

RESOLUÇÃO DA
CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS
DE 21 DE SETEMBRO DE 2009
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. A Resolução de Supervisão de Cumprimento da Sentença de 2 de maio de 2008, mediante a qual a Corte Interamericana declarou:

[...]

2. Que [...] manterá aberto o procedimento de supervisão do cumprimento das medidas de reparação que estabelecem o dever 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. Os relatórios de 4 de setembro de 2008, de 20 de julho de 2009 e de 18 de agosto de 2009, e seus respectivos 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 15 de outubro de 2008 e de 25 de agosto de 2009, através dos quais os representantes da vítima e dos seus familiares (doravante “os representantes”) remeteram suas observações aos relatórios apresentados pelo Estado.

5. Os escritos de 5 de fevereiro e de 8 de setembro de 2009, mediante os quais a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante “a Comissão Interamericana” ou “a Comissão”) apresentou suas observações aos relatórios do Estado e aos escritos de observações dos representantes.

CONSIDERANDO:

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

2. Que 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. Que 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. Que 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. Que 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, 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 Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 9 de julho de 2009, Considerando terceiro, e *Caso do Massacre de Pueblo Bello vs. Colômbia*. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 9 de julho de 2009, Considerando terceiro.

² Cf. *Responsabilidade internacional por expedição e aplicação de leis violatórias da Convenção (artigos 1 e 2 Convenção Americana de Direitos Humanos)*. Opinião Consultiva OC-14/94 de 9 de dezembro de 1994, par. 35; *Caso Herrera Ulloa, supra nota 1*, Considerando quinto; e *Caso do Massacre de Pueblo Bello, supra nota 1*, Considerando quinto.

³ Cf. *Caso Castillo Petruzzi e outros vs. Perú*. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de novembro de 1999. Série C No. 59, Considerando

6. Que 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. Que 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. Que, a respeito da obrigação de garantir que o processo interno destinado a investigar e sancionar os responsáveis pelos fatos deste caso surta seus devidos efeitos (*parágrafo resolutivo sexto da Sentença*), o Estado informou que, dentre outras medidas, o Ministério da Justiça e a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH) iniciaram um procedimento ante o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a fim de que este apurasse a existência de morosidade no julgamento da ação penal relativa ao presente caso. O CNJ enviou a representação citada à Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, a qual tem competência originária para analisar a questão. Esse último órgão concluiu que não se demonstrou o excesso de prazo no procedimento nem a má atuação funcional dos magistrados dele encarregados. Não obstante, recomendou ao juiz da causa que adotasse as medidas judiciais adequadas para a imediata resolução do caso. Além disso, o Estado informou que, dentre outras gestões, em 22 de setembro de 2008, representantes da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e da SEDH tiveram reuniões com os representantes do Poder Judiciário e do Ministério Público do Estado do Ceará a fim de dialogar sobre a necessidade de cumprimento imediato da Sentença.

9. Que, posteriormente, o Brasil informou que, em 29 de junho de 2009, a Ação Penal Nº 2000.0172.9186-1/0 foi decidida em primeira instância pela Terceira Vara da Comarca de Sobral, Ceará. Essa decisão condenou Sérgio Antunes Ferreira Gomes,

terceiro; *Caso Herrera Ulloa*, *supra* nota 1, Considerando quinto; e *Caso do Massacre de Pueblo Bello*, *supra* nota 1, Considerando quinto.

⁴ Cf. *Caso Ivcher Bronstein vs. Peru*. Competência. Sentença de 24 de setembro de 1999, Série C No. 54, par. 37; *Caso Herrera Ulloa*, *supra* nota 1, Considerando sexto, e *Caso do Massacre de Pueblo Bello*, *supra* nota 1, Considerando sexto.

⁵ Cf. *Caso Barrios Altos vs. Peru*. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de setembro de 2005, Considerando sétimo; *Caso Herrera Ulloa*, *supra* nota 1, Considerando sétimo; *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz vs. Peru*. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 28 de abril de 2009, Considerando sétimo.

