

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO E A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: Como a Advocacia-Geral da União se estruturou para representar o Estado brasileiro na Corte Interamericana de Direitos Humanos?

THE ATTORNEY GENERAL'S OFFICE AND THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS: How the Attorney General's Office Structured Itself to Represent the Brazilian State Before the Inter-American Court of Human Rights

Marcelo Navarro Ribeiro Dantas¹
José Roberto Machado Farias²

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar como a Advocacia Geral da União se estruturou para representar o Estado brasileiro junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos. Criada pelo Constituinte de 1988, a Advocacia Geral da União tem atribuição de representar a União judicial e extrajudicial, como também assessorar e prestar consultoria ao Poder Executivo. Por outro lado, a União constitui a face externa do Estado Brasileiro em suas relações com Estados estrangeiros e organizações internacionais. A partir do momento em que o Brasil se tornou signatário da Convenção Americana de Direitos Humanos, ele passou a se sujeitar à competência jurisdicional da Corte. Apesar de apreciar casos de violação a direitos humanos é possível identificar decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos com potencial para repercutir em questões afetas à política pública e integridade territorial.

Palavras-chave: Advocacia Geral da União, Corte Interamericana de Direitos Humanos, Defesa e integridade territorial.

Abstract

The purpose of this article is to analyze the Attorney General of the Union before the Inter-American Court of Human Rights. Created by Brazilian Constitution of 1988, the Attorney General of the Union has the assignment to represent the Union judicial and extrajudicial, besides evaluating and advising the executive branch. On the other hand, the Union constitutes the external face of the Brazilian State in its relations with foreign States and international organizations. From the moment Brazil became a signatory to the American Convention on Human Rights, became subject to the jurisdiction of the Court. Despite appreciating cases of human rights violations, decisions of the Inter-American Court of Human Rights can be identified with potential to pass on in matters affecting defense and territorial integrity.

Keywords: Attorney General's Office, Inter-American Court of Human Rights, Defense and territorial integrity.

1 INTRODUÇÃO

A Advocacia-Geral da União, conhecida pela sigla AGU, é a instituição que apresenta a União judicial e extrajudicialmente, como também o Estado brasileiro em litígios internacionais, conforme previsto constitucionalmente³.

Anteriormente à promulgação da constituição de 1988, a União era apresentada pelo Ministério Público da União, conforme art. 138, § 2º, da Constituição Federal de 1967, dispondo “a

¹ Ministro do Superior Tribunal de Justiça. Mestre em Direito das Relações Sociais(Direito Processual Civil). Doutor em Direito das Relações Sociais (Direito Processual Civil) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

²Advogado da União. Pós-graduação Lato Sensu. Mestra pela Universidade Federal de Pernambuco. Doutorando em direito pela Universidade Nove de Julho – São Paulo.

³ Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. BRASIL. CF. Seção II, art. 131, publicada no diário oficial da União, de 05 de outubro de 1988

União será representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local”. Além disso, o Ministério Pública também exercia a função de zeladoria da Constituição, das leis e atos provenientes do poder público e de persecução penal⁴.

Esse bifrontismo do Ministério Público não existe mais, porque a Constituição de 1988 institucionalizou, dentre as funções essenciais à justiça, a Advocacia Geral da União, como função autônoma competente para representar a União judicial e extrajudicialmente.

Desde sua criação pela Constituição de 1988, a representação do Estado brasileiro em litígios internacionais também foi assumida pela Advocacia Geral da União. O que antes ficava restrito a resoluções no âmbito diplomático passou também a ser discutido nos seus aspectos jurídicos, ou seja, a Advocacia Geral da União assumiu um vazio institucional de representação dos interesses brasileiros em litígios internacionais, especificamente, um vazio de representação judicial em processos contra o Estado brasileiro em trâmite na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A assunção desta função exigiu da instituição maior proximidade com os órgãos da estrutura governamental, em especial, com o Ministério das Relações Exteriores, dos Direitos Humanos, Justiça, e demais órgãos de defesa dos direitos humanos, até então inexistente.

Da mesma forma, preparar seus membros para atuação em organismos internacionais mostrou-se fundamental para o desempenho das novas competências⁵.

DA CORTE INTERAMERICANA

A competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos abarca todas as questões afetas à tutela dos direitos humanos, aí incluídos violações a direitos individuais⁶, coletivos⁷ ou difusos⁸,

⁴ BRASIL. Leis, decretos, etc. ***Lei nº 1.341, de 30 de janeiro de 1951. Lei orgânica do ministério Público da União.*** Publicação no diário oficial da União, de 01 de fevereiro de 1951. Base de legislação federal do Brasil. Planalto. disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>

⁵ Escola da AGU promove seminário sobre o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, disponível em, <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/escola-da-agu-promove-seminario-sobre-o-sistema-interamericano-de-protecao-aos-direitos-humanos>

⁶ A terminologia ‘direitos individuais’ está associada ao indivíduo isoladamente considerado, indicativa dos direitos, indicativa dos direitos civis apartado dos direitos políticos. Ela reflete a filosofia individualista do liberalismo que fundamentou o aparecimento das declarações setecentista. Na Constituição Brasileira, é usada para exprimir alguns direitos fundamentais referentes à vida, à igualdade, à liberdade, à segurança e à propriedade. CUNHA JÚNIOR, DIRLEY. Curso de Direito Constitucional. Editora JusPODIVM. 9º. Salvador, 2015. Pag. 449

⁷ São denominados de direitos de igualdade, porque animados pelo propósito de reduzir material e concretamente as desigualdades sociais e econômicas até então existentes, que debilitavam a dignidade humana. CUNHA JÚNIOR, DIRLEY. Curso de Direito Constitucional. Editora JusPODIVM. 9º. Salvador, 2015. Pag. 449

⁸ Compreendem o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito à segurança, o direito à paz, o direito à solidariedade universal, ao reconhecimento mútuo de direitos entre vários países, à comunicação, à autodeterminação dos povos e ao desenvolvimento. CUNHA JÚNIOR, DIRLEY. Curso de Direito Constitucional. Editora JusPODIVM. 9º. Salvador, 2015. Pag. 449

o que de certa forma, justifica a variedade de representações envolvendo o Estado brasileiro tanto na Comissão, quanto o que tem chegado à própria Corte.

Numa breve consulta ao sítio da comissão é possível constatar que, atualmente, há 12 casos pendentes de apreciação, 17 casos sentenciados e, 49 medidas provisórias adotadas, desde questões envolvendo condições de presídios, povos indígenas, violência policial, dentre outros.

Logo, a amplitude de situações atinentes à proteção de direitos humanos que podem ser levados ao conhecimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos põe a Advocacia Geral da União em permanente atenção.

Neste aspecto, a função da advocacia Geral da União, como instituição competente para representar a República Federativa do Brasil nas questões em trâmite na Corte Interamericana de Direitos Humanos, assume relevância.

Neste trabalho, pretende-se analisar, como a Advocacia Geral da União se adaptou e se organizou para atuar junto à Comissão ou na Corte Interamericana de Direitos Humanos, mas também, destacar algumas repercussões decorrentes de decisão da corte em casos concretos.

Em especial, por causa de questões atinentes à demarcação, ocupação, posse ou propriedade de interesse indígena em áreas de regiões de fronteira. Afinal, o Estado brasileiro faz fronteiras terrestres com dez das 12 demais nações sul-americanas, numa área de 15.9 mil km⁹.

