

O EXERCÍCIO DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE E A IMPLEMENTAÇÃO DAS DELIBERAÇÕES INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Cesar Henrique Kluge¹

INTRODUÇÃO

O presente texto tem como objetivo refletir sobre o exercício do controle de convencionalidade pelo Ministério Público, bem como seu papel na implementação das deliberações internacionais de direitos humanos no âmbito doméstico.

Para alcançar essa finalidade, inicialmente, é apresentada uma visão panorâmica dos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, abordando seus três elementos: estrutura orgânica, normativa e mecanismos de supervisão e controle. Considerando a proposta do curso e a vinculação da República Federativa do Brasil, limitou-se o exame ao sistema universal (ONU) – incluindo uma análise da Organização Internacional do Trabalho (OIT) - e do sistema regional interamericano.

A partir da compreensão do funcionamento dos órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos, são abordadas suas diferentes deliberações, englobando sua classificação, obrigatoriedade e executoriedade.

Após considerações a respeito da estreita ligação do Ministério Público brasileiro com os Direitos Humanos, registra-se a atuação da instituição como promotora do controle de convencionalidade à luz do ordenamento jurídico de proteção, destacando-se a importância da jurisprudência internacional como fonte de interpretação autêntica dos tratados e convenções.

Na sequência, discute-se o papel do Ministério Público brasileiro na implementação das deliberações internacionais em âmbito nacional, como forma de dar guarida aos patamares mínimos de proteção e contribuir para a efetividade do sistema multinível de tutela da dignidade humana.

¹ Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília – UCB (2020). Pós-graduado em Direitos Humanos e Trabalho pela Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU (2016). Pós-graduado em Direito Processual Civil pela Escola Paulista da Magistratura – EPM (2007). Procurador do Trabalho.

Por fim, são apontados possíveis desafios para o fortalecimento do papel do Ministério Público como promotor do controle de convencionalidade e como agente na implementação das deliberações internacionais na seara nacional.

1. Sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos: visão panorâmica sobre sua estrutura orgânica, normativa e mecanismos de supervisão e controle

O Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos surgiu da percepção de que o respeito, a garantia e a promoção dos direitos essenciais ao ser humano deveriam ultrapassar fronteiras nacionais, alcançando a comunidade internacional².

Após as atrocidades perpetradas pelas duas grandes guerras mundiais, houve uma nova organização social, contemplando um conjunto de normas, órgãos e mecanismos de supervisão e controle para proteção e promoção dos Direitos Humanos, o que passou a ser denominado de Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Nessa perspectiva, enquanto o Direito Internacional Público visa regular a relação entre os Estados, o Direito Internacional dos Direitos Humanos pode ser entendido como o ramo do Direito Internacional que visa promover e proteger a dignidade humana em todo o mundo, consagrando uma série de direitos a todos os indivíduos, sem qualquer tipo de discriminação ou distinção³.

Como bem observa André de Carvalho Ramos, a proteção dos direitos essenciais do ser humano pode ser dividida em três diferentes eixos: Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH); Direito Internacional Humanitário (DIH) e Direito Internacional dos Refugiados (DIR). As três vertentes têm uma relação de complementariedade, identidade e convergência. Enquanto o DIDH é mais amplo, pois busca a proteção do ser humano em todos os aspectos, o DIH e o DIR focam em situações específicas, quais sejam: conflitos armados e refugiados, respectivamente⁴.

Nesse contexto, além do Sistema Universal de Proteção dos Direitos Humanos, coordenado pela Organização das Nações Unidas (ONU), que tem como instrumento básico a

² PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito internacional público e privado*: incluindo noções de direitos humanos e direito comunitário. 11. ed. rev., atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 977.

³ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direitos humanos*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014, p. 53.

⁴ CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 163-164.

Carta Internacional de Direitos Humanos⁵, surgiram Sistemas Regionais de Proteção, destacando-se os sistemas europeu, interamericano e africano⁶.

A multiplicidade de sistemas e instrumentos internacionais é dotada de uma unidade de propósito, qual seja: a proteção do ser humano. Dessa forma, não devem ser vistos como excludentes. Espera-se um funcionamento coordenado, complementar e dialógico. Como ensina Flávia Piovesan, os sistemas internacionais se somam ao sistema nacional de proteção “a fim de proporcionar maior efetividade na tutela e promoção de direitos fundamentais”⁷.

Releva notar que os sistemas internacionais atuam de forma complementar e coadjuvante em relação à tutela nacional. A proteção internacional é subsidiária, ocorrendo apenas na hipótese de falha ou omissão no dever de proteção doméstico. Assim, o Estado detém a obrigação primária e principal de tutela e efetivação dos direitos humanos, razão pela qual a provocação dos sistemas internacionais deve ser precedida do esgotamento dos recursos internos⁸.

Os diversos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos podem ser analisados sob três perspectivas ou elementos, quais sejam: estrutura orgânica, estrutura normativa e os mecanismos de supervisão e controle.

A estrutura orgânica se refere aos órgãos instituídos para monitorar a aplicação e cumprimento dos tratados e promover os direitos humanos. A estrutura normativa consiste no conjunto de normas (tratados, declarações e princípios) que integram o respectivo sistema. Os mecanismos de supervisão e controle são os instrumentos existentes pelos quais os órgãos realizam o monitoramento, fiscalização e apuração de violações aos direitos humanos.

Nos tópicos seguintes, será apresentada uma visão panorâmica dos três elementos do sistema universal - incluindo uma abordagem no campo do Direito Internacional do Trabalho – e do sistema interamericano, aos quais o Brasil encontra-se vinculado.

⁵ A Carta Internacional dos Direitos Humanos é constituída pela Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 e pelos dois Pactos Internacionais de 1966: Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

⁶ A doutrina se refere a esses três sistemas regionais de proteção de direitos humanos, pois a questão no mundo árabe-islâmico e mundo asiático ainda é muito incipiente. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 116-117.

⁷ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. 9 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 62.

⁸ TRINDADE. Antônio Augusto Cançado. *O esgotamento de recursos internos no direito internacional*. 2. ed. atualizada. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997, p 23.

1.1 Sistema Universal ou Global (ONU)

O Sistema Universal de Proteção dos Direitos Humanos, é coordenado pela Organização das Nações Unidas (ONU), uma organização internacional⁹, com atuação global, criada em 1945, após a 2ª guerra mundial, com a assinatura de seu tratado constitutivo, denominado Carta da ONU ou Carta de São Francisco, o qual estabelece seus objetivos, princípios e principais órgãos.

A respeito de sua estrutura orgânica, de acordo como artigo 7º da Carta de São Francisco, a ONU é composta pelos seguintes órgãos principais: Assembleia Geral, Conselho de Segurança, Corte Internacional de Justiça (Corte de Haia), Conselho Econômico e Social (ECOSOC), Conselho de Tutela e Secretariado. Essa estrutura, definida em seu tratado constitutivo, não impede a criação de outros órgãos subsidiários¹⁰, caso necessário à consecução de suas finalidades.

Além dos órgãos principais e subsidiários, o art. 57 da Carta da ONU prevê a possibilidade de criação de “agências especializadas”, originárias de acordos entre os Estados, com atribuições específicas nos campos econômicos, social, cultural educacional, sanitário e conexos. Essas entidades¹¹, vinculadas à ONU por meio de acordos de cooperação, possuem natureza de organização internacional e não de mero órgão ou departamento da ONU, com personalidade jurídica de direito internacional própria, formando o que se denomina “Sistema das Nações Unidas”¹².

⁹ Nas lições de Paulo Henrique Gonçalves Portela: “As organizações internacionais são entidades criadas e compostas por Estados soberanos por meio de tratado, dotadas de um aparelho institucional permanente e de personalidade jurídica própria e formadas com o objetivo de tratar de interesses comuns, por meio da cooperação entre seus membros”. PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito internacional público e privado*: incluindo noções de direitos humanos e direito comunitário. 11. ed. rev., atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 270.

¹⁰ Dentre os diversos órgãos subsidiários existentes na estrutura da ONU, merecem destaque o Conselho de Direitos Humanos, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e a ONU-Mulheres.

¹¹ Dentre as diversas agências especializadas da ONU, destacam-se, dentre outras: Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO); Organização Mundial da Saúde (OMS) e Organização Pan-americana da Saúde (OPAS); Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura (FAO); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Organização Internacional do Trabalho (OIT); Organização Marítima Internacional (OIM); Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO); Fundo Monetário Internacional (FMI); Grupo Banco Mundial (BIRD); Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA).

¹²O “Sistema das Nações Unidas” compreende, além da própria ONU, muitos fundos, programas e agências especializadas, cada um com sua própria área de trabalho, liderança e orçamento. Os programas e fundos são financiados por meio de contribuições voluntárias e não fixas. As agências especializadas são organizações internacionais financiadas tanto por contribuições voluntárias como fixas. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/un-system>. Acesso em 03 de junho 2022.

Alguns organismos internacionais, embora não integrem o rol de agências especializadas da ONU e, conseqüentemente, o Sistema das Nações Unidas, são consideradas como “organizações conexas” por manterem estreita relação de cooperação¹³. Outras entidades não se inserem no rol de agências especializadas, tampouco dos organismos conexos, o que, por si só, não obsta a possibilidade de cooperação com as Nações Unidas. Essa é a situação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol) e o Tribunal Penal Internacional (TPI)¹⁴.

Em relação à estrutura normativa do sistema global, os principais documentos são a Carta da ONU, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), com seus respectivos protocolos adicionais¹⁵. Além disso, existem diversos tratados temáticos, destacando-se a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu protocolo facultativo, bem como o Tratado de Marraqueche, todos promulgados no âmbito interno com status de Emenda Constitucional (art. 5º, §3º, CD/88).

Apesar de não ter a natureza de tratado, é oportuno mencionar a Declaração do Milênio (Resolução A/RES/55/2)¹⁶, aprovada pela Assembleia Geral, na Cúpula do Milênio, realizada em 2000, que deu origem aos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) e, após novas rodadas de negociação, em 2015, aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), com a finalidade de orientar as políticas nacionais e as atividades de cooperação internacional até 2030.