Carlos Alberto Rodrigues dos Santos, André Tavares do Nascimento, Maria Salete Moraes Melo de Mesquita, Francisco Ivo de Vasconcelos e Elias Gomes Coimbra pelo crime de maus tratos seguido de morte cometido contra Damião Ximenes Lopes. Tais pessoas foram condenadas a uma pena privativa de liberdade de seis anos em regime semi-aberto. Adicionalmente, o Estado informou sobre a sentença de primeira instância na esfera civil, na qual o diretor clínico e o diretor administrativo e também proprietário da Casa de Repouso Guararapes foram condenados ao pagamento de uma indenização por danos morais à mãe da vítima. Ademais, informou que o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará enviou ao Poder Legislativo projetos de lei com o objetivo de aumentar o número de magistrados estaduais, entre outras melhorias visando a agilizar e desburocratizar os trâmites processuais. Finalmente, o Estado expressou que se encontra à disposição dos representantes para fornecer-lhes informações disponíveis sobre o caso, assim como para recebê-los em reunião.

10. Que os representantes manifestaram que a petição submetida ao Conselho Nacional de Justiça concernente ao excesso do prazo da ação penal foi meramente burocrática. De outra feita, alegaram que o Estado não tem dialogado com eles nem com os familiares da vítima, e que a ausência de “mecanismos de participação e a falta de transparência por parte das autoridades do Brasil no presente caso têm impedido que [...] exerçam plenamente seu direito e dever de monitorar e cooperar com o cumprimento da [S]entença”. A título de exemplo, assinalaram que não foram convidados a participar das mencionadas reuniões de 22 de setembro de 2008. No que tange à ação penal, confirmaram que em 29 de junho de 2009 foi emitida a sentença de primeira instância, ou seja, quase dez anos depois da morte de Damião Ximenes Lopes. Essa decisão não é definitiva, pelo que o Estado ainda não cumpriu o parágrafo resolutivo sexto da Sentença. Expressaram que, em vez de examinar na seara interna a existência de excesso de prazo no transcurso da ação criminal, o que já foi declarado na Sentença, o Estado deveria adotar as medidas necessárias para evitar novas dilações no curso desse processo. Quanto à ação civil, indicaram que o proferimento da sentença de primeira instância em 27 de junho de 2008 é um avanço. Apesar disso, um dos requeridos interpôs Embargos de Declaração contra a referida sentença, os quais ainda estão pendentes de decisão.

11. Que a Comissão Interamericana observou o avanço da ação penal e o proferimento da sentença de primeira instância e afirmou que aguardava informação atualizada sobre o resultado do processo e a execução da sentença. Ademais, tomou nota do informado pelos representantes em relação à ação civil. Finalmente, assinalou que desde a emissão da Sentença três anos já se passaram, sendo necessário que o Estado adote as medidas para remover os obstáculos que seguem retardando o cumprimento do ordenado pela Corte.

12. Que a Corte Interamericana valoriza a realização por parte do Estado de diversas gestões visando a impulsionar o progresso da ação penal na qual se investiga a morte de Damião Ximenes Lopes, de forma que tal ação seja decidida com a maior celeridade.

13. Que, adicionalmente, o Tribunal nota que em 29 de junho de 2009 foi proferida a sentença penal de primeira instância relativamente aos fatos do presente caso, na qual se considerou provado que Damião Ximenes Lopes “foi vítima de maus tratos, experimentando diversas lesões corporais, causadas por comportamento omissivo [dos acusados, os quais se desempenhavam como enfermeira chefe, auxiliares de enfermagem, médico e proprietário] da Casa de Repouso Guararapes, que [à vítima] não dispensaram cuidados indispensáveis”. Contudo, devido à possibilidade de

interposição de recursos em face da mencionada decisão, o Brasil deverá apresentar, em seu próximo relatório, informações detalhadas e atualizadas sobre o estado dessa ação penal.

14. Que, no tocante ao alegado pelos representantes sobre não terem dialogado com o Estado nem participado das reuniões relativas à supervisão de cumprimento do presente caso, a Corte não dispõe de elementos que demonstrem que os representantes tenham manifestado ao Estado seu interesse na realização de uma reunião, ou que, havendo-lhe solicitado, tal pedido tenha sido negado ou ignorado. Da mesma forma, no presente processo de supervisão da Sentença, as partes têm a oportunidade de examinar os progressos alcançados mediante a oportuna transmissão pelo Tribunal da informação solicitada ao Estado. Assim, é possível fazer o monitoramento e as considerações que se julguem necessárias quando da apresentação das observações que os representantes e a Comissão Interamericana devem remeter à Corte. Ante o exposto, o Tribunal não fará outra consideração a esse respeito.