Até porque, nada impede que a pretexto de apreciar demandas de direitos humanos, a Corte adentre em questões afetas à defesa dos interesses nacionais, a exemplo de questões alusivas a ocupações indígenas em áreas de fronteira, consideradas, nos termos do artigo 1º da Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979, áreas de segurança nacional.

“Art. 1º. - É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira.”

A Constituição brasileira ao definir os bens da União no artigo 20, parágrafo segundo¹⁰, considera a faixa terrestre como fundamental para a defesa do território nacional. Em decorrência disso, qualquer decisão da corte que direta ou indiretamente tenha potencial para produzir efeitos em área de fronteira deve ser objeto de atenção do Estado brasileiro.

⁹ A partir da utilização de um conjunto de modernas tecnologias geoespaciais, o IBGE atualizou a extensão da faixa de fronteira do Brasil com os países da América do Sul. Considerada de segurança nacional, essa área totaliza 1,4 milhão km², o equivalente a 16,6% do território brasileiro. A faixa tem 150 km de largura ao longo dos 15,9 mil km de fronteira com os países vizinhos. Internamente, ela compreende 588 municípios, sendo 432 totalmente dentro da faixa e 156 apenas parcialmente. (<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/24082-uso-de-tecnologias-geoespaciais-atualiza-faixa-de-fronteira-brasileira>)

¹⁰ Art. 20. § 2º A faixa de até 150 km de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

De modo a não impedir a União ou o Governo brasileiro de exercerem ações autorizadas pela legislação brasileira, exemplo da competência disciplinada no art. 7º, XIV, c, da Lei Complementar Nº 140/2011, que disciplina: “Art. 7º São ações administrativas da União: XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades: c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas”

Decisões proferidas pela Comissão ou Corte em questões afetas a ocupação indígena, requer da Advocacia Geral da União permanente acompanhamento de modo a orientar os contornos, limites e alcance do julgamento, para não inviabilizar o governo brasileiro de exercer as competências que o Constituinte de 1988, outorgou ao estado brasileiro, nem tão pouco impedir o cumprimento de decisões proferidas por organismos internacionais com os quais o Brasil se comprometeu.

A título, meramente, exemplificativo, cito decisão no caso do julgamento realizado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no ‘Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros contra a República Federativa do Brasil’¹¹, em que a corte concluiu por restringir interferência dos agentes do Estado em área ocupada pelo povo indígena Xucuru:

O Estado deve garantir, de maneira imediata e efetiva, o direito de propriedade coletiva do Povo Indígena Xucuru sobre seu território, de modo que não sofram nenhuma invasão, interferência ou dano, por parte de terceiros ou agentes do Estado que possam depreciar a existência, o valor, o uso ou o gozo de seu território, nos termos do parágrafo 193 da presente sentença.

Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em especial, nesta temática, que impõem restrição aos agentes do Estado brasileiro de acessar o território, têm potencial para causar dano a diversos interesses, desde saúde indígena, até a própria integridade territorial.

A pesquisa assume relevância haja vista a extensa área e a quantidade de etnias indígenas localizadas em faixa de fronteira, conforme retratado em trabalho de Cristhian Teófilo da Silva e Cristabell López Palomino¹², em que catalogou a existência de noventa e nove etnias indígenas diferentes, ocupando 119 áreas, em 107 municípios, distribuídos por onze Estados da federação, com praticamente todos Estados da Região Norte e 03 Estados da Região Sul.

Todas elas são áreas de interesse público e com afetação específica, nos termos do art. 20, § 2º, da Constituição Federal: “§ 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo

¹¹ Em 16 de outubro de 2002, a Comissão recebeu a petição inicial, apresentada pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos/Regional Nordeste, pelo Gabinete de Assessoria Jurídica das Organizações Populares (GAJOP) e pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI), à qual foi atribuído o número de caso 12.728.

¹² TEÓFILO DA SILVA, CRISTHIAN; LÓPEZ PALOMINO, CRISTABELL. Povos indígenas em áreas de fronteira internacional do Brasil: Enquadrando a problemática social da presença indígena entre fronteiras. PÉRIPILOS | GT CLACSO - Fronteiras internacionais e migração indígena na América do Sul | Vol 2 Nº 2. Pg. 06-31, 2018. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/25455/22424, Junho/2023.

das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.”

A atuação da Advocacia Geral da União nas questões afetadas a Comissão ou Corte, não devem ser restritas ao julgamento, mas também, orientando os órgãos governamentais acerca da forma de cumprimento da decisão, de modo a compatibilizá-las com decisões inclusive do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça.

Dessa forma, não seria razoável a título de cumprir decisão da Corte interamericana de direito humanos, em matéria relacionada a ocupação indígena, o Estado brasileiro deixar de observar os contornos instituídos pelo STF, por ocasião do julgamento que fixou a demarcação da Chamada Terra Indígena Raposa Serra do Sol(Pet. 3388000123483), com especial destaque:

AS TERRAS INDÍGENAS COMO PARTE ESSENCIAL DO TERRITÓRIO BRASILEIRO. 5.1. As "terras indígenas" versadas pela Constituição Federal de 1988 fazem parte de um território estatal-brasileiro sobre o qual incide, com exclusividade, o Direito nacional. E como tudo o mais que faz parte do domínio de qualquer das pessoas federadas brasileiras, são terras que se submetem unicamente ao primeiro dos princípios regentes das relações internacionais da República Federativa do Brasil: a soberania ou "independência nacional" (inciso I do art. 1º da CF). 5.2. Todas as "terras indígenas" são um bem público federal (inciso XI do art. 20 da CF), o que não significa dizer que o ato em si da demarcação extinga ou amesquinde qualquer unidade federada. Primeiro, porque as unidades federadas pós-Constituição de 1988 já nascem com seu território jungido ao regime constitucional de preexistência dos direitos originários dos índios sobre as terras por eles "tradicionalmente ocupadas". Segundo, porque a titularidade de bens não se confunde com o senhorio de um território político. Nenhuma terra indígena se eleva ao patamar de território político, assim como nenhuma etnia ou comunidade indígena se constitui em unidade federada. Cuida-se, cada etnia indígena, de realidade sócio-cultural, e não de natureza político-territorial. 6. NECESSÁRIA LIDERANÇA INSTITUCIONAL DA UNIÃO, SEMPRE QUE OS ESTADOS E MUNICÍPIOS ATUAREM NO PRÓPRIO INTERIOR DAS TERRAS JÁ DEMARCADAS COMO DE AFETAÇÃO INDÍGENA. A vontade objetiva da Constituição obriga a efetiva presença de todas as pessoas federadas em terras indígenas, desde que em sintonia com o modelo de ocupação por ela concebido, que é de centralidade da União. Modelo de ocupação que tanto preserva a identidade de cada etnia quanto sua abertura para um relacionamento de mútuo proveito com outras etnias indígenas e grupamentos de não-índios. A atuação complementar de Estados e Municípios em terras já demarcadas como indígenas há de se fazer, contudo, em regime de concerto com a União e sob a liderança desta. Papel de centralidade institucional desempenhado pela União, que não pode deixar de ser imediatamente coadjuvado pelos próprios índios, suas comunidades e organizações, além da protagonização de tutela e fiscalização do Ministério Público (inciso V do art. 129 e art. 232, ambos da CF). 7. AS TERRAS INDÍGENAS COMO CATEGORIA JURÍDICA DISTINTA DE TERRITÓRIOS INDÍGENAS. O DESABONO CONSTITUCIONAL AOS VOCÁBULOS "POVO", "PAÍS", "TERRITÓRIO", "PÁTRIA" OU "NAÇÃO" INDÍGENA. Somente o "território" enquanto categoria jurídico-política é que se põe como o preciso âmbito espacial de incidência de uma dada Ordem Jurídica soberana, ou autônoma. O substantivo "terras" é termo que assume compostura nitidamente sócio-cultural, e não política. A Constituição teve o cuidado de não falar em territórios indígenas, mas, tão-só, em "terras indígenas". A traduzir que os "grupos", "organizações", "populações" ou "comunidades" indígenas não constituem pessoa federada. Não formam circunscrição ou instância espacial que se orne de dimensão política. Daí não se reconhecer a qualquer das organizações sociais indígenas, ao conjunto delas, ou à sua base peculiarmente antropológica a dimensão de instância transnacional. Pelo que nenhuma das comunidades indígenas brasileiras detém estatuta normativa para comparecer perante a Ordem Jurídica Internacional como "Nação", "País", "Pátria", "território nacional" ou "povo" independente. Sendo de fácil percepção que todas as vezes