A “agenda 2030” da Organização das Nações Unidas constitui um plano de ação para implementação dos ODS, que contemplam 17 objetivos e 169 metas¹⁷. No cenário brasileiro, diversas instituições buscam contribuir na efetivação dessa agenda. A propósito, o Conselho

¹³ Dentre as organizações conexas inserem-se: Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização para a Proscrição das Armas Químicas (OPAQ), a Comissão preparatória da Organização do Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBTO) e a Organização Internacional de Migrações (OIM).

¹⁴ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito internacional público e privado*: incluindo noções de direitos humanos e direito comunitário. 11. ed. rev., atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 291-292.

¹⁵ O PIDSC possui dois protocolos. O primeiro, assinado juntamente com o Pacto de 1966, instituiu o mecanismo de monitoramento das petições individuais ao Comitê de Direitos Humanos; o segundo protocolo, assinado em 1989, trata da abolição da pena de morte. O PIDESC tem apenas um protocolo, adotado em 2008, que consagra a natureza convencional do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e amplia o sistema de controle e monitoramento.

¹⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Milênio. Disponível em: file:///C:/Users/user/Downloads/undp-br-declaracao_do_milenio.pdf. Acesso em 03 de junho de 2022.

¹⁷ Informações sobre os objetivos e metas podem ser consultadas em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 03 de junho de 2022.

Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), firmaram, em 2019, um pacto com a ONU pela implementação dos ODS no Poder Judiciário e Ministério Público, constando como objeto, dentre outros, a conjugação de esforços para “internalizar, difundir e auxiliar o processo de implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, subscrita pela República Federativa do Brasil”¹⁸.

Quanto aos mecanismos de supervisão e controle do sistema universal, é possível classificá-los em convencionais e extraconvencionais. Os primeiros consistem nos mecanismos previstos nos tratados específicos de direitos humanos. Os segundos referem-se aos mecanismos que decorrem das funções gerais delegadas pela Carta da ONU aos seus órgãos de atuação ligada à proteção dos Direitos Humanos.

Em apertada síntese, o sistema convencional engloba três modalidades de supervisão e controle: a) não contencioso; b) quase-judicial; c) judicial. Tanto a modalidade não contenciosa (relatórios) como a quase-judicial (comunicações interestatais e petições individuais) são exercidas por órgãos especiais instituídos pelos tratados denominados “Comitês”. A modalidade judicial é exercida pela Corte Internacional de Justiça¹⁹, que possui competência contenciosa e consultiva.

É pertinente apontar duas diferentes medidas adotadas pelos Comitês. As observações finais constituem a análise crítica dos relatórios apresentados pelos Estados sobre o cumprimento do respectivo tratado, elaboradas no curso do monitoramento pelo procedimento não contencioso (relatórios). As observações gerais ou comentários gerais são interpretações realizadas pelos comitês sobre dispositivos do tratado internacional a que se referem. A título ilustrativo, o Comitê de Direitos Humanos, responsável pelo monitoramento do PIDCP já emitiu 37 comentários gerais e o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais emitiu 25 observações gerais²⁰.

¹⁸ O pacto pela implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 no Poder Judiciário e Ministério Público, assinado em 19 de agosto de 2019, pode ser acessado em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Termosdecooperacao/pactoODS2030.pdf>. Consulta em 05 de junho de 2022.

¹⁹ A Corte Internacional de Justiça é um tribunal rigidamente interestatal, que analisa as questões apresentadas pelos Estados, que podem (ou não) ter reflexos nos direitos humanos. Não se confunde com o Tribunal Penal Internacional, tampouco se trata de um típico Tribunal de Direitos Humanos, como, por exemplo, a Corte Interamericana, que analisa, exclusivamente, violações a direitos humanos praticadas pelos entes estatais, contando inclusive com a participação dos indivíduos (*locus standi*). A respeito do tema: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Os tribunais internacionais contemporâneos*. Brasília: FUNAG, 2013.

²⁰ Os comentários gerais dos diferentes comitês da ONU podem ser consultados em suas respectivas páginas na internet, cuja relação pode ser encontrada em: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/general-comments>. Acesso em 05 de junho de 2022.

Dentre os mecanismos extraconvencionais, destaca-se a Revisão Periódica Universal (RPU), instituída conjuntamente com a criação do Conselho de Direitos Humanos, pela Resolução 60/251 da AGE da ONU, de 15 de março de 2006. É concretizada por meio da análise do relatório sobre as condições gerais de respeito aos direitos humanos, submetido pelo Estado-membro aos seus pares na ONU (*peer review* – monitoramento pelos pares). A RPU ocorre por meio de ciclos, conduzido por um Grupo de Trabalho. A cada período de 4 a 5 anos, todos os Estados da ONU são avaliados sobre as medidas adotadas para o enfrentamento das violações de direitos humanos em seu território²¹.

Após uma visão panorâmica sobre o sistema universal (global) de proteção dos direitos humanos, serão tecidos comentários sobre os trabalhos desenvolvidos por uma das organizações internacionais mais antigas, com atuação específica em questões relativas ao mundo do trabalho.

1.2. Organização Internacional do Trabalho (OIT) no âmbito do sistema das Nações Unidas

Como visto no tópico anterior, além dos órgãos principais e subsidiários, o art. 57 da Carta da ONU prevê a possibilidade de criação de “agências especializadas”, vinculadas às Nações Unidas por meio de acordos de cooperação, que possuem natureza de organização internacional, com personalidade jurídica própria, integrando o que se denomina “Sistema das Nações Unidas”.

Apesar da existência de diversas agências especializadas, serão apresentadas informações sobre a estrutura orgânica, normativa e os mecanismos de supervisão e controle da Organização Internacional do Trabalho (OIT), considerada como o antecedente da internacionalização dos direitos humanos que mais se aproxima do atual Direito Internacional dos Direitos Humanos²², com ampla produção normativa sobre as questões do mundo do trabalho²³.

²¹ No III Ciclo da RPU (2017-2022), o Brasil recebeu 246 recomendações, aceitando 242. Disponível em: <https://news.un.org/pt/tags/revisao-periodica-universal>. Acesso em 05 de junho de 2022.

²² CARVALHO RAMOS, André de. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 52.

²³ Fabio Konder Comparato registra que, até o início da 2ª Guerra Mundial, a OIT havia aprovada 67 convenções internacionais, das quais apenas três não contaram com nenhuma ratificação. Várias delas, entretanto, foram ratificadas por mais de uma centena de Estados. KOMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7 ed. Ver. E atual. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 68.

A OIT foi criada, em 1919, pelo Tratado de Versalhes, com o objetivo promover melhores condições de trabalho em todo o mundo, fundada na premissa de que a paz universal e permanente somente pode estar baseada na justiça social. Desde 1946, a OIT faz parte do “Sistema das Nações Unidas”, isto é, conjunto de organizações internacionais unidas por propósitos comuns.

A característica principal da OIT é o tripartismo. Todos os seus órgãos colegiados são integrados por representantes dos governos, de associações sindicais de trabalhadores e de organizações de trabalhadores. Isso significa que as questões relativas ao Direito Internacional do Trabalho são tratadas por todas as partes interessadas nas relações trabalhistas²⁴.

Nos termos do art. 2º de seu tratado constitutivo, a OIT é composta pelos seguintes órgãos principais: Conferência Internacional do Trabalho (Conferência Geral), Conselho de Administração e Repartição Internacional do Trabalho.

Uma das funções fundamentais da OIT é a elaboração, adoção, aplicação e promoção das normas internacionais do trabalho, sob a forma de convenções, protocolos, recomendações, resoluções e declarações.

As convenções e protocolos são tratados internacionais que definem padrões mínimos a serem observados e cumpridos por todos os países que os ratificam, tendo caráter vinculante aos signatários. Até o momento, a OIT editou 190 convenções internacionais²⁵, que são classificadas em três diferentes grupos: fundamentais, prioritárias e técnicas.

As convenções fundamentais estão relacionadas com os princípios relativos aos direitos fundamentais consagrados na Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais de 1998²⁶. As convenções prioritárias estão relacionadas a governança e políticas de governo²⁷. Todas as demais, que não se enquadram como fundamentais ou prioritárias, enquadrem-se como “técnicas”²⁸.

²⁴ ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de. *Direito internacional do trabalho*. São Paulo: LTr, 2019, p. 47-49.

²⁵ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Disponível em: <https://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm>. Acesso em 05 de junho de 2022.

²⁶ As convenções fundamentais são as seguintes: Convenção n. 29 (trabalho forçado ou obrigatório); Convenção n. 87 (liberdade sindical e proteção ao direito de sindicalização); Convenção n. 98. (direito de sindicalização e negociação coletiva); Convenção n. 100 (igualdade de remuneração de homens e mulheres por trabalho de igual valor); Convenção n. 105 (abolição do trabalho forçado); Convenção n. 111 (discriminação em matéria de emprego e ocupação); convenção n. 138 (idade mínima para admissão); Convenção n. 182 (proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação). De todas as convenções fundamentais, o Brasil ainda não ratificou a Convenção n. 87.

²⁷ As convenções prioritárias são: Convenção n. 81 (inspeção do trabalho); convenção n. 122 (política de emprego); Convenção n. 129 (inspeção do trabalho na agricultura); Convenção n. 144 (consulta tripartite). De todas as convenções prioritárias, o Brasil ratificou apenas três, não tendo ratificado a Convenção n. 129.

²⁸ Em 05 de novembro de 2019, o governo brasileiro editou o Decreto nº 10.088, consolidando os atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da OIT.

A respeito da natureza das convenções internacionais do trabalho, não há como deixar de reconhecer que se tratam de normas internacionais de direitos humanos, por buscarem promover e tutelar os direitos sociais trabalhistas, integrantes da segunda dimensão dos direitos essenciais do ser humano²⁹.