*
* *
*

15. Que, em relação à obrigação de continuar a desenvolver um programa de formação e capacitação das pessoas vinculadas ao atendimento na área de saúde mental, com ênfase nos princípios que devem reger o trato das pessoas portadoras de deficiência mental conforme os padrões internacionais sobre a matéria (*parágrafo resolutivo oitavo da Sentença*), o Estado informou sobre os avanços na transição do modelo assistencial em saúde mental. Da mesma forma, especificamente sobre a capacitação, o Brasil informou que:

i) o Programa Permanente de Formação de Recursos Humanos para a Reforma Psiquiátrica, criado para melhorar a formação dos profissionais da área de saúde mental, recebeu novos componentes em 2007 e 2008, e segue em andamento. Os cursos de especialização e atualização em saúde mental apoiados pelo Ministério da Saúde continuam capacitando profissionais nos 23 (vinte e três) Núcleos Regionais de Formação em Saúde Mental para a Rede Pública, os quais "são abertos à participação dos profissionais da rede pública de saúde mental, incluindo-se também profissionais de hospitais psiquiátricos". Da mesma forma, consolidaram-se os Programas de Residência Multiprofissional em Saúde Mental nos Estados da Bahia, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, os quais possuem um grande número de pacientes atendidos em hospitais psiquiátricos, e criou-se em Sobral, no Ceará, a primeira residência em psiquiatria mantida diretamente por uma rede municipal de saúde mental. Tais ações são fundamentais para a descentralização dos programas de formação da Reforma Psiquiátrica e para o aumento do acesso dos profissionais de saúde mental à qualificação;

ii) criou o Programa Pró-Saúde através de um convênio entre os Ministérios da Saúde e da Educação para revisar os currículos das instituições de ensino superior com o propósito de adequá-los aos interesses da saúde pública; inaugurou a Escola de Saúde Mental do Rio de Janeiro e a Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde (UnaSUS), as quais objetivam formar novos quadros técnicos, assim como educar e especializar a força de trabalho vinculada ao atendimento em saúde mental; e

iii) o Ministério da Saúde instaurou o “Programa Emergencial de Ampliação do Acesso para a Atenção de Problemas relacionados ao Álcool e outras Drogas”, no qual se incluem cursos de especialização e atualização em saúde mental, com ênfase em problemas relacionados ao abuso das referidas substâncias. Outrossim, no ano de 2009 se expandiram os cursos de capacitação em saúde mental para os profissionais do “Programa Saúde da Família” e para profissionais de apoio que atuam nas regiões Norte e Centro-Oeste do Brasil. Esses cursos têm duração de 180 horas e capacitarão mais de 200 profissionais no ano de 2009.

Com base no exposto, o Estado solicitou à Corte que declare formalmente cumprida a obrigação de continuar desenvolvendo programas de formação e capacitação dos profissionais vinculados ao atendimento em saúde mental.

16. Que os representantes reconheceram avanços nas políticas públicas sobre saúde mental. Entretanto, afirmaram que a reforma psiquiátrica no Brasil deve realizar-se com maior celeridade; com um investimento permanente e eficaz na formação dos trabalhadores da área de saúde mental; e com o controle social através do monitoramento e do efetivo descredenciamento do Sistema Único de Saúde (SUS) das instituições psiquiátricas que continuam violando de forma sistemática os direitos humanos. Aludiram que há novos casos de tortura e falecimento nos hospitais da rede pública de atendimento à saúde mental causados por negligência ou atos de violência cometidos por profissionais desses estabelecimentos. Relativamente às medidas de capacitação, afirmaram que a formação multidisciplinar dos profissionais encarregados do atendimento psiquiátrico emergencial nos hospitais gerais não é satisfatória. Ressaltaram a falta de investimentos públicos na formação e capacitação do corpo técnico e dos profissionais de saúde mental, principalmente daqueles que laboram nos Centros de Atenção Psicossocial, os quais não passam por uma avaliação sistemática, e nos hospitais psiquiátricos conveniados com o SUS, os quais oferecem um serviço de “péssima qualidade” e “são as principais instituições violadoras dos direitos humanos” das pessoas com deficiência mental. Os recursos e investimentos públicos na área de capacitação não bastam para cobrir as necessidades das diversas unidades da federação de forma regular, o que promove desequilíbrios regionais e baixa interiorização da política pública de saúde mental. Observaram também que, apesar do requerido pela Corte, o Estado não especificou os resultados e o conteúdo dos programas de capacitação promovidos pelas universidades e pelos convênios do Ministério da Saúde. Pelo exposto, os representantes solicitaram à Corte que continue supervisionando o cumprimento da Sentença e que recomende ao Estado o acesso dos petionários à informação pública relacionada com esse cumprimento.