em que a Constituição de 1988 tratou de "nacionalidade" e dos demais vocábulos aspeados (País, Pátria, território nacional e povo) foi para se referir ao Brasil por inteiro. alizados em área de fronteira soberania nacional, na medida em que constitui objetivo nacional de defesa *'Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial'*, e a decisão proferida no caso do povo indígena Xucuru atenta contra a integridade do território nacional.

O estudo aborda a organização da Advocacia Geral da União para atuação junto a Corte Interamericana de Direito Humanos, mas também pretende avançar, para demonstrar que a Advocacia Geral da União deve orientar os parâmetros de cumprimento das decisões em que o estado brasileiro seja responsabilizado por decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direito Humanos.

A doutrina brasileira a respeito do Sistema Interamericano dos Direitos Humanos é vasta, a exemplo dos trabalhos de MIRANDA (2009), MAZZUOLI (2014), SALES (2013), RAMOS (2002), PIOVESAN (2019), como também de estudos acadêmicos tratando da Advocacia Geral da União, como MACEDO (2008), MADRUGA (2002).

Contudo, quando o objeto de estudo é a atuação da Advocacia-Geral da União junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos, observa-se certa escassez¹³, por isso, foi indispensável a realização de visitas ao Departamento de Assuntos Internacionais da Advocacia-Geral da União, ao Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos e ao Ministério das Relações Exteriores, com vista a compreender empiricamente a dinâmica e interação desses órgãos para viabilizar a atuação da Advocacia Geral da União junto à Corte de Direitos Humanos.

A escassez de pesquisa e estudos não se justifica, haja vista que o Estado brasileiro acumula condenações na Corte¹⁴, como Caso Nogueira de Carvalho; e outros casos: Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia), Ximenes Lopes; Escher, Garibaldi, trabalhadores da Fazenda Brasil Verde, Favela Nova Brasília e o caso Vladimir Herzog.

O estudo está estruturado em três partes, além da introdução e das considerações finais. Na primeira parte faz-se uma abordagem da literatura referente à Advocacia-Geral da União, enquanto função essencial à justiça, como também, identifica como a Advocacia Geral da União se organizou para atuar junto a Corte Interamericana de Direitos Humanos; Na segunda, abordam-se questões afetas à articulação que a Advocacia Geral da União realiza junto aos órgãos de governo para viabilizar uma atuação efetiva junto à Corte; Por fim, na terceira parte analisa-se eventuais matérias de

¹³ Tendo em vista a escassez de pesquisas acadêmicas empíricas no Brasil sobre este objeto, as análises foram baseadas primordialmente nos discursos dos atores envolvidos nos processos perante a CIDH e a Corte Interamericana. Entre os entrevistados, estão integrantes de órgãos do Estado responsáveis pela implementação, tais como o Ministério das Relações Exteriores (MRE), a Secretaria de Direitos Humanos (SDH), a Advocacia-Geral da União (AGU), bem como membros de entidades de proteção de direitos humanos que levaram as demandas à Comissão Interamericana ou que participaram de alguma forma perante a Corte IDH. Implementação das recomendações e decisões do sistema interamericano de direitos humanos no Brasil: institucionalização e política. 1. Ed. São Paulo: Direito GV, página 14. 2013

¹⁴ <https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/atualizacao-internacional/editais-2018-1/sentencas-da-corte-interamericana>

competência da Corte que repercutem em políticas públicas e como a Advocacia Geral da União pode atuar para garantir o respeito às decisões da Corte e ao mesmo tempo compatibilizar com normas de direito interno ou decisões das Cortes Superiores do Judiciário brasileiro.

2 FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA: ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO E O DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS

Inovação trazida pela Constituição Federal de 1988, diz respeito à instituição das denominadas funções essenciais à justiça.

Historicamente, a partir da teoria clássica da separação de poderes, as funções estatais eram a legislativa, executiva ou judiciária. Posteriormente, surgiram críticas aos estudos desenvolvidos por Locke e Montesquieu¹⁵ em face das novas funções assumidas pelo Estado que não encontravam guarida na teoria clássica. Daí a adoção de critérios que levavam em consideração a materialidade, a organicidade e as formas de manifestação da função estatal que extrapolam os aspectos meramente formais.

A atual Constituição Brasileira, apesar de expressamente declarar a existência dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (CF, Art. 2º), instituiu, no capítulo IV, que disciplina a organização dos Poderes, uma nova modalidade de função estatal, denominada de essencial à justiça.

2.1 ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

A Advocacia Geral da União, segundo dispõe o art. 131, da Constituição, como instituição essencial à justiça, representa os interesses judicial e extrajudicial da União:

A Advocacia-Geral da União é a instituição que diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da Lei Complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Os atos próprios da atividade de cada função devem provir, em princípio, de órgãos que lhes são correspondentes, assim a função legislativa provém do Poder Legislativo, a função executiva do Poder Executivo e a função jurisdicional do Poder Judiciário.

¹⁵ A doutrina da separação dos poderes serve atualmente com uma técnica de arranjo da estrutura política do Estado, implicando a distribuição por diversos órgãos de forma não exclusiva, permitindo o controle recíproco, tendo em vista manutenção das garantias individuais consagradas no decorrer do desenvolvimento humano. TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 864.

Todavia, no ordenamento jurídico brasileiro encontram-se algumas interpenetrações e inevitáveis zonas cinzentas (MIRANDA, 2002, p254.), em que determinadas instituições desempenham funções de Estado que não se encaixam integralmente na clássica separação de poderes, porém, com garantias assemelhadas, como Tribunais de Contas e Funções Essenciais à justiça.

A Advocacia Geral da União, nos termos que dispõe o art. 131, da Constituição, de certa forma, entraria nessa esfera de atuação do Estado, chamada por Jorge Miranda de zona cinzenta, pois, trata-se de função que não reflete com suficiente clareza e homogeneidade quaisquer das funções exercidas pelos poderes legislativo, executivo e judiciário.

As funções estatais surgem como exigência das transformações que a sociedade impõe ao Estado, seja no sentido de reconhecer novos direitos ou contrair novos deveres ou obrigações no âmbito interno ou internacional, conforme AZAMBUJA (1975) “A especialização das funções ou divisão dos poderes no Estado é a consequência natural do desenvolvimento social, da complexidade crescente da atividade do poder público, do progresso material e moral dos povos”.¹⁶

À Advocacia Geral da União, nos termos preconizados como instituição essencial à justiça, compete: a) representação judicial e extrajudicial da União; b) atividade de consultoria e assessoramento ao Poder Executivo.