As recomendações não têm caráter vinculante em termos legais e jurídicos. Frequentemente complementam uma convenção, dispendo sobre sua forma de aplicação. Existem também recomendações autônomas, que não estão associadas a nenhuma convenção, e que podem servir como guias para a legislação e as políticas públicas dos Estados-Membros. As resoluções representam pautas destinadas a orientar os Estados-Membros e a própria OIT em matérias específicas. As declarações contribuem para a criação de princípios gerais de direito internacional.

As principais declarações da OIT são: declaração de Filadélfia (anexo à Constituição da OIT); Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu seguimento (1998)³⁰; Declaração tripartite de princípios sobre empresas multinacionais e política social; Declaração da OIT sobre a Justiça Social e Globalização.

Uma questão relevante que merece registro é o conceito de trabalho decente³¹. Trata-se de um conceito central para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) definidos pelas Nações Unidas, em especial o ODS 8, que busca “promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos”³².

A respeito dos mecanismos de supervisão e controle³³, a OIT conta com um sistema de supervisão por relatórios, previsto no art. 22 de seu tratado constitutivo, a ser realizado pelo

²⁹ A respeito do tema: BOMFIM, Brena Késsia Simplício do. *Controle de convencionalidade na justiça do trabalho*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017 (capítulo 1).

³⁰ Na 110ª Conferência Internacional do Trabalho, realizada em junho de 2022, deliberou-se pela edição de uma resolução para emendar a Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais, com o objetivo de incluir o princípio a um meio ambiente laboral seguro e saudável na categoria de princípio e direito fundamental no trabalho. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/brasil/noticias/WCMS_848148/lang--pt/index.htm. Acesso em 11 de junho de 2022.

³¹ A respeito do conceito de trabalho decente: BELTRAMELLI NETO, Silvio; VOLTANI, Julia de Carvalho. Investigação histórica do conteúdo da concepção de trabalho decente no âmbito da OIT e uma análise de sua justiciabilidade. *Revista de direito internacional*, v. 16, n. 1. p. 165-185, 2019.

³² ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm>. Acesso em 11 de junho de 2022.

³³ Sobre os mecanismos de supervisão e controle da OIT: PIMENTA, Raquel Betty de Castro. Estrutura e organização da OIT. In: ROCHA, Cláudio Jannotti da; LUDOVICO, Giuseppe; PORTO, Lorena Vasconcelos; BORSIO, Marcelo; ALVARENGA, Rubia Zanotelli de. (Coords). *Direito internacional do trabalho: aplicabilidade e eficácia dos instrumentos internacionais de proteção ao trabalhador*. São Paulo: LTr, 2018, p. 274-278.

Comitê de Peritos³⁴ e pela Comissão Tripartite de aplicação das convenções e recomendações da Conferência Internacional do Trabalho.

Além da supervisão por relatórios, a OIT conta com procedimentos especiais para apuração de reclamações ou queixas, pelo Conselho de Administração que pode designar uma comissão de investigação ou inquérito, conforme artigos 24 a 34 do tratado constitutivo da OIT. Caso a questão se refira a violações da liberdade sindical, são encaminhadas a órgãos especiais competentes para investigação de reclamações ou queixas de violação a direitos sindicais: Comissão Mista ONU-OIT e Comitê de Liberdade sindical. As decisões do Comitê de Liberdade Sindical, conhecidos como “verbetes”, são ricas fontes de interpretação das normas internacionais relativas aos direitos sindicais³⁵.

A OIT não conta com um órgão jurisdicional. O único tribunal em funcionamento no âmbito da organização é o Tribunal Administrativo, cuja competência é limitada a conflitos ocorridos entre as organizações internacionais e seus funcionários. Logo, tanto os conflitos envolvendo os funcionários da própria OIT quanto os de outras organizações intergovernamentais que reconheçam sua competência são decididas nessa instância, sendo que as decisões são definitivas para os funcionários da OIT, mas podem ser impugnadas por alguma organização internacional perante a Corte Internacional de Justiça³⁶.

1.3. Sistema Regional Interamericano

O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos é coordenado pela Organização dos Estados Americanos (OEA), fundada em 1948 com a assinatura, em Bogotá, da Carta da OEA. Está sediada em Washington, possuindo diversos objetivos, como o fortalecimento da democracia, promoção dos direitos humanos e cooperação entre os Estados americanos³⁷.

³⁴ Os relatórios do Comitê de Peritos da OIT podem ser consultados no site da organização. Disponível em: <https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-of-experts-on-the-application-of-conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>. Acesso em 11 de junho de 2022.

³⁵ A compilação das decisões do Comitê de Liberdade Sindical está disponível em: <https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang--en/index.htm>. Acesso em 11 de junho de 2022.

³⁶ MATOS, Monique Fernandes S. *Trabalho decente e controle de convencionalidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 48.

³⁷ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito internacional público e privado: incluindo noções de direitos humanos e direito comunitário*. 11 ed. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 295.

De acordo com seu tratado constitutivo (art. 53), a OEA é composta pelos seguintes órgãos: Assembleia Geral; Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores; Conselho Permanente da Organização e Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral; Comissão Jurídica Interamericana; Comissão Interamericana de Direitos Humanos e Secretaria-geral.

A estrutura normativa básica é composta pela Carta da Organização dos Estados Americanos de 1948; Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948; Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica e o Protocolo Adicional à Convenção em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais de 1988, conhecido como Protocolo de San Salvador³⁸.

Dentre os diversos diplomas legais, a Convenção Americana é o principal deles, não apenas pela abrangência geográfica e previsão de um catálogo de direitos civis e políticos, mas principalmente pelo estabelecimento de um sistema de supervisão e controle dos Direitos Humanos³⁹.

A esse rol de documentos básicos, além da Carta Democrática Interamericana⁴⁰, são acrescentados outros tratados temáticos ou setoriais, destacando-se a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, que foi promulgada internamente com hierarquia de emenda constitucional (art. 5º, §3º, CF/88), pelo Decreto n. 10.932, de 10 de janeiro de 2022.

Para a proteção e monitoramento dos direitos humanos no continente americano, o Sistema Interamericano conta com dois órgãos principais: Comissão Interamericana de Direitos Humanos e Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A Comissão Interamericana foi criada em 1959, com mandato limitado à promoção dos direitos humanos. Com a alteração promovida pelo Protocolo de Buenos Aires, que entrou em vigor em 1970, passou a ter status convencional, com expressa menção às suas funções de promoção, controle e supervisão dos direitos humanos. Posteriormente, com o advento da

³⁸ Atualmente, existem dois protocolos adicionais à Convenção Americana. Além do Protocolo de San Salvador, de 1988, há o Protocolo Adicional à CADH relativo à abolição da pena de morte, de 1990.

³⁹ CARVALHO RAMOS, André de. Supremo Tribunal Federal Brasileiro e o controle de convencionalidade: levando a sério os tratados de direitos humanos. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 104. Jan/dez 2009. p. 248.

⁴⁰ A Carta Democrática Interamericana foi aprovada pelos Estados membros da OEA durante uma sessão extraordinária, realizada em 11 de setembro de 2001, em Lima, no Peru. Sua principal finalidade é fortalecer e preservar as instituições democráticas no continente americano. Embora não tenha natureza de tratado, nela são definidos os elementos essenciais da democracia e sua relação com o desenvolvimento integral e o combate à pobreza. Disponível em: http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm. Acesso em: 05 out. 2020.

Convenção Americana de Direitos Humanos, a Comissão assumiu uma natureza dúplice. Além de funcionar como um órgão da OEA, passou a atuar como um órgão da Convenção, analisando petições, formulando consultas e litigando perante a Corte Interamericana⁴¹.

É integrada por 7 comissários(as) e, além da função promover a consciência dos direitos humanos nos povos da América, por meio de capacitações, convênios, visitas institucionais, conferências e seminários, realiza o monitoramento da situação dos direitos humanos por meio da sistemática dos relatórios (temáticos ou por país). Os relatórios (informes) temáticos elaborados pela Comissão apresentam a interpretação e entendimento do órgão a respeito de determinado tema, a luz dos parâmetros interamericanos⁴².

Uma de suas relevantes atribuições consiste no exercício de sua função quase-judicial, a partir do exame de comunicações interestatais ou petições individuais de violação de direitos humanos. Nessa atividade, existem diferentes caminhos, a depender do regime normativo adotado, uma vez que pode agir como órgão da OEA ou como órgão da Convenção⁴³.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, criada em 1969 e integrada por 7 juízes(as), é o órgão jurisdicional do sistema, responsável pela resolução dos casos de violação de direitos humanos praticadas pelos Estados que estão sob a égide do regime da Convenção.

O Tribunal possui competência consultiva⁴⁴ e contenciosa⁴⁵. Nos termos do Pacto de San José da Costa Rica, ao ratificarem o tratado, os Estados partes já aceitam automaticamente sua competência consultiva, mas a competência contenciosa é facultativa, devendo ser expressa.

Vale mencionar que o exercício de sua competência contenciosa ocorre no âmbito do processo interamericano, disciplinado por um microssistema normativo, composto pela Convenção Americana, estatuto e regulamentos de seus órgãos, sem prejuízo de outras

⁴¹ BELTRAMELLI NETO, Silvio. *Curso de direitos humanos*. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 396.

⁴² A título ilustrativo, citam-se os seguintes Informes: *Compêndio de Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais: estândares interamericanos* (2022); *Compêndio sobre Derechos Laborales y Sindicales: estândares interamericanos* (2020); *Debido proceso en los procedimientos para la determinación de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria* (2020); *Empresas y Derechos Humanos: Estândares Interamericanos* (2020); *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes* (2019) e *Corrupción y Derechos Humanos* (2019); *Corrupción y Derechos Humanos* (2019). Disponíveis em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/tematicos.asp>. Acesso em 11 de junho de 2022.

⁴³ CARVALHO RAMOS, André de. *Proceso internacional de derechos humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 234.

⁴⁴ No exercício de sua competência consultiva, a Corte Interamericana já emitiu 28 opiniões consultivas (sem considerar o Caso Viviana Gallardo), interpretando dispositivos da Convenção Americana ou tratados de direitos humanos aplicáveis aos Estados Americanos. Os pareceres estão disponíveis em: https://www.corteidh.or.cr/opiniones_consultivas.cfm. Acesso em 11 de junho de 2022.

