) 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 aquelas 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 na Sentença (*parágrafo resolutivo oitavo da Sentença*).

3. O escrito de 29 de janeiro de 2010 e seus anexos, mediante os quais a República Federativa do Brasil (doravante “o Estado” ou “o Brasil”) informou sobre as medidas de reparação cujo cumprimento se encontram pendentes.

4. Os escritos de 22 de setembro de 2009 e de 1º de abril de 2010, e seus respectivos anexos, através dos quais os representantes da vítima e dos seus

familiares (doravante “os representantes”) enviaram informação adicional sobre o caso e remeteram suas observações ao relatório submetido pelo Estado.

5. O escrito de 11 de maio de 2010, mediante o qual a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante “a Comissão Interamericana” ou “a Comissão”) apresentou suas observações ao relatório do Estado e ao escrito de observações dos representantes.

CONSIDERANDO QUE:

1. A supervisão do cumprimento de suas decisões é uma faculdade inerente às funções jurisdicionais da Corte.

2. O Brasil é Estado Parte da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (doravante “a Convenção Americana” ou “a Convenção”) desde o dia 25 de setembro de 1992 e, de acordo com o artigo 62 da mesma, reconheceu a competência contenciosa da Corte em 10 de dezembro de 1998.

3. O artigo 68.1 da Convenção Americana estipula que “[o]s Estados Partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes”. Para isso, os Estados devem assegurar a implementação a nível interno do disposto pelo Tribunal em suas decisões¹.

4. Em virtude do caráter definitivo e inapelável das sentenças da Corte, segundo o estabelecido no artigo 67 da Convenção Americana, estas devem ser rapidamente cumpridas pelo Estado de forma integral.

5. A obrigação de cumprir o disposto nas sentenças do Tribunal corresponde a um princípio básico do direito da responsabilidade internacional do Estado, respaldado pela jurisprudência internacional, segundo o qual os Estados devem acatar suas obrigações convencionais internacionais de boa fé (*pacta sunt servanda*) e, como já assinalou esta Corte e dispõe o artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, aqueles não podem, por motivos de ordem interna, deixar de assumir a responsabilidade internacional já estabelecida². As obrigações convencionais dos Estados Partes vinculam todos os poderes e órgãos do Estado³.

¹ Cf. *Caso Baena Ricardo e outros vs. Panamá. Competência*. Sentença de 28 de novembro de 2003, Série C No. 104, par. 131; *Caso Cesti Hurtado vs. Peru. Supervisão de Cumprimento de Sentença*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 4 de fevereiro de 2010, Considerando terceiro; e *Caso El Amparo vs. Venezuela. Supervisão de Cumprimento de Sentença*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 4 de fevereiro de 2010, Considerando terceiro.

² Cf. *Responsabilidade internacional por expedição e aplicação de leis violatórias da Convenção (artigos 1 e 2 Convenção Americana sobre Direitos Humanos)*. Opinião Consultiva OC-14/94 de 9 de dezembro de 1994, par. 35; *Caso Cesti Hurtado vs. Peru, supra* nota 1, Considerando quinto; e *Caso El Amparo vs. Venezuela, supra* nota 1, Considerando quinto.

6. Os Estados Partes na Convenção devem garantir o cumprimento das disposições convencionais e seus efeitos próprios (*effet utile*) no plano de seus respectivos direitos internos. Esse princípio aplica-se não apenas em relação às normas substantivas dos tratados de direitos humanos (ou seja, as que contêm disposições sobre os direitos protegidos), mas também em relação às suas normas processuais, tais como as que se referem ao cumprimento das decisões da Corte. Essas obrigações devem ser interpretadas e aplicadas de maneira que a garantia protegida seja verdadeiramente prática e eficaz, tendo presente a natureza especial dos tratados de direitos humanos⁴.

7. Os Estados Partes da Convenção que reconheceram a jurisdição contenciosa da Corte têm o dever de acatar as obrigações estabelecidas pelo Tribunal. Essa obrigação inclui o dever do Estado de informar à Corte sobre as medidas adotadas para o cumprimento do ordenado pelo Tribunal em tais decisões. A oportuna observância da obrigação estatal de indicar ao Tribunal como está cumprindo cada uma das reparações por este ordenadas é fundamental para a avaliação do estado de cumprimento da Sentença em seu conjunto⁵.