Percebe-se que a Constituição, de forma ampla, atribuiu à Advocacia Geral da União a representação da União, independentemente da natureza das questões, órgãos, ministérios ou poderes estatais envolvidos. Destaca Macedo (2008, p.45) que “a personalidade, portanto, é da União e não de cada um dos Poderes ou dos órgãos que a compõem, de modo que a representação judicial e extrajudicial é daquela e não destes”.

Mas não é só isto. A União representa a face externa da República Federativa do Brasil, afinal, compete a ela, através do Presidente da República (CF, art. 84, VII e VIII), manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais¹⁷ (CF, art. 21, I).

Logo, a Advocacia Geral da União representa judicial e extrajudicialmente a União, enquanto pessoa jurídica de direito público interno, nos termos do art. 18 da Constituição Federal¹⁸, como também, a República Federativa do Brasil em litígios em tramitação na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

¹⁶ AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. 5 Edição. Porto Alegre. Editora Globo, 1975. Pg. 177.

¹⁷ A União é uma pessoa jurídica de direito público interno. Assim, embora não conte com personalidade jurídica internacional — apenas atribuída ao Estado Federal brasileiro —, são as autoridades e órgãos da União que representam o Estado Federal nos atos e relações do âmbito internacional. Ver: TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 813.

¹⁸ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

2.2 PROCURADORIA NACIONAL DA UNIÃO DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

A Constituição outorgou ao Congresso Nacional disciplinar por meio de Lei Complementar a organização e funcionamento da Advocacia Geral da União. Foi então aprovada a Lei Complementar N. 73, de 10 de fevereiro de 1993, que estruturou a Advocacia Geral da União em órgãos de direção superior e órgãos de execução, conforme art. 2^a.

Art. 2º - A Advocacia-Geral da União compreende:

I - órgãos de direção superior:

- a) o Advogado-Geral da União;
- b) a Procuradoria-Geral da União e a da Fazenda Nacional;
- c) Consultoria-Geral da União;
- d) o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União; e
- e) a Corregedoria-Geral da Advocacia da União;

II - órgãos de execução.

Por meio do Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023, que revogou o Decreto Nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, foram criadas as chamadas ‘Procuradorias Nacionais da União’, aí incluída a Procuradoria Nacional da União de Assuntos Internacionais, enquanto órgão de execução, integrante da estrutura organizacional, da Procuradoria Geral da União, esta, enquanto órgão de direção superior da Advocacia Geral da União.

No decreto em vigor, atribui-se à Procuradoria Nacional da União de Assuntos Internacionais a competência para representar a União nos casos em tramitação no sistema Interamericano de Direitos Humanos, conforme art. 53, e incisos¹⁹.

Art. 53. À Procuradoria Nacional da União de Assuntos Internacionais compete:

- I - planejar, coordenar e supervisionar as atividades relativas à representação e à defesa judicial da União em matérias de direito internacional;
- II - assistir judicialmente a União em demandas relacionadas com Direito Internacional e nas execuções de pedidos de cooperação judiciária internacional;
- III - a representação judicial e extrajudicial da União, observada a competência específica de outros órgãos, em processos judiciais junto aos órgãos judiciários do País decorrentes de tratados, de acordos ou de ajustes internacionais ou em execução de pedidos de cooperação judiciária internacional;
- IV - atuar, quanto à forma e ao conteúdo jurídicos, no processo de elaboração das manifestações do Estado brasileiro em petições e casos em tramitação nos órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, nos órgãos referidos em tratados internacionais de direitos humanos e em eventual manifestação jurídica quanto ao cumprimento de suas resoluções, recomendações ou decisões, observadas as competências específicas de outros órgãos; e

¹⁹ O artigo foi alterado para transformar o Departamento Internacional em Departamento de Assuntos Internacionais, como também para incluir no rol de sua competência o inciso IV, a saber “atuar, no que diz respeito à forma e ao conteúdo jurídicos, no processo de elaboração das manifestações do Estado brasileiro em petições e casos em tramitação nos órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e nos órgãos referidos em tratados internacionais de direitos humanos, inclusive na fase de manifestações quanto ao cumprimento de suas recomendações e decisões.” http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D8995.htm#art3

V - promover medidas judiciais para o cumprimento das resoluções, recomendações e decisões dos órgãos de solução de controvérsia e tribunais previstos em tratados multilaterais.

A atuação da Procuradoria Nacional da União de Assuntos Internacionais ocorre nos casos em tramitação em órgãos internacionais de que o Brasil seja signatário de tratado internacional, ou seja, não se limita aos casos em tramitação no sistema Interamericano de Direitos Humanos.

A Procuradoria Nacional da União de Assuntos Internacionais pode atuar diretamente representando os interesses do Estado Brasileiro, como ocorre nos casos em julgamentos perante a Corte Interamericana, Tribunal Penal Internacional ou qualquer outro órgão de jurisdição internacional criado por tratado do qual o Brasil se tornou signatário, ou, de forma indireta. No primeiro caso, diz respeito a litígios decorrentes de tratados internacionais de que o Brasil seja signatário e a atuação ocorre perante órgãos internacional com competência jurisdicional. No segundo, a despeito de litígio de que o Brasil seja interessado, a Advocacia Geral da União autoriza ou contrata diretamente escritório de advocacia no exterior para promover a defesa da República Federativa do Brasil perante órgãos do Poder Judiciário do respectivo país, ou seja, não se trata de órgão com jurisdição internacional.

A justificativa para que a Advocacia-Geral da União autorize ou contrate escritório de Advocacia especializado no exterior para promover a defesa da República Federativa do Brasil se dá devido os seus membros não possuírem habilitação para atuação em fóruns judiciais no exterior.

Atualmente, as hipóteses de autorização ou contratação pela Advocacia-Geral da União de escritórios para realizar defesa do Estado Brasileiro encontra-se disciplinada na Portaria Nº 217, de 09 de julho de 2015.

Como objetivo do estudo, a Procuradoria Nacional da União de Assuntos Internacionais da Advocacia-Geral da União é analisada enquanto órgão que atua diretamente representando o Estado Brasileiro nos litígios de interesse do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos, logo, caso de representação direta e não indireta.

3 ARTICULAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO JUNTO AOS ÓRGÃOS DE GOVERNO

No contexto da estrutura organizacional da Advocacia-Geral da União, a Procuradoria Nacional da União de Assuntos Internacionais, conforme discutido na seção anterior, tem competência para assistir judicialmente a União em demandas relacionadas ao Direito Internacional, nas execuções de pedidos de cooperação judiciária internacional e nos processos em trâmite perante órgãos integrantes

do sistema Interamericano de Direitos Humanos, como também, coordenar a articulação com os órgãos de governo que direta ou indiretamente possam subsidiar ou auxiliar a promoção da defesa da União.

Até o momento em que a Advocacia-Geral da União é cientificada da existência de processo contra o Estado Brasileiro em trâmite na Corte Interamericana de Direitos Humanos, a tramitação ocorre a nível diplomático. Primeiro, o Estado Brasileiro é notificado junto à embaixada brasileira em San Jose, Costa Rica. Em seguida, é enviada a notificação pela Embaixada brasileira ao Ministério das Relações Exteriores.

No âmbito da estrutura organizacional do Ministério das Relações Exteriores compete ao Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais iniciar as articulações com demais órgãos de governo e a Advocacia Geral da União para discutir a defesa a ser apresentada pelo Estado brasileiro, conforme art. 38, decreto nº 11.357, de 1º de janeiro de 2023.