⁴⁵ As sentenças proferidas pela Corte Interamericana estão disponíveis em: https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm. Acesso em 11 de junho de 2022.

regulamentações esparsas previstas em resoluções da Comissão e Corte para regulamentar aspectos procedimentais⁴⁶.

O processo é bifásico, tendo uma etapa obrigatória perante a Comissão⁴⁷, desenvolvendo-se em diversas etapas. Após regular tramitação, a Corte emite uma sentença, de natureza obrigatória (art. 68.1 da Convenção Americana), podendo decidir pela existência ou inexistência de responsabilidade internacional do Estado pela violação de direitos humanos.

Como se vê, de um modo geral, o exercício das funções da Comissão e da Corte pode ser visto sob uma dupla perspectiva: preventiva e repressiva. A primeira consiste na utilização de diversos mecanismos institucionais para convencer o Estado a modificar voluntariamente sua conduta. A segunda traduz a utilização de mecanismos quase-judiciais ou judiciais, que exigem do Estado a adoção de posturas comissivas ou omissivas para a efetivação dos direitos humanos⁴⁸.

2. Deliberações internacionais de direitos humanos

As decisões das organizações internacionais e seus respectivos órgãos podem assumir vários formatos, dentre os quais o mais conhecido é a resolução, cuja natureza jurídica pode variar, de acordo com as regras estabelecidas pelos Estados membros. Além da resolução, citam-se, ainda, sentenças dos órgãos judiciais, as recomendações elaboradas pelos órgãos de monitoramento e controle, declarações, códigos de conduta etc⁴⁹.

A expressão “deliberação internacional de direitos humanos”, para os fins do presente estudo, deve ser compreendida como toda decisão de órgão internacional com atribuição para o monitoramento (relatórios) e controle (mecanismos quase-judicial e judicial) de violações dos direitos humanos.

2.1 Classificação

⁴⁶ A respeito do processo interamericano no âmbito do sistema interamericano: KLUGE, Cesar Henrique. *A atuação do ministério público brasileiro no âmbito do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: perspectiva nacional e internacional*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021 (capítulo 2).

⁴⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Viviana Gallardo e outras. Decisão de 13 de novembro de 1981, §§ 20 a 25.

⁴⁸ CARVALHO RAMOS, André de. Promover direitos humanos no Brasil por intermédio do exterior: o uso individual e coletivo do sistema interamericano de direitos humanos. *Boletim do IBCCRIM*. Jurisprudência – Cortes internacionais e suas decisões comentadas, São Paulo, Ano 27, n. 325, dez. 2019. p. 2235

⁴⁹ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito internacional público e privado: incluindo noções de direitos humanos e direito comunitário*. 11. ed. rev., atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 272.

A partir da classificação do produto oriundo dos procedimentos de responsabilidade internacional do Estado por violação dos direitos humanos, as deliberações internacionais de direitos humanos podem ser categorizadas em: recomendações, decisões quase judiciais e decisões judiciais⁵⁰.

A recomendação consiste em uma manifestação do órgão internacional de direitos humanos, advindo do exercício da sua função de monitoramento e supervisão, por meio da qual o órgão analisa relatórios encaminhados pelos Estados e sugere a adoção de algumas medidas⁵¹.

Nessa categoria, podem ser enquadradas as recomendações expedidas no âmbito da Revisão Periódica Universal da ONU; as deliberações do Comitê de Peritos da OIT para aplicação das convenções e recomendações; as recomendações da Comissão Interamericana existentes nos informes por país⁵², ou, ainda, nos informes temáticos, que são direcionados aos Estados, de um modo geral.

A decisão quase judicial é aquela que se origina do exercício da função de controle pelo órgão competente, oportunidade na qual são analisadas denúncias sobre violação dos direitos humanos⁵³.

Dentre as deliberações que se enquadram nessa categoria, tem-se, exemplificativamente: as recomendações expedidas pelos diferentes Comitês da ONU; as decisões proferidas pelo Comitê de Liberdade Sindical da OIT quando do exame de reclamações ou queixas relativas à violação de direitos sindicais; os informes produzidos pela Comissão interamericana no sistema de petições e casos, bem como as decisões proferidas em sede de medidas cautelares em face de determinado país.

Por fim, a terceira modalidade de deliberação internacional, segundo a classificação aqui adotada, é a decisão judicial, proferida por órgão com atribuição jurisdicional.

⁵⁰ CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional dos direitos humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 378.

⁵¹ CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional dos direitos humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 378.

⁵² Podem ser citados alguns exemplos envolvendo o Estado brasileiro. O primeiro se refere ao informe sobre a situação de direitos humanos no Brasil (1997), que contemplou algumas recomendações ao Brasil. O segundo, trata da visita *in loco* feita pela Comissão Interamericana em 2018, em virtude de convite formulado pela República Federativa do Brasil. Em ambas as oportunidades, foram formuladas algumas recomendações. Por fim, em 05 de março de 2021, a Comissão editou o relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, fruto da visita *in loco* realizado em 2018, no qual constam 89 recomendações ao Estado brasileiro. Esse relatório está disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em 05 de junho de 2022.

⁵³ CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional dos direitos humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 383.

Nessa categoria, inserem-se as sentenças proferidas pela Corte Internacional de Justiça e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, lembrando-se que a Corte de Haia não é um típico Tribunal de Direitos humanos.

2.2. Obrigatoriedade

A obrigatoriedade ou caráter vinculante das deliberações internacionais de direitos humanos consiste na sua capacidade de gerar obrigações aos seus destinatários.

Em relação às recomendações emitidas pelos órgãos internacionais no exercício da função de monitoramento, concretizada pelo exame dos relatórios estatais (gerais ou temáticos), reconhece-se sua natureza não vinculante. Tratam-se de sugestões e diretrizes encaminhadas ao Estado com a finalidade de auxiliar no aperfeiçoamento de suas estruturas domésticas, com nítido caráter orientativo.

O mesmo caminho segue a recomendação proferida pelos órgãos internacionais no âmbito do mecanismo extraconvencional, cuja atribuição para apuração de violação não de direitos humanos decorre, por exemplo, na seara do sistema universal, das funções gerais delegadas pela Carta da ONU aos seus órgãos com atuação ligada à proteção dos Direitos Humanos. Nessa hipótese, André de Carvalho Ramos entende que não é conveniente exigir mais desse tipo de procedimento, considerando a genérica base normativa e a composição intergovernamental dos órgãos, o que pode ocasionar os perigos da seletividade⁵⁴.

Em relação aos órgãos com atribuições quase judiciais, instituídos por normas internacionais para apurar violação de direitos humanos, é possível apontar a existência de dois posicionamentos a respeito da obrigatoriedade de suas deliberações.

De um lado, os que defendem a ausência de caráter vinculante, pela inexistência de expressa previsão no tratado internacional. De outro, os que sustentam sua natureza obrigatória, com base em interpretação sistemática e finalística dos tratados de direitos humanos, bem como na submissão voluntária do Estado ao controle dos respectivos órgãos⁵⁵.

A respeito da natureza vinculante das deliberações dos órgãos quase judiciais, Aline Albuquerque e Aléssia Barroso afirmam:

Por outro lado, as recomendações devem ser cumpridas pelo Estado em decorrência do princípio *pacta sunt servanda* e do princípio da boa-fé, que significa a aceitação

⁵⁴ CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional dos direitos humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 381-382.

⁵⁵ CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional dos direitos humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 383-384.

da força vinculativa das normas internacionais e a efetiva realização dos fins nelas prescritos, ou seja, os Estados que aderem aos tratados têm o dever de adimplir suas obrigações, e conseqüentemente, executar espontaneamente os preceitos contidos na semana e nos relatórios dos órgãos quase judiciais. Isso não significa deixar de reconhecer que em determinadas situações as determinações constantes de uma sentença ou de um relatório não possam ser passíveis de análise pelos Estados e demonstrado que não são executáveis do ponto de vista fático ou juridicamente inapropriadas à luz da perspectiva dos direitos humanos⁵⁶.

O Comitê de Direitos Humanos da ONU, órgão instituído pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, assentou, em seu Comentário Geral n. 33/2009, que os Estados, considerando o princípio da boa-fé, têm que cumprir as deliberações provisórias do comitê no exame das petições individuais⁵⁷.

Quanto à Comissão Interamericana, é oportuno fazer uma observação. No exercício da sua atividade de controle, a Comissão, após regular a tramitação do processo, edita um primeiro informe, com as suas observações, conclusões e, se reconhecer a existência de violações às normas internacionais, recomendações. Na sequência, após um prazo para manifestação e mantidas as violações aos direitos humanos, edita um segundo informe, denominado definitivo, apenas se o caso não for remetido à Corte, notadamente em razão do país não ter reconhecido a jurisdição do Tribunal. Há que se ressaltar, portanto, que a natureza vinculante é atribuída apenas ao segundo informe (definitivo)⁵⁸.

Sobre a natureza vinculante da deliberação decorrente da análise de medida cautelar editada pela Comissão Interamericana, Héctor Faúndez Ledesma afirma que não podem ser vistas como meras recomendações ou simples solicitação para que o Estado se abstenha de determinada ação que possa acarretar danos irreparáveis às pessoas. Segundo mencionado autor, a obrigatoriedade do seu cumprimento decorre da obrigação geral de respeitar, garantir e adotar as medidas necessárias para efetivação dos direitos humanos, bem como do compromisso de cumprir de boa-fé os tratados firmados (*pacta sunt servanda*), consoante artigo 26 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados⁵⁹.

Considerando que o único órgão judicial de direitos humanos ao qual se vincula a República Federativa Brasil é a Corte Interamericana de Direitos humanos, a análise da natureza das decisões judiciais ficará vinculada a esse Tribunal.

⁵⁶ ALBUQUERQUE, Aline; BARROSO, Aléssia. *Curso de direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 152-153.

⁵⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de direitos humanos. Comentário geral n. 33. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11. Acesso em 11 de junho de 2022.