*

* *

8. A respeito da obrigação de garantir que o processo interno destinado a investigar e, de ser o caso, sancionar os responsáveis pelos fatos deste caso surta seus devidos efeitos (*parágrafo resolutivo sexto da Sentença*), o Estado informou que, em 7 de outubro de 2009, membros da Advocacia Geral da União (AGU), do Ministério de Relações Exteriores (MRE), do Ministério da Saúde e da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH) empreenderam reuniões com os representantes para tratar do cumprimento da Sentença. Em 7 de dezembro de 2009, os representantes da AGU e do MRE se reuniram com as autoridades do Poder Judicial e do Ministério Público do Estado do Ceará a cargo dos procedimentos judiciais relacionados com o presente caso, com o fim de dialogar sobre a necessidade de cumprimento da Sentença. Por outra parte, o Brasil recordou que em 29 de junho de 2009 a Terceira Vara da Comarca de Sobral, Ceará, emitiu uma sentença condenatória no marco da Ação Penal No. 2000.0172.9186-1, relativa aos fatos deste caso.

³ Cf. *Caso Castillo Petruzzi e outros vs. Peru. Supervisão de Cumprimento de Sentença*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de novembro de 1999, Série C No. 59, Considerando terceiro; *Caso El Amparo vs. Venezuela, supra* nota 1, Considerando quinto; e *Caso Irmãs Serrano Cruz vs. El Salvador. Supervisão de Cumprimento de Sentença*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 3 de fevereiro de 2010, Considerando quinto.

⁴ Cf. *Caso Ivcher Bronstein vs. Peru*. Competência. Sentença de 24 de setembro de 1999, Série C No. 54, par. 37; *Caso Cesti Hurtado vs. Peru, supra* nota 1, Considerando sexto; e *Caso El Amparo vs. Venezuela, supra* nota 1, Considerando sexto.

⁵ Cf. *Caso "Cinco Pensionistas" vs. Peru. Supervisão de Cumprimento de Sentença*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de novembro de 2004, Considerando quinto; *Caso García Prieto e outros vs. El Salvador. Supervisão de Cumprimento de Sentença*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 3 de fevereiro de 2010, Considerando quinto, e *Caso Ivcher Bronstein vs. Peru. Supervisão de Cumprimento de Sentença*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 24 de novembro de 2009, Considerando sétimo.

Posteriormente, foram interpostos recursos em sentido estrito e de apelação, razão pela qual a ação penal se encontra atualmente sob análise do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJ-CE). Agregou que a deliberação do recurso em sentido estrito foi inserida na pauta de julgamento do TJ-CE e que, uma vez resolvido esse recurso, a apelação interposta também será incluída na pauta do referido tribunal.

9. Os representantes confirmaram a informação fornecida pelo Estado acerca da reunião celebrada em 7 de outubro de 2009. Ademais, lembraram que, passados quase 11 anos da morte da vítima, não existe uma decisão definitiva nas ações judiciais relacionadas com os fatos do presente caso. Embora tenham reconhecido o atual esforço do Estado em discutir com eles o cumprimento integral deste parágrafo resolutivo, bem como em dar seguimento às gestões junto às autoridades competentes do Estado do Ceará, os representantes frisaram que tal obrigação se encontra parcialmente cumprida.

10. A Comissão Interamericana observou que houve “avanço no processo penal e a emissão da sentença de primeira instância”, mas ainda “permanece à espera de informação atualizada sobre a resolução dos recursos pendentes, a culminação de ambos os processos e a execução das sentenças”.

11. A Corte Interamericana valora a realização por parte do Estado de diversas gestões com o fim de impulsar o avanço do processo penal sobre a morte de Damião Ximenes Lopes, de maneira que seja resolvido com maior celeridade. Do mesmo modo, estima positiva a reunião celebrada em 7 de outubro de 2009 (*supra* Considerandos 8 e 9), entre autoridades do Estado e os representantes, com o propósito de dialogar, entre outros aspectos, sobre o avanço do processo interno para investigar e, de ser o caso, sancionar os responsáveis dos fatos.