Art. 38. Ao Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais compete:

- I - propor diretrizes de política externa relativas aos direitos humanos, aos temas sociais e a assuntos afins tratados nos foros internacionais especializados;
- II - representar o Estado perante mecanismos convencionais e extraconvencionais de direitos humanos da Organização das Nações Unidas e da OEA; e
- III - coordenar a participação do Governo brasileiro em organismos e reuniões internacionais relacionados com matéria de sua responsabilidade.

É o Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores que promove os primeiros atos de articulação entre os órgãos de governo. Entre estes, é imprescindível a participação da Advocacia Geral da União e do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, restando, a participação de outros órgãos a depender da natureza do tema em discussão na corte.

Dessa forma, se se tratar de demanda que diga respeito à temática de povos indígenas, trabalho escravo, violência policial, enfim, seriam convidados a participar respectivamente os Ministérios da Justiça e Funai, Ministério do Trabalho e Emprego, em especial, para subsidiar o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério dos Direitos Humanos e Advocacia Geral da União, respectivamente.

Com efeito, o Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania participa em dois momentos distintos, na primeira etapa participa da articulação que definirá a estratégia de representação com a participação de todos os demais órgãos interessados, conforme destacado no parágrafo anterior. No segundo momento, compete a ele privativamente coordenar o modo de cumprimento das decisões da Corte, conforme art. 6º, do Decreto nº 11.341, de 01 de janeiro de 2023:

Art. 6º À Assessoria Especial de Assuntos Internacionais compete:

- I - articular a implementação de atos necessários ao cumprimento de decisões de organismos internacionais motivadas por violação dos direitos humanos;
- II - promover, articular, orientar e coordenar as ações internacionais de interesse do Ministério relacionadas a negociações com outros países, organismos internacionais e mecanismos de integração regional, especialmente no âmbito do Mercado Comum do

Sul - Mercosul, da ONU e da Organização dos Estados Americanos - OEA; [\(Redação dada pelo Decreto nº 11.394, de 2023\)](#) [Vigência](#)
III - coordenar e articular o cumprimento dos compromissos decorrentes da assinatura de tratados de direitos humanos pelo Estado brasileiro;
IV - coordenar, em articulação com o Ministério das Relações Exteriores, a elaboração de relatórios sobre o cumprimento de compromissos decorrentes de tratados de direitos humanos de que o Estado brasileiro faça parte e de relatórios do Estado brasileiro ao Mecanismo de Revisão Periódica Universal da ONU, aos órgãos de tratados ou procedimentos especiais da ONU ou da OEA, às relatorias temáticas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH e aos demais órgãos de tratados ou procedimentos internacionais de direitos humanos;

Para isso, a Medida Provisória Nº 1.154, de 01 de janeiro de 2023, que reestruturou a Presidência da República, posteriormente, regulamentada pelo Decreto nº 11.341, de 1º de janeiro de 2023, atribui ao Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania definir as políticas e diretrizes destinadas à promoção dos direitos humanos, incluídos os direitos da criança e do adolescente, da juventude, do idoso, da pessoa com deficiência, e das minorias e sociais.

Durante os trabalhos foram realizadas visitas à Advocacia-Geral da União, especificamente, ao Departamento de Assuntos Internacionais²⁰, e a Assessoria Especial de Assuntos Internacionais do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos²¹. As visitas tiveram por objetivo conhecer *in locu* como as instituições que atuam diretamente junto a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem se estruturado para viabilizar a representação do Estado Brasileiro.

Restou claro que as articulações em torno de questões afetas à Corte Interamericana de Direitos Humanos comumente envolvem a participação dos Ministérios que têm no âmbito de suas competências a temática dos Direitos Humanos, razão pela qual, não foi identificado registro de participação do Ministério da Defesa.

Contudo, como constatado no julgamento do caso Xucuru *versus* Estado brasileiro, a decisão da Corte pode conduzir a interpretação que, potencialmente, põe em risco integridade do território, haja vista impedir a ingerência de agentes do Estado na área indígena. Dessa forma, apesar da temática dos direitos humanos não constituir função finalista do Ministério da Defesa, no caso citado, havia justificativa para assegurar a presença do Ministério da Defesa nas articulações com Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, Ministério das Relações Exteriores e Advocacia Geral da União.

Nota-se também a ausência de um protocolo formal disciplinando a atuação dos órgãos do governo brasileiro nas questões afetas à Corte. A falta de padronização torna precário o registro

²⁰ Atual Procuradoria Nacional da União de Assuntos Internacionais, conforme Decreto nº 11.328, de 01 de janeiro de 2023.

²¹ Atual Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, conforme Decreto nº 11.341, de 01 de janeiro de 2023.

histórico dos acontecimentos que antecedem à apresentação de manifestação do Estado Brasileiro junto à corte.

Verifica-se a necessidade de ser definida uma rotina institucionalizada para registro de reuniões, agendamento, registro de atas, e-mail ou registro em sistemas. Na oportunidade, foi destacado que a comunicação entre Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos e Advocacia Geral da União realizava-se por e-mails ou ofícios e quando a comunicação é entre os órgãos da Advocacia Geral da União elas têm sido realizadas pelo Sistema AGU de Inteligência Jurídica, conhecido como SAPIENS²², mas de forma casuística.

Como anteriormente destacado, a corte interamericana de direitos humanos tem ampla competência para apreciar violações de direitos humanos imputadas aos Estados signatários da convenção interamericana de direitos humanos, logo, há necessidade da Advocacia-Geral da União articular-se não apenas com órgãos ou ministérios que atuam na temática dos direitos humanos, mas todos e quaisquer órgãos de governo, inclusive estadual e municipal, cuja a decisão a ser proferida pela Corte Interamericana tenha potencial para direta ou indiretamente produzir efeitos na competência de cada um deles.

A ausência de um protocolo formal que discipline as rotinas e atribuições dos órgãos de governo que atuam junto a Corte Interamericana de Direitos Humanos pode gerar atuações e até manifestações contraditórias, em evidente prejuízo ao Estado Brasileiro.

4 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: DECISÕES COM POTENCIAL PARA GERAR INSEGURANÇA JURÍDICA E INSTITUCIONAL

Com a realização da Conferência Interamericana sobre problemas de Guerra e da Paz, ocorrida na Cidade do México no período de 21 de fevereiro a 08 de março de 1945, começa a ser desenhado um sistema interamericano de direitos humanos.

Contudo, somente em 1948, com a aprovação da Carta da Organização dos Estados Americanos, proclamando os direitos fundamentais do indivíduo, sem distinção de raça, crença ou sexo, e, com a aprovação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, é que se inicia um processo efetivo de proteção dos direitos humanos, ao reconhecer: “que os povos americanos dignificaram a pessoa humana e que suas constituições nacionais reconhecem que as instituições jurídicas e políticas, que regem a vida em sociedade, têm como finalidade principal a proteção dos direitos

²² O SAPIENS é um gerenciador eletrônico de documentos (GED), híbrido, que possui avançados recursos de apoio à produção de conteúdo jurídico e de controle de fluxos administrativos, focado na integração com os sistemas informatizados do Poder Judiciário e do Poder Executivo. <https://sapiens.agu.gov.br/login>

essenciais do homem e a criação de circunstâncias que lhe permitam progredir espiritual e materialmente e alcançar a felicidade.”

Logo, inicia-se um movimento mais substancial com vista a instituição de um sistema interamericano de proteção de direitos humanos.