⁵⁸ BELTRAMELLI NETO, Silvio. *Curso de direitos humanos*. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 412.

⁵⁹ LEDESMA, Héctor Faúndez. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: aspectos institucionales y procesales*. 3 ed. São José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004. p. 381-382.

Nesse caso, há previsão expressa na Convenção Americana reconhecendo o seu caráter obrigatório ou vinculante, consoante o artigo 68.1, que dispõe: “Os Estados Partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes”.

Logo, as sentenças proferidas pela Corte Interamericana, incluindo aquelas proferidas em sede de medida provisória e supervisão de cumprimento de sentença, possuem natureza obrigatória.

Registre-se, por fim, como será visto posteriormente, que a ausência de caráter vinculante de uma deliberação internacional não impede a adoção de medidas para a implementação dos parâmetros internacionais fixados.

2.3. Executoriedade

Diante das considerações feitas no item anterior, observa-se não haver discussão quanto à natureza vinculante das sentenças judiciais proferidas pela Corte Interamericana, havendo, porém, certa divergência em relação à obrigatoriedade das deliberações de direitos humanos proferidas pelos órgãos quase judiciais.

Dessa forma, primeiramente, será analisada a executoriedade da sentença do Tribunal Interamericano para, posteriormente, tecer comentários sobre a existência (ou não) dessa característica nos outros tipos de deliberação vinculantes.

Como ponto de partida, é importante fazer a distinção entre a sentença internacional e a sentença estrangeira. Enquanto a primeira é proferida por um tribunal internacional que exerce jurisdição sobre o Estado, a segunda é prolatada por tribunal nacional, no exercício da sua jurisdição interna, podendo ser executada em outro país, observados eventuais requisitos previstos no ordenamento jurídico pátrio para tanto⁶⁰.

No caso do Brasil, as sentenças estrangeiras dependem, para sua execução em território brasileiro, de homologação do Superior Tribunal de Justiça (art. 105, I, alínea “i”, CF/88), exigência essa inexistente para as sentenças internacionais.

O artigo 68.2 da Convenção Americana estabelece que: “A parte da sentença que determinar indenização compensatória poderá ser executada no país respectivo pelo processo interno vigente para a execução de sentenças contra o Estado”.

⁶⁰ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direitos humanos*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014, p. 121.

A partir dessa previsão normativa, é possível, por um lado, ter a convicção de que as sentenças que determinarem o pagamento de quantia podem ser executadas imediatamente na seara nacional, caso não haja o pagamento espontâneo, observado o procedimento para execução contra o Estado. Por outro lado, paira certa dúvida a respeito das decisões que contemplam outras modalidades de reparação, como as obrigações de fazer e não fazer.

A respeito do tema, Augusto César Leite de Resende, após considerações sobre o conceito de título executivo à luz do ordenamento jurídico nacional, conclui que as sentenças da Corte Interamericana, independentemente do conteúdo da obrigação fixada, podem ser consideradas como título executivo judicial e, conseqüentemente, serem executadas perante o Poder Judiciário brasileiro⁶¹.

No mesmo sentido, André de Carvalho Ramos acrescenta que a única diferença entre a executividade da sentença que contém obrigação de pagar e aquela que possui obrigações de fazer e não fazer é que, para a cobrança pecuniária, há previsão de procedimento específico, qual seja, o rito da execução contra a Fazenda Pública. Além disso, ele ressalta que é a própria Convenção Americana que estabelece a obrigação estatal de cumprir o comando da sentença⁶².

Nesse cenário, verifica-se que a sentença da Corte Interamericana é dotada de executoriedade no plano interno, independentemente da modalidade de obrigação fixada (pagar quantia, obrigação de fazer e não fazer).

O mesmo entendimento, porém, não se aplica em relação às deliberações dos órgãos com atribuições quase judiciais, ainda que sejam dotadas de caráter vinculante. Como já tivemos a oportunidade de sustentar, tais deliberações não podem ser enquadradas como título judicial. Além disso, eventual título executivo extrajudicial, de acordo com o ordenamento jurídico nacional, para ser reconhecido como tal, depende de prévia previsão normativa⁶³.

Diferentemente das sentenças da Corte que contam com previsão expressa na Convenção Americana, a executoriedade das deliberações dos órgãos quase judiciais não tem amparo nas normas internacionais, não sendo o caso de incidência do artigo 784, §§2 e 3º, do Código de Processo Civil⁶⁴.

⁶¹ RESENDE, Augusto César Leite de. A executividade das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil. *Revista de Direito Internacional*. UniCEUB, v. 10, n. 2, p. 235, 2013.

⁶² CARVALHO RAMOS, André de. *Direitos humanos em juízo: comentários aos casos contenciosos e consultivos da corte interamericana de direitos humanos*. São Paulo: Max Limonad, 2001. p. 503-504.

⁶³ KLUGE, Cesar Henrique. *A atuação do ministério público brasileiro no âmbito do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: perspectiva nacional e internacional*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 190.

⁶⁴ Artigo. 784. “São títulos executivos extrajudiciais: [...] §2º Os títulos executivos extrajudiciais oriundos de país estrangeiro não dependem de homologação para serem executados. §3º O título estrangeiro só terá eficácia

Tal constatação, contudo, não impede eventual recurso ao Poder Judiciário para efetivação das obrigações oriundas das deliberações dos órgãos quase judiciais, pois o título executivo é uma categoria processual⁶⁵, que impacta apenas no procedimento a ser observado e não na exigência da obrigação perseguida.

3. O Ministério Público brasileiro e os Direitos Humanos

Após uma visão panorâmica sobre o sistema internacional de proteção dos direitos humanos e breves considerações a respeito das deliberações internacionais de direitos humanos, é relevante assentar a estreita relação do Ministério Público brasileiro com os Direitos Humanos.

Em primeiro lugar, a Constituição Federal de 1988 incorporou, de forma clara e expressa, uma gramática de direitos humanos, ao adotar diversos dispositivos que indicam a recepção e interação do ordenamento jurídico nacional com o Direito Internacional dos Direitos Humanos, tendo a dignidade humana como o seu vetor axiológico (preâmbulo; art. 1º, inciso III; art. 3º; art. 4, inciso II; art. 5º ao 17; art. 34, inciso VII, alínea “b”; art. 109, §5º e art. 7º ADCT).

Em segundo lugar, o perfil constitucional atribuído ao Ministério Público brasileiro pela nova ordem constitucional o caracteriza como uma instituição autônoma e independente, vocacionada à promoção e tutela dos direitos humanos. O seu amplo rol de atribuições ultrapassou o exercício da titularidade da ação penal, para englobar a tutela, judicial e extrajudicial, dos direitos humanos e fundamentais, em face de arbítrios do poder público ou de particulares.

Nesse cenário, a partir da gramática dos direitos humanos incorporada pela Constituição de 1988 e do novo perfil constitucional do Ministério Público, infere-se que a ordem jurídica a ser tutelada e fiscalizada pela instituição ministerial é aquela composta pelas normas nacionais e normas internacionais de direitos humanos, o que inclui a interpretação autêntica apresentada pelos órgãos internacionais competentes (jurisprudência internacional). Assim, utilizando-se a

executiva quando satisfeitos os requisitos de formação exigidos pela lei do lugar de sua celebração e quando o Brasil for indicado como o lugar de cumprimento da obrigação”.

⁶⁵ WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil*. 17. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 69. v. 3.

expressão de Antônio Augusto Cançado Trindade, o Ministério Público brasileiro é o defensor do “ordenamento jurídico de proteção”⁶⁶.

Além disso, a atuação do Ministério Público na defesa do regime democrático vai além das questões afetas ao exercício do sufrágio universal e escolha dos seus representantes, incluindo, outrossim, a tutela dos valores democráticos, nos quais estão inseridos os direitos humanos e fundamentais, conforme estabelecido na Carta Democrática Interamericana da OEA.

Diante de tal quadro, a partir das obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro à luz da subsidiariedade da proteção internacional, o Ministério Público brasileiro assume papel fundamental na efetivação dos parâmetros internacionais mínimos em âmbito nacional, seja por meio do controle de convencionalidade, seja pela implementação das deliberações internacionais de direitos humanos.

4. O Ministério Público como promotor do controle de convencionalidade

O controle e convencionalidade é compreendido como a harmonização dos atos normativos e práticas internas com o Direito Internacional dos Direitos Humanos⁶⁷.

Apesar de ser bastante comum a menção ao controle realizado pelo Poder Judiciário, a jurisprudência internacional, em especial da Corte Interamericana, fixou o entendimento de que se trata de uma responsabilidade de toda autoridade pública⁶⁸, a ser concretizada de ofício⁶⁹, não havendo um modelo específico a ser seguido⁷⁰.

⁶⁶ De acordo com Antônio Augusto Cançado Trindade, no campo de proteção dos direitos humanos, o direito internacional e o direito interno formam um todo harmônico, uma vez que apontam na mesma direção, qual seja, a proteção da pessoa humana. Por essa razão, as normas jurídicas, tanto de origem interna como internacional, que devem estar em constante interação, em prol da dignidade humana, formam um “ordenamento jurídico de proteção”. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003. p. 506. v. I.

⁶⁷ A respeito do tema: BORGES, Bruno Barbosa. *O controle de convencionalidade no sistema interamericano: entre o conflito e o diálogo de jurisdições*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

⁶⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Gelman vs. Uruguay. Mérito e Reparações. Sentença de 24 de fevereiro de 2011. Série C No. 221, § 239; Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colômbia. Exceções Preliminares, Mérito e Reparações. Sentencia de 30 de novembro de 2012. Série C No. 259, § 142; Caso de Personas dominicanas e haitianas expulsadas vs. República Dominicana. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 28 de agosto de 2014. Série C No. 282, § 471

⁶⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de novembro de 2006. Série C No. 158, § 128.

⁷⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Liakat Ali Alibux Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de janeiro de 2014, Série C, n. 276, § 124.

Nesse contexto, o Ministério Público deve ser um dos protagonistas no exercício do controle de convencionalidade no âmbito doméstico e, se necessário, observados os requisitos de admissibilidade, perante as instâncias internacionais⁷¹.