17. Que a Comissão reiterou seu reconhecimento quanto às medidas adotadas pelo Estado com o objetivo de assegurar o respeito aos direitos humanos das pessoas portadoras de deficiência mental. Nesse sentido, reafirmou “a importância de que o Sistema Interamericano conte com informações a respeito dos objetivos e dos termos do cumprimento da reforma psiquiátrica [mencionada] para poder referir-se ao cumprimento dos critérios estabelecidos pelo Tribunal no presente caso”.

18. Que a Corte estima conveniente recordar que a presente etapa de supervisão de cumprimento se refere aos esforços do Brasil para continuar desenvolvendo um programa de formação e capacitação para todas aquelas pessoas vinculados ao atendimento da saúde mental, em particular, sobre os princípios que devem reger o trato das pessoas portadoras de deficiências mentais, conforme os padrões internacionais na matéria e aqueles estabelecidos na Sentença.

19. Que o Tribunal, em sua Resolução de supervisão de cumprimento de 2 de maio de 2008, solicitou ao Estado que de todas as atividades existentes sobre as quais havia remitido informações se ativesse a informar, de maneira 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 beneficiado⁶. 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 psiquiátricos⁷.

20. Que a Corte Interamericana toma nota das diversas iniciativas de caráter geral relacionadas ao atendimento em saúde mental levadas a termo pelo Estado. No entanto, a fim de avaliar a adequação dessas e outras atividades à medida de reparação determinada por este Tribunal, faz-se necessário que o Estado, em seu próximo relatório, se refira única e concretamente a: i) as atividades de capacitação desenvolvidas posteriormente à decisão, 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”⁸; ii) a duração, a periodicidade e o número de participantes de tais atividades, e iii) se as mesmas são obrigatórias.

PORTANTO:

A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS,

no exercício de suas atribuições de supervisão do cumprimento de suas decisões, em conformidade com os artigos 33, 62.1, 62.3, 65, 67 e 68.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 25.1 e 30 do Estatuto, e 30.2 e 63 de seu Regulamento⁹,

DECLARA:

1. Que em conformidade com o assinalado nos Considerandos 13 e 20 da presente Resolução, o Tribunal manterá aberto o procedimento de supervisão de cumprimento dos parágrafos que estabelecem o dever do Estado de:

⁶ 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 vigésimo.

⁷ Cf. *Caso Ximenes Lopes*, *supra* nota 6, Considerando décimo nono.

⁸ Cf. *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Mérito, Reparaciones e Custas*. Sentença de 4 de julho de 2006. Série C No. 149, Parágrafo resolutivo oitavo.

⁹ Aprovado pela Corte em seu XLIX Período Ordinário de Sessões celebrado entre 16 e 25 de novembro de 2000, e reformado parcialmente pela Corte em seu LXXXII Período Ordinário de Sessões, celebrado entre 19 a 31 de janeiro de 2009.

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

E RESOLVE:

2. Requerer ao Estado, de acordo com o disposto no artigo 68.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 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 13 e 20 e ao parágrafo declarativo da presente Resolução.

3. Solicitar ao Estado que apresente à Corte Interamericana de Direitos Humanos, no mais tardar até 29 de janeiro 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 13 e 20 da presente Resolução.

4. Solicitar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e aos representantes da vítima e dos seus familiares que apresentem as observações que considerem pertinentes ao relatório do Estado mencionado no parágrafo resolutivo anterior, no prazo de quatro e seis semanas, respectivamente, contados a partir do recebimento do relatório estatal.

5. Continuar supervisionando os parágrafos resolutivos pendentes de cumprimento da Sentença sobre o mérito, reparações e custas de 4 de julho de 2006.

6. Requerer à Secretaria que notifique a presente Resolução ao Estado, à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e aos representantes da vítima e dos seus familiares.

Cecilia Medina Quiroga
Presidenta

Diego García-Sayán

Sergio García Ramírez

Manuel Ventura Robles

Leonardo A. Franco

Margarette May Macaulay

Rhadys Abreu Blondet

Pablo Saavedra Alessandri
Secretário

Comunique-se e execute-se,

Cecilia Medina Quiroga
Presidenta

Pablo Saavedra Alessandri
Secretário