A Convenção Americana de Direitos Humanos, também chamada de Pacto de San José da Costa Rica, por ter sido realizada em San José, Costa Rica, em 1969, assegurou, assim, maior efetividade ao sistema interamericano de proteção aos direitos humanos, haja vista, a criação da Comissão²³ Interamericana de Direitos Humanos e da Corte²⁴ Interamericana de Direitos Humanos.

Diferente da Comissão, a Corte Interamericana, é composta por sete juízes indicados pelos Estados-membros da Organização dos Estados Americanos²⁵, para exercício de mandato por seis anos²⁶, após aprovação de seus nomes pela maioria absoluta dos Estados partes da Convenção Interamericana de Direitos Humanos.

Escolhidos os juízes que integrarão a Corte, esta elege, dentre seus membros, o Presidente e Vice-Presidente, que exercerão o mandato por período de dois anos, ressalvada a reeleição, quando então permanecerão por igual período. Não há limitação quanto à possibilidade de reeleições sucessivas, desde que observado o limite de seis anos para o mandato.

Composta a Corte, os juízes-membros passam a ter competência consultiva e contenciosa. Na primeira, a Corte é provocada a esclarecer ou uniformizar a interpretação de suas disposições ou enunciados ou de outros tratados de direitos humanos. De outro lado, quando exerce competência

²³ Note-se que a comissão interamericana foi criada em 1959, antes mesmo da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969. Como observa Héctor Fix-Zamudio: “O primeiro organismo efetivo de proteção de direitos humanos é a Comissão Interamericana criada em 1959. Esta comissão, no entanto, começou a funcionar no ano seguinte, em conformidade com seu primeiro estatuto, segundo o qual teria como objetivo primordial a simples promoção dos direitos estabelecidos tanto na carta da OEA, como na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, elaborada e Bogotá, em maio de 1948. Embora com atribuições restritas a aludida comissão realizou uma frutífera e notável atividade de proteção dos direitos humanos, incluindo a admissão e investigação de reclamações de indivíduos e de organizações não governamentais, inspeções nos territórios dos Estados-membros e solicitação de informes, com o que logrou um paulatino reconhecimento”(Héctor Fix-Zamudio, *Protección Jurídica de los derechos humanos*, p. 164). PIOVESAN, FLÁVIA. DIREITOS HUMANOS e Justiça Internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeus, interamericano e africano – 6º Edição. Ed. Saraiva, São Paulo, 2015, pag.143

²⁴ Órgão jurisdicional do sistema interamericano, composta por sete juízes de Estados membros da OEA. PIOVESAN, FLÁVIA. DIREITOS HUMANOS e Justiça Internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeus, interamericano e africano – 6º Edição. Ed. Saraiva, São Paulo, 2015, pag.143

²⁵ Art. 4º. A Corte é composta de sete juízes, nacionais dos Estados membros da OEA, eleitos a título pessoal dentre juristas da mais alta autoridade moral, de reconhecida competência em matéria de direitos humanos, que reúnam as condições requeridas para o exercício das mais elevadas funções judiciais, de acordo com a lei do Estado do qual sejam nacionais, ou do Estado que os propuser como candidatos. <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/v.Estatuto.Corte.htm>

²⁶ Art. 5º. Os juízes da Corte serão eleitos para um mandato de seis anos e só poderão ser reeleitos uma vez. O juiz eleito para substituir outro cujo mandato não haja expirado, completará o mandato deste. <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/v.Estatuto.Corte.htm>

contenciosa, a Corte é chamada a julgar casos concretos de violação a direitos humanos, devendo suas decisões serem observadas por todos os países que se submetem a sua jurisdição.

No Brasil, as decisões da Corte somente passaram a ser vinculantes a partir de 1992, com a promulgação do Decreto nº 678, em 06 de novembro, pelo Congresso Nacional. A partir desta data, o Brasil passou a se sujeitar as disposições da Convenção Americana de Direitos Humanos, e por consequência a sua jurisdição, segundo o art. 1º: “A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), celebrada em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, apensa por cópia ao presente decreto, deverá ser cumprida tão inteiramente como nela se contém.”

Desde que demonstrada efetiva violação a direitos humanos, e, admitida a denúncia pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Corte pode ser acionada. Independente, se a violação atinge indivíduo em seu aspecto individual ou enquanto integrante de coletividade, conforme se percebe do julgado que condenou o Estado Brasileiro por desaparecimento de pessoas na chamada *Guerrilha do Araguaia* e seus familiares contra o Brasil, concluindo:

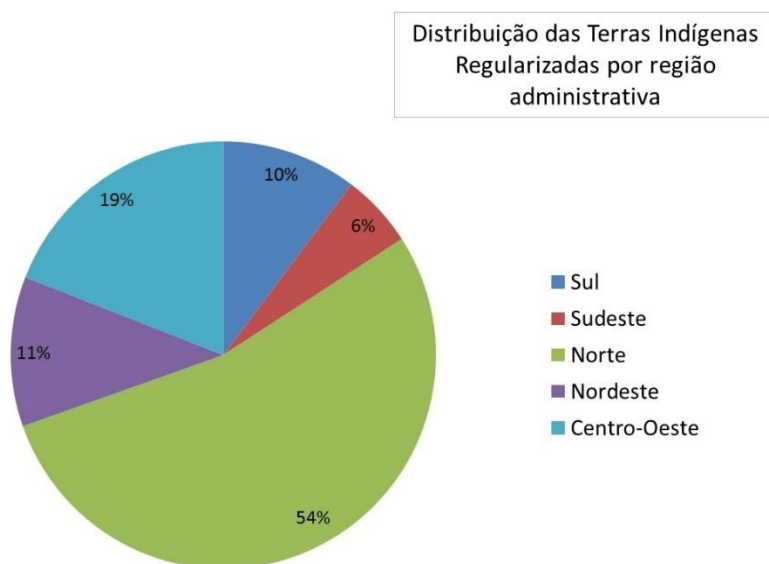
As disposições da Lei de Anistia brasileira que impedem a investigação e sanção de graves violações de direitos humanos são incompatíveis com a Convenção Americana, carecem de efeitos jurídicos e não podem seguir representando um obstáculo para a investigação dos fatos do presente caso, nem para a identificação e punição dos responsáveis, e tampouco podem ter igual ou semelhante impacto a respeito de outros casos de graves violações de direitos humanos consagrados na Convenção Americana ocorridos no Brasil.

No processo, que ficou conhecido no âmbito da Corte como *Guerrilha do Araguaia*, não há registro de participação do Ministério da Defesa na articulação, participação e definição da estratégia de defesa a ser apresentado pelo Estado Brasileiro, a despeito de haver registro de participação em audiência e no fornecimento de subsídios, conforme nota de rodapé nº 321, constante na página 80 da sentença. Os efeitos da sentença perpassam a mera reparação do Estado Brasileiro por violações a direitos humanos dos envolvidos na guerrilha do Araguaia e repercutem em questões afetas à estabilidade institucional, ao afastar legislação interna que disciplinou a anistia política no país.

Da mesma forma, no julgamento referente ao caso *Xucuru versus Brasil*, a Corte julgou e condenou o Estado Brasileiro por violação ao direito à propriedade coletiva do povo indígena Xucuru e seus membros, e determinou restrições aos agentes do Estado que possam restringir o uso da área, em evidente violação à integridade do território nacional.

Analisada isoladamente, a decisão da Corte no caso povo Xucuru não traz maiores preocupações, porém, constitui potencial ameaça à integridade do território nacional, haja vista a possibilidade de igual entendimento ser aplicado em outros casos que digam respeito à ocupação indígena. Em especial, porque dados da Fundação Nacional do Índio registram que a maior concentração de conflito agrário no país está localizada na região norte do Brasil, justamente, em

Estados fronteiriços²⁷, ou seja, em áreas que são particularmente relevantes para integridade do território nacional.