Convém salientar que o controle de convencionalidade não pode se resumir a mera citação do texto da convenção ou tratado de Direitos Humanos. O efetivo controle demanda que se utilize a interpretação realizada pelos intérpretes finais ou autênticos, que são os órgãos internacionais de direitos humanos instituídos pelas respectivas normas internacionais⁷².

Assim, no exercício do controle efetivo de convencionalidade, deve ser agregada a jurisprudência produzida pelos órgãos internacionais competentes. A título de ilustração, em relação as Convenções da ONU podem ser utilizados os comentários gerais editados pelos respectivos Comitês. No campo do Direito Internacional do Trabalho, os relatórios do Comitê de Peritos e os verbetes do Comitê de Liberdade Sindical são ótimas fontes de interpretação das normas da OIT. Na seara do sistema interamericano, destacam-se os estândares interamericanos publicados pela Comissão Interamericano, bem como as sentenças, resoluções (medidas provisórias, supervisões de cumprimento de sentença e pedidos de interpretação de sentença) e opiniões consultivas da Corte Interamericana.

Há que se ter em mente que a interpretação nacionalista dos tratados de direitos humanos, em descompasso com os precedentes internacionais, configura um sério entrave à efetivação dos direitos humanos, subsistindo o dever e a responsabilidade internacional do Estado⁷³.

A menção aos precedentes dos órgãos internacionais de direitos humanos na jurisprudência dos Tribunais Brasileiros é mais um passo a ser dado na valorização do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Aliás, é importante sublinhar que os padrões a serem observados no exercício do controle de convencionalidade não são fixados apenas nos casos em que o próprio Estado seja parte. Os precedentes firmados no julgamento de casos envolvendo outros países têm eficácia “*erga omnes*”, alcançando todos os Estados.

⁷¹ A respeito da legitimidade do Ministério Público brasileiro para judicialização internacional, em especial perante a Comissão Interamericana, à luz do art. 44 da Convenção Americana: KLUGE, Cesar Henrique. *A atuação do ministério público brasileiro no âmbito do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: perspectiva nacional e internacional*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 203-218.

⁷² CARVALHO RAMOS, André de. Supremo Tribunal Federal brasileiro e o controle de convencionalidade: levando a sério os tratados de Direitos Humanos. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 104, jan/dez. 2009, p. 245.

⁷³ VEDOVATO, Luis Renato; CAMARGO, Amanda de Souza. A interpretação nacionalista dos direitos humanos: um obstáculo ao cumprimento da sentença da corte interamericana no caso gomes lund. *Revista Culturas Jurídicas*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, p. 239, jan./abr. 2017.

Tal fato demonstra a relevância do acompanhamento, pelo Ministério Público brasileiro, do trabalho realizado pelos órgãos internacionais que deliberam sobre direitos humanos, notadamente os casos em tramitação perante o único Tribunal de Direitos Humanos a que se vincula do Brasil (Corte Interamericana), que podem ensejar, por exemplo, a participação como *amicus curiae* para auxiliar na formação do precedente. Esse monitoramento pode ser feito pelos próprios membros ou com o apoio das assessorias internacionais, geralmente vinculadas à Procuradoria Geral, existentes no âmbito da estrutura de cada ramo da instituição.

A propósito, é oportuno mencionar a edição da Recomendação n. 123, de 07 de janeiro de 2022 pelo Conselho Nacional de Justiça, com o objetivo de orientar os órgãos do Poder Judiciário para que observem os tratados e convenções internacionais em vigor no Brasil e utilizem a jurisprudência da Corte interamericana, bem como realizem o controle de convencionalidade das leis internas. Além disso, recomendou-se a priorização do julgamento dos processos em tramitação relativos à reparação material e imaterial das vítimas de violações de direitos humanos determinadas pela Corte Interamericana nos casos envolvendo o Estado brasileiro.

O exercício do controle de convencionalidade pelo Ministério Público brasileiro não deve ser pensado apenas sob o prisma judicial, na atuação como órgão agente ou interveniente. Os agentes ministeriais devem realizar o controle de convencionalidade também em suas atividades extrajudiciais, por meio das diversas ferramentas à sua disposição (Termo de Ajustamento de Conduta, Notificação Recomendatória, etc).

Nesse sentido, Valério de Oliveira Mazzuoli, Marcelle Rodrigues da Costa e Faria e Kledson Dionysio de Oliveira salientam que o exame de convencionalidade pelo Ministério Público, que ocorre pela aferição ou efetivo controle⁷⁴, pode ter lugar dentro do processo ou fora dele⁷⁵.

É possível ponderar, ainda, a realização do controle de convencionalidade junto aos demais Poderes de Estado (Executivo e Legislativo), acompanhando a tramitação dos projetos de lei de interesse da instituição e verificando a compatibilidade dos atos normativos com o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

⁷⁴ De acordo com os autores, o exame de convencionalidade seria o gênero, no qual se enquadrariam duas espécies: aferição e controle. Em apertada síntese, a aferição da convencionalidade pelo Ministério Público seria a análise da compatibilização das normas internas com os tratados internacionais de direitos humanos, sem a invalidação da norma examinada no caso concreto. O controle da convencionalidade, por sua vez, consistiria na atuação do Ministério Público, que buscaria a retirada da produção de efeitos jurídicos da lei declarada inconveniente. MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa; OLIVEIRA, Kledson Dionysio de. *Controle de convencionalidade pelo ministério público*. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 25-26.

⁷⁵ MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa; OLIVEIRA, Kledson Dionysio de. *Controle de convencionalidade pelo ministério público*. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 25.

Diante de tal cenário, a promoção do controle de convencionalidade pelo Ministério Público brasileiro, que tem fundamento constitucional e alicerce em normas internacionais, traduz toda atividade ministerial que busca assegurar a harmonização da legislação, dos regulamentos e práticas nacionais, públicas ou privadas, com o *corpus iuris* interamericano ou bloco de convencionalidade, à luz dos princípios hermenêuticos aplicáveis aos tratados de direitos humanos⁷⁶.

A prática habitual do controle de convencionalidade pelos membros do Ministério Público brasileiro, nos seus diversos campos de atuação, amplia e qualifica a atuação do Ministério Público em prol da dignidade humana.

5. A implementação das deliberações internacionais de direitos humanos e o papel do Ministério Público

No âmbito do sistema universal e interamericano de proteção dos direitos humanos não existem mecanismos próprios para execução forçada das recomendações e decisões de seus órgãos, ainda que detenha natureza jurídica obrigatória, limitando-se eventual inadimplemento a sanções morais ou de caráter político.

É importante ter em mente que, se por um lado é certo que nem toda deliberação de um órgão de direitos humanos tem natureza jurídica obrigatória, por outro lado é certo também que a ausência de natureza vinculante não retira sua relevância para fins de aperfeiçoamento das estruturas domésticas.

A efetiva implementação dos parâmetros mínimos em matéria de direitos humanos, passa pela valorização e implementação das deliberações dos órgãos internacionais com atribuição para análise de violações de direitos humanos, em especial aquelas deliberações às quais o tratado internacional atribui caráter obrigatório.

Nesse contexto, o Ministério Público brasileiro tem um importante papel a desempenhar, seja na sua atuação promocional ou preventiva, para auxiliar e incentivar o cumprimento espontâneo, seja na sua atuação repressiva, para adotar as medidas coercitivas cabíveis, na hipótese de inércia estatal.

A partir das características e conteúdo das deliberações dos órgãos de direitos humanos, o Ministério Público brasileiro tem estratégias e instrumentos diferentes à sua disposição para

⁷⁶ KLUGE, Cesar Henrique. *A atuação do ministério público brasileiro no âmbito do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: perspectiva nacional e internacional*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 182.

auxiliar nessa importante tarefa de implementação das decisões internacionais na seara nacional.

No caso das deliberações não vinculantes, é possível a sua utilização, exemplificativamente, para a elaboração de projetos institucionais, definição de áreas prioritárias de atuação, campanhas de sensibilização e conscientização social ou fomento de políticas públicas. Trata-se de uma atuação eminentemente promocional, o que não impede o uso das diretrizes fixadas como reforço argumentativo ou persuasivo, quando cabível, nos procedimentos investigativos ou processos judiciais, em denúncias submetidas ao exame do membro do Ministério Público.

As deliberações quase-judiciais e judiciais prolatadas em face do país permitem a atuação promocional, para auxiliar no cumprimento voluntário pelo Estado. Além disso, sendo de caráter vinculante, autorizam a atuação judicial com o objetivo de forçar o cumprimento na hipótese de inércia estatal, observadas as atribuições previstas na Constituição e respectivas leis orgânicas, assim como os princípios institucionais (unidade, indivisibilidade e independência funcional).

Com a finalidade de auxiliar na implementação espontânea, o Ministério Público, juntamente com diferentes atores sociais e instituições especializadas, pode participar ativamente da elaboração do planejamento e efetivação das medidas. No exercício de sua função de articulação social, mostra-se cabível a realização de audiências ou debates públicos, bem como de seminários e *workshops* para discutir e refletir sobre os melhores caminhos para o acolhimento das deliberações.

Na hipótese de inércia ou recusa do Estado em efetivar as deliberações, os membros do Ministério Público têm o recurso ao Poder Judiciário. Nessa situação, a depender da executividade da deliberação, pode se valer, exemplificativamente, do processo de conhecimento (ação civil pública, ação penal pública, dentre outras), das ações constitucionais (ações de controle abstrato, mandado de segurança, dentre outras) ou das ações de execução de título judicial.

A respeito do cumprimento das obrigações de pagar nascidas da sentença da Corte Interamericana, vislumbram-se duas possibilidades: pagamento espontâneo ou execução forçada. Apenas na hipótese de não quitação voluntária há o caminho da cobrança judicial, que, nos termos da Convenção Americana (artigo 68.2), observará o processo interno vigente para a execução de sentenças contra o Estado. No caso do Brasil, trata-se do procedimento de precatório, disciplinado no artigo 100 da Constituição e artigos 534 e 535 do Código de Processo Civil, que, frisa-se, não se aplica no caso de pagamento espontâneo.