12. Adicionalmente, o Tribunal observa que, apesar da emissão da sentença penal mencionada, tal decisão não tem caráter definitivo. De acordo com a informação fornecida pelo Estado e confirmada pelos representantes, os recursos interpostos se encontram pendentes de julgamento pelo Tribunal de Justiça do Estado de Ceará. A esse respeito, o Brasil informou que um deles, o recurso em sentido estrito, já havia sido incluído na pauta de julgamento do referido tribunal e seria decidido no início do ano corrente. Com base no anterior, no seu próximo relatório, o Brasil deverá apresentar informação detalhada e atualizada sobre o estado dessa ação penal, em particular, sobre o avanço na resolução dos recursos mencionados.

*

* *

13. Em relação à obrigação de continuar a desenvolver um programa de formação e capacitação 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 na Sentença (*parágrafo resolutivo oitavo da Sentença*), o Estado reiterou a informação apresentada em escritos anteriores e elaborou um relato cronológico sobre as ações que tem desenvolvido desde o ano de 2002 para a capacitação dos profissionais do campo da saúde mental. Nesse sentido, entre outras medidas, referiu-

se novamente à Política Nacional de Educação Permanente em Saúde (PNEPS), à Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde e ao Plano Emergencial para Ampliação do Acesso ao Tratamento e Prevenção em Álcool e outras Drogas. Agregou que através de normas e recursos financeiros, o Ministério da Saúde busca incentivar as ações que considera prioritárias e trabalha para ampliar as ofertas de capacitação em saúde mental no marco da política de educação permanente desse Ministério. Em consequência, o Estado realizou um levantamento das universidades que oferecem cursos na área de saúde mental e que poderiam oferecer cursos a distância; definiu o conteúdo necessário para a formação de profissionais que trabalham na área de saúde pública; forneceu apoio técnico e incentivo à priorização, por parte dos gestores dos estados federados e municípios, da capacitação em saúde mental nos seus respectivos planos de educação permanente; e procedeu a uma análise sobre a oferta e a necessidade de expansão de residências médicas, selecionando a psiquiatria como área prioritária. Outrossim, manifestou que em 2009 desenvolveu o programa Pro Residência e lançou uma convocatória de apoio aos programas de residência médica, com ênfase nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste do país, definiu e entregou aos Estados federados os recursos financeiros para a PNEPS, reglamentou e apoiou outros cursos de Residência Multiprofissional na área de Saúde (RMS), e criou o Programa Nacional de Bolsas para as RMS, entre outras ações.

14. Sobre “a duração, a periodicidade e o número de participantes de tais atividades”, o Estado assinalou que, de forma geral, “os cursos e atividades de formação são anuais e têm duração mínima de acordo com sua modalidade”. Os cursos de especialização têm uma carga horária de 360 horas, os cursos de aperfeiçoamento têm 120 horas, e os de atualização duram 40 horas. Além disso, informou que “foram realizados 20 cursos de especialização em saúde mental beneficiando 838 profissionais, o que corresponde a um investimento de R\$ 15.320.379,47 (quinze milhões, trezentos e vinte mil, trezentos e setenta e nove reais e quarenta e sete centavos)”. Igualmente, asseverou que, entre 2002 e 2008, o Programa Permanente de Formação para a Reforma Psiquiátrica capacitou 9.112 profissionais dos diversos Estados brasileiros. Quanto à obrigatoriedade da capacitação, ressaltou que um dos princípios retores do Sistema Único de Saúde (SUS) é a descentralização, com base na qual os estados e municípios têm autonomia para definir, de acordo com suas necessidades e especificidades, as ações relativas à saúde, incluindo a realização de cursos de capacitação dos profissionais da rede de atenção psicossocial. Fundado no anterior, o Estado solicitou à Corte que declare formalmente cumprida a obrigação de continuar desenvolvendo programas de formação e capacitação dos profissionais vinculados à atenção da saúde mental.