Dados fornecidos pela Fundação Nacional do Índio²⁸ registram que ‘atualmente existem 761 terras indígenas registradas, que representam cerca de 13,75%, do território nacional’. Destas, 475 estão regularizadas, sendo que quase 83% delas concentram-se nas regiões Norte(54%), Sul (10%), e Centro-Oeste (19%), ou seja, em regiões que concentram vários Estados fronteiriços.

O art. 1º da Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979, reserva 150Km de faixa de fronteira como de segurança nacional. Logo, a possibilidade de questões afetas à ocupação de povos indígenas localizados em área de fronteira do Brasil e, por consequência área de segurança nacional, serem submetidas à apreciação da Corte não pode ser desconsiderada, em virtude da extensão do território nacional²⁹ e dos conflitos agrários que persistem nestas áreas, com eventuais decisões repercutindo diretamente em questões afetas à integridade do território nacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

²⁷ <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/demarcacao-de-terras-indigenas>

²⁸ <http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoas/demarcacao-de-terras-indigenas>

²⁹ A partir da utilização de um conjunto de modernas tecnologias geoespaciais, o IBGE atualizou a extensão da faixa de fronteira do Brasil com os países da América do Sul. Considerada de segurança nacional, essa área totaliza 1,4 milhão km², o equivalente a 16,6% do território brasileiro. A faixa tem 150 km de largura ao longo dos 15,9 mil km de fronteira com os países vizinhos. Internamente, ela compreende 588 municípios, sendo 432 totalmente dentro da faixa e 156 apenas parcialmente. (<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/24082-uso-de-tecnologias-geoespaciais-atualiza-faixa-de-fronteira-brasileira>)

O objetivo da pesquisa foi analisar a atuação da Advocacia-Geral da União junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao mesmo tempo em que se propôs identificar situações em que a decisão da Corte pode repercutir em questões afetas à segurança jurídica, institucional e integridade do território nacional.

Desde sua criação, a Advocacia Geral da União exerce a representação judicial ou extrajudicialmente da União nas demandas ou litígios existentes nos órgãos de jurisdição brasileira.

Contudo, a partir do momento em que o Estado Brasileiro ratificou a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a Advocacia-Geral da União precisou se adequar para também participar da representação da República Federativa do Brasil nos litígios internacionais em que o Brasil seja interessado. Afinal, é a União que detém competência para manter relações com Estados estrangeiros e participar de tratados internacionais, em nome do Brasil.

Ressalta-se que não se trata de atuação isolada, até pela complexidade das demandas envolvendo direitos humanos e da repercussão no âmbito internacional das decisões da Corte, mas de atuação coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores e participação do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania. Estes tem sido os órgãos de governo que juntamente com a Advocacia Geral da União atuam nas demandas de interesse do Brasil junto à Corte.

Entretanto, ao longo da pesquisa foi observada a necessidade de que outros atores sejam convidados a participar e tenham participação efetiva, não se limitando a prestar informações ao Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, Ministério da Relações Exteriores e Advocacia Geral da União, mas participem da definição das estratégias e do posicionamento que o Estado Brasileiro adotará, haja vista, que determinadas decisões da Corte podem repercutir em questões afetas aos mais diversos ministérios e interesses nacionais, entre eles a preservação do território nacional e ao desenvolvimento econômico, a segurança jurídica e institucional, como foi o caso do julgamento da chamada Guerrilha do Araguaia, afinal, competia a Comissão de Anistia, durante o trâmite do processo, enquanto órgão da estrutura organizacional do Ministério da Justiça, a competência para apreciar casos de eventual perseguição política, justificando-se a presença do Ministério da Justiça.

Da mesma forma, ao Ministério da Defesa deve ser oportunizada a sua participação na articulação com os demais órgãos envolvidos na representação do Brasil junto à Corte. Particularmente, em processos cuja decisão nele proferida repercuta em questões afetas à Defesa e Integridade Territorial, conforme se observou da decisão tomada no caso do povo indígena Xucuru que restringiu o acesso de agentes do Estado à área ocupada.

Se a Corte Interamericana de Direitos Humanos passa a estender o entendimento fixado no caso 'Povo Xucuru', a outros julgados de interesse do Estado brasileiro relativos a povos indígenas e, em especial, a ocupações indígenas em áreas de faixa de fronteira, constituir-se-á em verdadeiro dano

à integridade do território, e por consequência a bem nacional sem o qual inexistiria Estado, conforme destaca ABREU (2018, 67/68)

A soberania é uma condição político-jurídica intrínseca ao Estado que lhe garante o reconhecimento como tal perante os demais Estados. Sem esta condição, todos os bens e interesses “nacionais” perdem o significado concreto. Por outro lado, o reconhecimento deste status por parte da comunidade internacional não é condição suficiente para se descurar da proteção do território, sobre o qual se assentam o povo e os demais bens nacionais.

A adoção pela Corte do entendimento adotado no caso povo Xucuru para outros processos de interesse do Brasil constitui ameaça real, afinal os membros da Corte são designados para mandato de seis anos, logo, é plenamente razoável que os mesmos juízes que julgaram o caso Xucuru participem de outros julgamentos, e nestas hipóteses decidam seguir precedentes já existentes no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Daí porque, há a necessidade dos órgãos de governo com competência para promover a representação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos avaliarem os casos de interesse do Brasil, numa perspectiva de defesa da integridade territorial. Hoje, as ameaças são menos visíveis e por isso nem mesmo decisão de órgão jurisdicional internacional deve ser desconsiderada, até pelas repercussões internacionais que uma sentença de órgão de jurisdição internacional pode causar contra o país, inclusive na tutela do interesse nacional ao desenvolvimento econômico.

Apesar da Constituição Federal definir a faixa de fronteira como bem da União fundamental para a defesa do território nacional, e “ *particularmente relevantes para os planejamentos e empregos operacionais das forças armadas, especialmente, o instrumento político-jurídico denominado faixa de fronteira*” ABREU (2018, p. 108), não se deve descuidar de acompanhar de forma diligente outros processos de interesse do Estado Brasileiro em trâmite na Corte, afinal a Constituição brasileira também prestigia a força normativa dos Tratados que versam a respeito de direitos humanos no art.5º, § 3º “ *Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.*”³⁰

A pesquisa demonstra que a Advocacia Geral da União tem adotado providências no sentido de melhor se capacitar para atuar junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos. A criação do departamento de assuntos internacionais, atual Procuradoria Nacional da União de Assuntos Internacionais, a especialização e capacitação de seus membros para representar a República Federativa do Brasil em litígios internacionais demonstram essa preocupação.

Contudo, vislumbra-se a necessidade de que a articulação não se limite aos Ministérios que têm entre suas atribuições e competências a temática dos direitos humanos, mas também, com outros órgãos e instituições para definição de estratégia e posicionamento do Estado Brasileiro junto à Corte.

³⁰ Artigo inserido no texto Constitucional pela Emenda Constitucional Nº 45, de 30 de dezembro de 2004. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm#art1

Afinal, é possível que a decisão proferida pela Corte produza efeitos que vão além da relação entre denunciante ou indivíduo e o Estado Brasileiro. A articulação amplificada evita posicionamentos contraditórios entre os órgãos do governo, e permite a construção de estratégias uniforme, afinal é o Estado Brasileiro que é a parte interessada no litígio internacional e não as instituições ou órgãos que compõem a estrutura governamental.