É importante registrar que, até o momento, a Corte Interamericana prolatou 11 sentenças tendo o Estado brasileiro no banco dos réus. Em 10 oportunidades houve condenação e em apenas 01 caso não foi reconhecida a responsabilidade internacional do Estado⁷⁷. Dos casos em que prolatada decisão condenatória, apenas um já foi arquivado por cumprimento das obrigações, sendo que todos os demais ainda permanecem na fase de supervisão de cumprimento de sentença⁷⁸.

Além dos casos já julgados, há, ainda, 07 casos que já foram submetidos à apreciação da Corte Interamericana e estão em regular tramitação: Gabriel Sales Pimenta vs. Brasil; Antônio Tavares Pereira e outros vs. Brasil; José Airton Honorário e outros (Castelinho) vs. Brasil; Neusa dos Santos Nascimento vs. Brasil; Manoel Luiz da Silva vs. Brasil; Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil e Cristiane Leite de Souza e outros vs. Brasil.

Vale destacar que o ordenamento jurídico nacional não conta com procedimento específico para a execução das deliberações internacionais que reconhecem a responsabilidade internacional da República Federativa do Brasil e estabelecem reparações, fazendo com que sejam utilizados os meios já existentes para tal finalidade⁷⁹.

Convém salientar, entretanto, que a inexistência de regulamentação própria não constitui óbice para o Ministério Público implementar internamente as deliberações internacionais de responsabilização do Estado por violação dos direitos humanos, com a utilização dos instrumentos à disposição da instituição ministerial.

A legitimidade do Ministério Público para a adoção das medidas cabíveis decorre da sua missão e das funções constitucionais. Na hipótese de execução forçada, quando cabível, a questão do juízo competente e do ramo do ministério público com atribuição para o caso devem ser solucionadas de acordo com a legislação nacional, sem desconsiderar a possibilidade de litisconsórcio entre os diversos ramos do Ministério Público (artigo 5º, §5º, da Lei 7.347/85).

Aliás, a respeito do ramo do Ministério Público com legitimidade para execução da sentença internacional, vale mencionar a decisão proferida pelo Conselho Nacional do Ministério Público, em sede de conflito de atribuição. Na hipótese, reconheceu-se a legitimidade complementar do Ministério Público do Estado e Ministério Público Federal para

⁷⁷ No site da Corte Interamericana é possível consultar todas as sentenças prolatadas, havendo a opção de filtrar a pesquisa por país. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm. Acesso em 11 de junho de 2022.

⁷⁸ As resoluções de cumprimento de sentença podem ser consultadas em: https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm. Acesso em 11 de junho de 2022.

⁷⁹ Está em tramitação o Projeto de Lei do Senado n. 220/2016, que dispõe sobre o cumprimento das decisões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125951>. Consulta em 11 de junho de 2022.

dar cumprimento ao ponto resolutivo n. 15 da sentença proferida pela Corte Interamericana no Caso da Favela Nova Brasília vs. Brasil, ficando o órgão estadual com a atribuição de exigir medidas perante o Estado do Rio Grande do Norte e o órgão federal para demandar a responsabilidade da União para fiscalizar os entes federados⁸⁰.

Em caráter meramente exemplificativo, uma hipótese de implementação de sentença internacional é a edição da Resolução nº 201, de 04 de novembro de 2019, pelo Conselho Nacional do Ministério Público, com o objetivo de adequar as Resoluções nº 129/2015 e nº 181/2017, às disposições do Direito Internacional dos Direitos Humanos, considerando a decisão e obrigações fixadas no caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, da Corte Interamericana⁸¹.

No âmbito do Ministério Público do Trabalho (MPT) foi instituído um Grupo Especial de Atuação Finalística (GEAF), por meio da Portaria PGT n. 439, de 07 de abril de 2021, com o objetivo de adotar as medidas cabíveis em razão da sentença prolatada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no Caso dos Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares vs. Brasil, em que o Estado brasileiro foi condenado a promover, em tempo razoável, a completa execução das sentenças trabalhistas e inspecionar sistemática e periodicamente os locais de produção de fogos de artifício⁸².

Outro interessante exemplo de atuação do Ministério Público na implementação das deliberações internacionais de direitos humanos refere-se ao ajuizamento da ação civil pública pela 1ª Promotoria de Justiça de Campo Largo/PR, visando dar cumprimento às medidas provisórias adotadas no Caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil⁸³, que tramita na Corte Interamericana. Na oportunidade, o Ministério Público estadual obteve liminar garantindo a proteção ao monumento Antônio Tavares Pereira⁸⁴.

Uma relevante iniciativa, na seara judicial, foi a edição da Resolução n. 364, de 12 de janeiro de 2021 pelo Conselho Nacional de Justiça, instituindo a unidade de monitoramento e

⁸⁰ BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Conflito de atribuições. n 1.01468/2021-80. Relator Ângelo Fabiano Farias da Costa. Julgamento em 29.03.2022 (4ª sessão ordinária).

⁸¹ BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 201, de 4 de novembro de 2019: altera as Resoluções nº 129/2015 e nº 181/2017, ambas do CNMP, com o objetivo de adequá-las às disposições do Direito Internacional dos Direitos Humanos, especialmente à decisão do caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Diário Eletrônico do CNMP, edição de 06.11.2019.

⁸² Informações disponíveis em: <https://mpt.mp.br/pgt/noticias/mpt-trabalhara-na-efetivacao-da-decisao-da-corte-interamericana-de-direitos-humanos-em-julgamento-sobre-explosao-de-fabrica-de-fogos-de-artificio-na-bahia> Consulta em 11 de junho de 2022.

⁸³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Medidas provisórias. Caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil. Resolução de 24 de junho de 2021. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/tavares_se_01.pdf. Acesso em 11 de junho de 2022.

⁸⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. Disponível em: <https://mppr.mp.br/2021/09/23983,11/Em-Campo-Largo-MPPR-obtem-liminar-que-preserva-monumento-a-trabalhador-invocando-decisao-da-Corte-Interamericana-de-Direitos-Humanos.html>. Acesso em 11 de junho de 2022.

fiscalização de decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos, compreendendo as sentenças, medidas provisórias e opiniões consultivas. Dentre as atribuições da unidade de monitoramento, consta a criação de banco de dados com as respectivas deliberações; a apresentação de sugestões de propostas e observações ao Poder Público sobre as providências administrativas, legislativas, judiciais ou de outra natureza necessárias ao cumprimento das deliberações e a elaboração de um relatório anual sobre as providências adotadas pelo Estado brasileiro.

Enfim, o Ministério Público brasileiro é um ator fundamental nesse processo, tendo à sua disposição um amplo rol de instrumentos e possibilidades para auxiliar ou, em caso de inércia estatal, exigir a observância e implementação das deliberações internacionais de direitos humanos.

6. Possíveis desafios

Um dos maiores desafios para o efetivo controle de convencionalidade e implementação das deliberações internacionais de direitos humanos é expandir a cultura jurídica orientada pelo “ordenamento jurídico de proteção, superando o paradigma clássico baseado no debate entre monistas e dualistas.

A resistência na mudança de mentalidade pode ser identificada no julgamento do Incidente de Deslocamento de Competência (IDC) n. 21/2019, relativo ao caso da Chacina da Favela Nova Brasília. Na ocasião, o Superior Tribunal de Justiça negou provimento ao pedido de remessa à Justiça Federal. Um dos pontos da decisão tratou da prescrição e violações e direitos humanos, indicando a adoção da visão clássica, fundada na dicotomia monistas x dualistas, pelo Tribunal da cidadania, sustentando a “supremacia da CF na ordem interna”, consoante se observa do item 9 da ementa, abaixo transcrita:

(...)

9. O reconhecimento da prescrição de determinado delito pelo ordenamento jurídico nacional, ainda que reputado imprescritível em tratado internacional ratificado pelo Brasil, mas considerado norma supralegal no ordenamento jurídico interno (como é o caso do Pacto de San José da Costa Rica), não configura resistência ao cumprimento de decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, ou reticência em exercer o controle de convencionalidade, "porquanto a submissão à jurisdição da CIDH não prescinde da devida harmonização com o ordenamento pátrio, sob pena de se comprometer a própria soberania nacional. **A soberania é fundamento da República Federativa do Brasil e justifica a Supremacia da CF na ordem interna. Dessa forma, o cumprimento das decisões proferidas pela CIDH não pode afrontar a CF, motivo pelo qual se faz mister sua harmonização, sob pena de se subverter nosso próprio ordenamento, negando validade às decisões do**

Supremo Tribunal Federal, em observância a decisões internacionais" (Resp 1.798.903/RJ, Rel. para o acórdão Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 25/09/2019, DJe 30/10/2019). A propósito: STF, Ext 1362, Relator(a) p/ Acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 09/11/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 04-09-2017 PUBLIC 05-09-2017 REPUBLICAÇÃO: DJe-175, DIVULG 24-08-2018 PUBLIC 27-08-2018.

10. Incidente de Deslocamento de Competência julgado improcedente⁸⁵.

Para Antônio Augusto Cançado Trindade, no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, encontra-se superado o clássico debate entre monistas e dualistas, não havendo mais espaço para a pretensão da primazia do direito internacional ou do direito interno. A primazia, no entendimento do mencionado autor, deve ser da norma que melhor proteja a vítima, seja ela de âmbito interno ou internacional⁸⁶.

Adotando o mesmo entendimento, André de Carvalho Ramos acrescenta apenas que a polêmica “monistas x dualistas” é uma típica visão de “como o direito interno vê o direito internacional”. Destaca que para o Direito Internacional não importa se o ordenamento interno adota uma postura monista ou dualista. O que importa é se o Estado cumpre as obrigações internacionais assumidas no exercício de sua soberania, à luz do princípio da norma mais favorável ao indivíduo, que possui previsão em cláusula prevista em tratado internacional⁸⁷.