15. Os representantes valoraram as políticas de capacitação em saúde mental, integradas às ações do programa de reforma psiquiátrica. Contudo, afirmaram que essas ações não são suficientes e não impedem a repetição das violações de direitos humanos em instituições de atendimento às pessoas com transtornos mentais, particularmente nas instituições privadas vinculadas ao SUS. De outra feita, manifestaram que o Estado: i) reiterou informação anterior à Sentença, o que não é objeto da obrigação estabelecida no parágrafo resolutivo oitavo; e ii) não forneceu informação detalhada sobre os cursos de capacitação que versem sobre o objeto desse parágrafo resolutivo. A esse respeito, expressaram que era relevante conhecer a profissão, o lugar de trabalho e a função exercida pelas pessoas que têm recebido a capacitação. Igualmente, alegaram que grande parte da capacitação mencionada pelo Estado se refere aos trabalhadores que atuam na rede extra-hospitalar, dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e outros serviços disponíveis no país. Inobstante,

manifestaram que, conforme dados do Ministério da Saúde, ainda existem 35.426 leitos em hospitais psiquiátricos vinculados ao SUS.

16. A Comissão Interamericana observou que, apesar do “seu reconhecimento sobre a política estatal sobre políticas públicas e programas necessários para assegurar o respeito dos direitos humanos das pessoas com deficiência mental”, ainda não se conta com a informação requerida ao Estado no Considerando 20 da Resolução do Tribunal de 21 de setembro de 2009. Especificamente, a Comissão reiterou que “considera necessário contar com elementos de informação suficientes sobre os programas de formação e capacitação para o pessoal médico, psiquiátrico, psicológico, de enfermagem, auxiliares de enfermagem e para todas aquelas pessoas vinculadas à atenção da saúde mental, o avanço em sua implementação e sua relação com as reparações ordenadas na Sentença”.

17. A Corte estima conveniente recordar que a presente etapa de supervisão de cumprimento se refere à obrigação do Estado de continuar desenvolvendo, a partir da notificação da Sentença, um programa de formação e capacitação para todas aquelas pessoas vinculadas ao atendimento da saúde mental, em particular, sobre os princípios que devem reger o tratamento das pessoas portadoras de deficiências mentais, conforme os padrões internacionais na matéria e aqueles estabelecidos na Sentença⁶.

18. O Tribunal, em suas Resoluções de supervisão de cumprimento de 2 de maio de 2008 e de 21 de setembro de 2009, solicitou ao Estado que, de todas as atividades de capacitação existentes em matéria de saúde mental, se restringisse a informar, de forma específica, sobre aquelas iniciativas de capacitação cujo conteúdo verse sobre a matéria determinada na Sentença, e sobre o alcance de tais iniciativas quanto ao pessoal beneficiado⁷. Da mesma forma, a Corte também requereu que a informação se referisse particularmente à capacitação do pessoal vinculado ao atendimento da saúde mental em instituições da mesma natureza daquela onde ocorreu a violação neste caso, ou seja, em hospitais psiquiátricos⁸.

19. A Corte Interamericana toma nota das diversas iniciativas de caráter geral relacionadas à atenção da saúde mental implementadas pelo Estado, bem como da informação mais específica mencionada por este em seu último relatório. Porém, o Estado não tem enviado a informação solicitada, que permita o Tribunal avaliar de que forma “os princípios que devem reger o trato das pessoas portadoras de deficiência mental, conforme os padrões internacionais sobre a matéria e aqueles dispostos na [...] Sentença”, têm sido incluídos no programa dos cursos e outras atividades de capacitação em saúde mental implementados. Outrossim, apesar de ter mencionado de modo geral a realização de diversos cursos de especialização em saúde mental, que teriam beneficiado mais de 800 profissionais, o Brasil não especificou o conteúdo nem

⁶ Cf. *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Supervisão de Cumprimento de Sentença*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 21 de setembro de 2009, Considerando dezoito.

⁷ Cf. *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Supervisão de Cumprimento de Sentença*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 2 de maio de 2008, Considerando vinte; e *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil, supra* nota 6, Considerando vinte.