De outra parte, a articulação que a Advocacia-Geral da União deve desenvolver para fins de garantir atuação efetiva e eficiente no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos não deve se restringir aos órgãos ou instituições integrantes da estrutura governamental do Governo Federal, não!

Isto porque as responsabilidades ou condenações impostas ao Estado brasileiro não se restringem a atos ou omissões decorrentes da atuação ou inação da União Federal, enquanto pessoa jurídica de direito público interno, mas, também, por ações ou omissões imputados aos demais entes federativos, isto é, de competência ou responsabilidade interna de Estado ou Município.

Dessa forma, também é imprescindível uma maior aproximação com os órgãos dos Estados, quando necessários à defesa do Estado brasileiro.

Afinal, o Estado brasileiro tem sido demandado e responsabilizado, internacionalmente, por questões de competência de Estado-federado, a exemplo do caso CASO SALES PIMENTA VS. BRASIL, em que a República Federativa do Brasil foi condenada pela corte interamericana, em virtude da demora imputada aos órgãos de segurança pública e ao Poder Judiciário do Estado do Pará, em apurar, condenar e responsabilizar o estado Paraense na apuração do crime cometido em face de SALES PIMENTA, Advogado e defensor dos direitos humanos, segundo destaque da sentença³¹:

Ao examinar o caso concreto, a Corte considerou que os principais fatos ocorridos com posterioridade ao 10 de dezembro de 1998 que refletem a falta de devida diligência do Brasil em processar e sancionar a todos os responsáveis pelos homicídios de Gabriel Sales Pimenta são: (i) a ausência de identificação e de análise do contexto no qual o defensor realizava seu trabalho de defesa de direitos humanos de trabalhadores rurais; (ii) a falta de adoção de medidas de proteção a testemunhas oculares, máxime diante da existência de um contexto de violência e impunidade em relação à luta pela terra no Brasil; (iii) a ausência de investigação sobre as mortes do acusado J.P.N. e da testemunha ocular Luzia Batista da Silva durante a etapa da decisão de pronúncia e do exame do caso pelo Tribunal do Júri, respectivamente; (iv) a exclusão de C.O.S. como acusado na sentença de pronúncia por falta de provas, devido à omissão de alguns atos investigativos essenciais; (v) a falta de medidas suficientes para assegurar o comparecimento de M.C.N. aos atos processuais que requeriam sua presença e de diligências adequadas para sua apreensão quando havia ordens de prisão decretadas contra ele, e (vi) o envio do processo penal para a Vara Agrária quando a competência era claramente do Tribunal do Júri.

Adicionalmente, a Corte considerou que a aplicação da prescrição a favor do único acusado no processo penal, com o consequente arquivamento definitivo do processo, não foi

³¹ Síntese da sentença publicada no sítio do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania. <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/cooperacao-internacional/sentencas-da-corte-interamericana>

resultado do trâmite normal e diligente do processo penal, mas foi fruto de uma série de ações e omissões estatais durante o curso desse processo.

Por outro lado, a Corte também considerou injustificável a demora excessiva na tramitação do processo penal e do processo civil de indenização, atribuível diretamente à conduta das autoridades de administração de justiça, já que transcorreram quase 24 anos desde os fatos do presente caso até a decisão que extinguiu o processo penal, e mais de sete anos desde a data de reconhecimento da competência da Corte até a referida decisão definitiva no processo

penal, bem como o transcurso de quase 14 anos na tramitação do processo cível.

Em virtude do exposto, o Tribunal considerou que o Estado não cumpriu sua obrigação de atuar com a devida diligência reforçada para investigar de forma séria e completa a morte violenta do defensor de direitos humanos Gabriel Sales Pimenta, assim como violou o prazo razoável na investigação e tramitação dos processos penal e civil relacionados com o homicídio do senhor Sales Pimenta. Portanto, estabeleceu que o Brasil vulnerou os artigos 8.1 e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação ao artigo 1.1 de tal tratado, em prejuízo aos familiares de Gabriel Sales Pimenta.

A despeito do objeto de estudo se direcionar a forma como a Advocacia-Geral da União tem se articulado no âmbito do Governo Federal para representar o Estado brasileiro em processos em trâmite na Corte Interamericana de Direito Humanos, a crescente responsabilização da República Federativa do Brasil por ações ou omissões de competência interna de estado-membro, suscita análise e estudos no sentido de encontrar formas viáveis para garantir uma defesa efetiva e eficiente do Brasil na Corte.

De outro lado, poder-se-ia considerar a possibilidade da Advocacia-Geral da União analisar a decisão proveniente da Comissão ou Corte Interamericana de Direitos Humanos e definir os limites ou contorno de cumprimento, a exemplo do que, ordinariamente, já faz por ocasião de decisões judiciais³².

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Gustavo de Souza. **Amazônia: O enigma da Segurança**. 1ª Edição. Curitiba. Editora Prisma, 2018.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 5ª Edição. Porto Alegre. Editora Globo, 1975.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm. Acesso em: 22 abr. 2019.

³² Atualmente, a Portaria nº 4, de 18/5/2017, da PGU, estabelece: Art. 1º Esta Portaria disciplina, no âmbito da Procuradoria-Geral da União e de seus órgãos de execução, os procedimentos de: I - análise da exequibilidade de decisões judiciais objeto de intimação ou notificação direcionada à União com ordem de cumprimento;

_____. **Emendas. Leis, decretos, Emenda Constitucional Nº 45, de 31 de dezembro de 2004**, que alterou disposições da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>

_____. FUNDAÇÃO NACIONAL DOS ÍNDIOS - FUNAI. Terras indígenas: o que é? Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoes/demarcacao-de-terras-indigenas?start=2> Acesso em: 12 set. 2019

_____. Lei Complementar nº 73, de 20 de maio de 1993. **Dispõe sobre a organização, as atribuições da Advocacia-Geral da União**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 11 fev.1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 02 out. 2019.

_____. Leis, decretos, etc. **Lei nº 1.341, de 30 de janeiro de 1951. Lei orgânica do ministério Público da União**. Publicação no diário oficial da União, de 01 de fevereiro de 1951. Base de legislação federal do Brasil. Planalto. disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>

_____. **Leis, decretos, etc. Lei 13.844, de 18 de junho de 2019**. Estabelece a organização básica da Presidência da República. Publicação no diário oficial de 18 de junho de 2019. Base de legislação federal do Brasil. Planalto. disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>

_____. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012a.

_____. **Política Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012b.

_____. **Decreto Nº 8.995, de 2 de março de 2017**. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D8995.htm#art3. Acesso em: 01 set. 2019.

_____. **Sentenças da Corte Interamericana**. Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/atualizacao-internacional/editais-2018-1/sentencas-da-corte-interamericana> Acesso em: 01 set. 2019.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/v.Estatuto.Corte.htm> Acesso em: 30 set. 2019.

MACEDO, Rommel. **Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988**. São Paulo: LTr, 2008.

MADRUGA FILHO, Antenor Pereira. Advocacia Internacional de Estado: O Brasil precisa desse serviço? Debates em direito Público. **Revista dos Advogados da União**. São Paulo, ano 1, n. 1, p.223-233, 2002.

MIRANDA, Jorge. **Curso de direito internacional público**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

_____. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

PIOVESAM, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado. **IMPACTO DAS DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**. Salvador: JusPodivm, 2016.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direitos fundamentais: Uma leitura da Jurisprudência do Supremo**. São Paulo: Malheiros, 2006.