Dentre as diversas cláusulas de tratados internacionais que consagram o princípio da norma mais favorável em tratados internacionais⁸⁸, destaca-se, na seara do Direito Internacional do Trabalho, o artigo 19, item 8, da Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata dos “efeitos das convenções e recomendações nas disposições mais favoráveis existentes”, abaixo transcrito:

Art. 19, item 8: Em caso algum, a adoção, pela Conferência, de uma convenção ou recomendação, ou a ratificação, por um Estado-Membro, de uma convenção, deverão ser consideradas como afetando qualquer lei, sentença, costumes ou acordos que assegurem aos trabalhadores interessados condições mais favoráveis que as previstas pela convenção ou recomendação.

Na seara do sistema regional interamericano, a Corte Interamericana reconheceu o princípio da norma mais favorável no exercício de sua competência consultiva, quando da

⁸⁵ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Incidente de deslocamento de competência. IDC n. 21. Relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Terceira Seção. Julgamento em 25.08.2021. Publicado no DJe em 31.08.2021.

⁸⁶ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997. v. 1, p. 434.

⁸⁷ CARVALHO RAMOS, André de. Supremo Tribunal Federal brasileiro e o controle de convencionalidade: levando a sério os tratados de Direitos Humanos. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 104, jan/dez. 2009, p. 255.

⁸⁸ A título de ilustração, cita-se o art. 5.2 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP); art. 5 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC); art. 60 da Convenção Europeia de Direitos Humanos; art. 29, item b, da Convenção Americana de Direitos Humanos.

emissão do parecer 5/85, sobre a filiação obrigatória de jornalistas. Da mesma forma, no exercício de sua competência contenciosa, há diversas sentenças que abordam o princípio da norma mais favorável⁸⁹.

Como se vê, há amparo em normas e jurisprudências internacionais, bem como na própria Constituição Federal de 1988 (art. 1º, III; art. 4º, II e art. 5º, §2º) para o diálogo e integração das ordens jurídicas, com base no princípio da norma mais favorável à dignidade humana.

Além da constante capacitação e conhecimento dos elementos dos sistemas internacionais de proteção, outro desafio que pode ser apontado é a realização de uma atuação estratégica em âmbito doméstico e, se necessário, na seara internacional, à luz da ponderação e harmonização dos princípios da unidade e independência funcional.

A atuação estratégica com a utilização dos diversos mecanismos a disposição do Ministério Público visa alcançar objetivos que vão além da resolução de um caso concreto de violação de direitos humanos e fundamentais para promover mudanças sociais, legislativas ou de políticas públicas⁹⁰.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a gramática de direitos humanos adotada pela Constituição Federal de 1988 e as obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro, não há dúvidas de que todas as instâncias – administrativas, legislativas e judiciais – têm o dever de respeitar, proteger e promover as normas de Direitos Internacional dos Direitos Humanos.

O Ministério Público brasileiro, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, dotada de independência e autonomia, vocacionado à promoção e tutela dos direitos humanos, tem um importante papel na concretização da transformação social, com a efetivação dos parâmetros mínimos civilizatórios, sob o manto do “ordenamento jurídico de proteção”.

⁸⁹ Dentre as sentenças que fazem menção ao princípio da norma mais favorável, nos termos do art. 29 da CADH, destacam-se, exemplificativamente: Caso de Las massacres de Ituango vs. Colômbia (2006); Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Peru (2006); Caso Cabrera Garcia e Montiel Flores vs. México (2010). A respeito do tema: GASPAROTO, Ana Lúcia. *A Corte Interamericana de Derechos Humanos e o Tribunal Europeu de Derechos Humanos: uma comparação sob o ponto de vista da aplicabilidade do princípio da primazia da norma mais favorável ao indivíduo*. 2013. 188 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília, 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/101015>>.

⁹⁰ CARDOSO, Evorah Lusci Costa. *Litígio estratégico e sistema interamericano de direitos humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 41.

Nessa perspectiva, a instituição conta com um amplo rol de instrumentos, judiciais e extrajudiciais, para cumprir sua missão constitucional, destacando-se o exercício do efetivo controle de convencionalidade e a implementação doméstica das deliberações internacionais de direitos humanos.

Além do conhecimento dos diferentes elementos do sistema, com destaque para a produção normativa e jurisprudencial, que abrem novos caminhos jurídicos e políticos, é necessário superar a ideia de existência de duas ordens jurídicas distintas e estanques para aceitar o diálogo construtivo com fundamento na norma mais favorável à dignidade humana. É relevante buscar uma atuação estratégica, pautada no equilíbrio da unidade institucional e independência funcional.

O protagonismo do Ministério Público no efetivo e habitual controle de convencionalidade, bem como na implementação das deliberações internacionais de direitos humanos, além de qualificar a atuação ministerial, amplia e fortalece a promoção e tutela dos direitos essenciais do ser humano.

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, Aline; BARROSO, Aléssia. *Curso de direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de. *Direito internacional do trabalho*. São Paulo: LTr, 2019.

BELTRAMELLI NETO, Silvio; VOLTANI, Julia de Carvalho. Investigação histórica do conteúdo da concepção de trabalho decente no âmbito da OIT e uma análise de sua justiciabilidade. *Revista de direito internacional*, v. 16, n. 1. p. 165-185, 2019.

BELTRAMELLI NETO, Silvio. *Curso de direitos humanos*. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2021.

BOMFIM, Brena Késsia Simplício do. *Controle de convencionalidade na justiça do trabalho*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BORGES, Bruno Barbosa. *O controle de convencionalidade no sistema interamericano: entre o conflito e o diálogo de jurisdições*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

BRASIL. Decreto n. 10.088, de 05 de novembro de 1999. Diário Oficial da União de 06.11.2019, republicado em 04.12.2019.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 201, de 4 de novembro de 2019: altera as Resoluções nº 129/2015 e nº 181/2017, ambas do CNMP, com o objetivo de adequá-las às disposições do Direito Internacional dos Direitos Humanos, especialmente à decisão do caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Diário Eletrônico do CNMP, edição de 06.11.2019.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Conflito de atribuições. n 1.01468/2021-80. Relator Ângelo Fabiano Farias da Costa. Julgamento em 29.03.2022 (4ª sessão ordinária).

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Incidente de deslocamento de competência. IDC 21. Relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Terceira Seção. Julgamento em 25.08.2021. Publicado no DJe em 31.08.2021.

CARDOSO, Evorah Lusci Costa. *Litígio estratégico e sistema interamericano de direitos humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CARVALHO RAMOS, André de. *Direitos humanos em juízo: comentários aos casos contenciosos e consultivos da corte interamericana de direitos humanos*. São Paulo: Max Limonad, 2001.

CARVALHO RAMOS, André de. Supremo Tribunal Federal brasileiro e o controle de convencionalidade: levando a sério os tratados de Direitos Humanos. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. v. 104, p. 241-286, jan/dez. 2009.

CARVALHO RAMOS, André de. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CARVALHO RAMOS, André de. Promover direitos humanos no Brasil por intermédio do exterior: o uso individual e coletivo do sistema interamericano de direitos humanos. *Boletim IBCCRIM*. Cortes Internacionais e suas decisões comentadas, São Paulo, ano 27, n. 325, p. 2233-2238, dez. 2019.

CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Viviana Gallardo e outras. Decisão de 13 de novembro de 1981.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de novembro de 2006. Série C No. 158

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Gelman vs. Uruguay. Mérito e Reparações. Sentença de 24 de fevereiro de 2011. Série C No. 221

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colômbia. Exceções Preliminares, Mérito e Reparações. Sentencia de 30 de novembro de 2012. Série C No. 259

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Liakat Ali Alibux Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de janeiro de 2014, Série C, n. 276

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS; Caso de Personas dominicanas e haitianas expulsadas vs. República Dominicana. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 28 de agosto de 2014. Série C No. 282

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Medidas provisórias. Caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil. Resolução de 24 de junho de 2021.

GASPAROTO, Ana Lúcia. *A Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Tribunal Europeu de Direitos Humanos: uma comparação sob o ponto de vista da aplicabilidade do princípio da primazia da norma mais favorável ao indivíduo*. 2013. 188 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília, 2013.

KLUGE, Cesar Henrique. *A atuação do ministério público brasileiro no âmbito do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: perspectiva nacional e internacional*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

KOMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7 ed. Ver. E atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

LEDESMA, Héctor Faúndez. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: aspectos institucionales y procesales*. 3 ed. São José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004.

MATOS, Monique Fernandes S. *Trabalho decente e controle de convencionalidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direitos humanos*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa; OLIVEIRA, Kledson Dionysio de. *Controle de convencionalidade pelo ministério público*. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

PIMENTA, Raquel Betty de Castro. Estrutura e organização da OIT. In: ROCHA, Cláudio Jannotti da; LUDOVICO, Giuseppe; PORTO, Lorena Vasconcelos; BORSIO, Marcelo; ALVARENGA, Rubia Zanotelli de. (Coords). *Direito internacional do trabalho: aplicabilidade e eficácia dos instrumentos internacionais de proteção ao trabalhador*. São Paulo: LTr, 2018, p. 271-279.

PIOVESAN, Flavia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito internacional público e privado: incluindo noções de direitos humanos e direito comunitário*. 11. ed. rev., atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2019.

RESENDE, Augusto César Leite de. *O futuro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos é doméstico: diálogo e cooperação entre ordens jurídicas como modelos de empoderamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. Orientador: Carlos Alberto Molinaro. 2019. 260 f. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito, PUCRS, Rio Grande do Sul, 2019.

TRINDADE. Antônio Augusto Cançado. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, v. 1. 1997.

TRINDADE. Antônio Augusto Cançado. *O esgotamento de recursos internos no direito internacional*. 2. ed. atualizada. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Os tribunais internacionais contemporâneos*. Brasília: FUNAG, 2013.

VEDOVATO, Luis Renato; CAMARGO, Amanda de Souza. *A interpretação nacionalista dos direitos humanos: um obstáculo ao cumprimento da sentença da corte*

interamericana no caso gomes lund. *Revista Culturas Jurídicas*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, p. 221-242, jan./abr. 2017.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil*. 17. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.