⁸ Cf. *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil, supra* nota 7, Considerando dezanove; e *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil, supra* nota 6, Considerando vinte.

o período no qual tais cursos foram empreendidos; não precisou a quantidade de cursos de aperfeiçoamento e de atualização realizados com posterioridade da Sentença, nem o conteúdo e o número de profissionais beneficiados com os mesmos; e tampouco especificou quantos destes trabalham em instituições psiquiátricas com características similares às da Casa de Repouso Guararapes.

20. Por isso, com vistas a avaliar a adequação destas e outras atividades à medida de reparação ordenada na Sentença, a Corte reitera que se faz necessário que o Estado em seu próximo relatório se refira única e concretamente a: i) as atividades de capacitação, em suas diversas modalidades, desenvolvidas com posterioridade da Decisão, dirigidas ao pessoal vinculado à atenção de saúde mental em instituições da mesma natureza da Casa de Repouso Guararapes (*supra* Considerando 18), e cujo conteúdo verse sobre “os princípios que devem reger o trato das pessoas portadoras de deficiência mental, conforme os padrões internacionais sobre a matéria e aqueles dispostos na [...] Sentença”⁹; e ii) o número de participantes de tais atividades.

PORTANTO,

A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS,

no exercício de suas atribuições de supervisão do cumprimento de suas decisões, conforme os artigos 33, 62.1, 62.3, 65 e 68.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 25.1 e 30 do Estatuto e 69 de seu Regulamento¹⁰,

DECLARA QUE:

1. Conforme assinalado nos Considerandos 12 e 20 da presente Resolução, o Tribunal manterá aberto o procedimento de supervisão de cumprimento dos parágrafos que estabelecem o dever do Estado de:

a) garantir, em um prazo razoável, que o processo interno destinado a investigar e, de ser o caso, sancionar os responsáveis pelos fatos deste caso surta seus devidos efeitos (*parágrafo resolutivo sexto da Sentença*); e

b) 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 aquelas pessoas vinculadas ao atendimento de saúde mental, em especial sobre os princípios que devem reger o trato das pessoas

⁹ Cf. *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 4 de julho de 2006. Série C No. 149, Parágrafo Resolutivo oitavo.

¹⁰ Regulamento da Corte aprovado em seu LXXXV Período Ordinário de Sessões, celebrado de 16 a 28 de novembro de 2009.

portadoras de deficiência mental, conforme os padrões internacionais sobre a matéria e aqueles dispostos na Sentença (*parágrafo resolutivo oitavo da Sentença*).

E RESOLVE:

1. Requerer ao Estado que adote todas as medidas que sejam necessárias para dar efetivo e pronto cumprimento às reparações ordenadas na Sentença de mérito, reparações e custas de 4 de julho de 2006 que se encontram pendentes de cumprimento, de acordo com os Considerandos 12 e 20 e ao parágrafo declarativo da presente Resolução.
2. Solicitar ao Estado que apresente à Corte Interamericana de Direitos Humanos, no mais tardar até 6 de agosto de 2010, um relatório no qual indique as medidas adotadas para cumprir as reparações ordenadas por esta Corte que se encontram pendentes de cumprimento, nos termos dos Considerandos 12 e 20 da presente Resolução.
3. Solicitar aos representantes da vítima e dos seus familiares e à Comissão Interamericana de Direitos Humanos que apresentem as observações que considerem pertinentes ao relatório do Estado mencionado no parágrafo resolutivo anterior, no prazo de duas e quatro semanas, respectivamente, contados a partir do recebimento do relatório estatal.
4. Continuar supervisionando os pontos pendentes de cumprimento da Sentença sobre o mérito, reparações e custas de 4 de julho de 2006.
5. Requerer à Secretaria que notifique a presente Resolução ao Estado, aos representantes da vítima e dos seus familiares, e à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Diego García-Sayán
Presidente

Leonardo A. Franco

Manuel Ventura Robles

Margarette May Macaulay

Rhadys Abreu Blondet

Alberto Pérez Pérez

Eduardo Vio Grossi

Pablo Saavedra Alessandri
Secretário

Comunique-se e execute-se,

Diego García-Sayán
Presidente

Pablo Saavedra Alessandri
Secretário