

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO



FACULDADE DE DIREITO
Universidade de Lisboa

**O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO SISTEMA
INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS**

Rosa Maria Xavier Gomes Carneiro

Dissertação

Mestrado em Direito na área de Ciências Jurídico-Políticas

Perfil: Direitos Fundamentais

Orientador: Professor Doutor Rui Guerra da Fonseca

LISBOA

2018

Agradecimentos

A Deus, toda a Honra e toda a Glória.

À minha mãe, pelo exemplo e imenso amor.

Ao meu marido e ao meu filho, pelo apoio e incentivo.

Ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, pela oportunidade.

À Universidade de Lisboa e aos meus professores da Faculdade de Direito, por terem me ajudado a descortinar um novo caminho a ser trilhado na defesa dos direitos humanos.

“Se ficarmos neutros perante uma injustiça, escolhemos o lado do opressor”

Desmond Tutu

NOTA DE LEITURA

O presente trabalho jurídico busca demonstrar que o Ministério Público brasileiro possui um importante papel a desempenhar junto ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos, com vistas a garantir o efetivo respeito, proteção e promoção desses direitos. Esse papel tem sido solenemente ignorado pela Instituição, que se limita a lutar pela garantia dos direitos fundamentais em âmbito interno.

Destarte, o presente estudo apresenta também um viés prático, qual seja, de disponibilizar aos membros do *Parquet* conhecimentos acerca do funcionamento do sistema internacional e de seus principais instrumentos, de modo a que possam utilizá-los no exercício de suas funções.

Diante disso, embora não seja usual a transcrição de artigos no texto, alguns dispositivos dos documentos normativos internacionais serão transcritos (no corpo do trabalho ou nas notas de rodapé) para a comodidade do leitor, como forma de facilitar a leitura e a compreensão do trecho em que se encontram. É certo que tais dispositivos poderiam compor um anexo, mas isso importaria em quebrar a sequência da leitura.

Releva registrar também que, em razão da importância da jurisprudência internacional acerca da matéria, trechos transcritos das manifestações (sentenças, votos, recomendações, pareceres ou outros) dos organismos internacionais (Cortes ou Comitês) serão preservados em uma de suas línguas oficiais, de forma que não haja qualquer prejuízo na tradução, o que é da maior relevância na interpretação da decisão mencionada.

Outrossim, visando a evitar repetições de palavras e considerando que o trabalho versa sobre o “sistema internacional de proteção dos direitos humanos”, quando o texto se referir simplesmente ao “sistema internacional”, “sistema global”, “sistema regional”, “sistema interno” ou a “direitos”, deve ficar subentendido que tais termos se relacionam ao sistema de proteção dos direitos humanos. Também com este intuito, de evitar repetição de palavras, utilizaremos siglas e abreviaturas no texto, conforme índice de legendas.

RESUMO

Na ordem constitucional brasileira o Ministério Público destaca-se como o defensor nato dos direitos humanos, sobressaindo-se como Instituição autônoma e independente, com o maior leque de atribuições nesse campo e com mais instrumentos a sua disposição. Competindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis, bem como a adoção das medidas necessárias com vistas ao efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, tais funções têm sido exercidas diligentemente, em âmbito interno, por todos os seus ramos. Entretanto, quando o sistema interno de proteção dos direitos humanos falha, não tem o *Parquet* brasileiro se valido do sistema internacional, o qual se consubstancia em valiosa via para a concretização desses direitos. Do cotejo dos documentos normativos internacionais e nacionais, dos princípios que regem o Direito Internacional da Pessoa Humana, da doutrina especializada e da jurisprudência internacional, conclui-se pela viabilidade jurídica da atuação do Ministério Público brasileiro junto ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos, legitimidade que se fundamenta, especialmente, nos arts. 127, *caput* e 129 da CRFB; na independência e autonomia da Instituição frente aos demais Poderes do Estado (art. 127, par. 1º a 3º da CRFB); na inexistência de qualquer vedação nos documentos normativos internacionais de direitos humanos, bem como na legislação interna, a essa atuação; na interpretação evolutiva que deve ser realizada no que concerne às normas do Direito Internacional da Pessoa Humana, com destaque para os arts. 44 e 29, *b* da Convenção Americana de Direitos Humanos; e no princípio *pro homine*, que alinhava todos os fundamentos acima, ao preconizar que a lei mais favorável ao indivíduo (seja interna ou internacional) deve ser aplicada na garantia dos direitos humanos. Destarte, diante de violações não sanadas pelo sistema interno, mais do que poder, o Ministério Público tem o dever de exercer esse papel, interagindo e/ou acionando o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, por intermédio de seus vários mecanismos, com vistas à completa realização de sua missão constitucional.

Palavras-chave: direitos humanos; Ministério Público; sistema internacional de proteção dos direitos humanos; legitimidade; papel do Ministério Público.

RÉSUMÉ

Dans l'ordre constitutionnel brésilien, le Ministère Public se distingue comme le défenseur naturel des droits de l'homme, se faisant remarquer en tant qu'Institution autonome et indépendante, avec le plus d'attributions dans ce domaine, et le plus grand nombre d'instruments à sa disposition. Puisque ce sont de sa compétence la défense de l'ordre juridique, du régime démocratique et des droits sociaux et individuels indisponibles, ainsi que l'adoption des mesures nécessaires en vue du respect effectif des Pouvoirs Publics et des services d'intérêt public aux droits assurés dans la Constitution, ces fonctions ont été exercées avec diligence, internement, par toutes ses branches. Cependant, quand le système interne de protection des droits de l'homme échoue, le *Parquet* brésilien ne fait pas appel d'habitude au système international, qui se consolide en tant que voie valable pour la concrétisation de ces droits. En confrontant les documents normatifs nationaux et internationaux, les principes qui régissent le Droit International de l'Homme, la doctrine spécialisée et la jurisprudence internationale, on peut inférer la viabilité juridique de la performance du Ministère Public auprès du système international de protection des droits de l'homme, légitimité qui repose surtout dans les articles 127, caput et 129 de la CRFB; dans l'indépendance et dans l'autonomie de l'Institution en face des autres pouvoirs de l'Etat (art. 127, du 1^{er} au 3^{ème} paragraphe de la CRFB); dans l'absence de toute interdiction – dans les documents normatifs internationaux des droits de l'homme, ainsi que dans la législation interne – à cette action; cette légitimité repose encore dans l'interprétation évolutive qui doit être accomplie dans le respect des règles du Droit International de l'Homme; en soulignant les arts. 44 et 29, b de la Convention Américaine des droits de l'homme, et dans le principe *pro homine*, qui réunissait tous les fondements cités ci-dessus soutenant que la loi plus favorable à l'individu (soit internement, soit au niveau international) doit être appliquée dans la garantie des droits de l'homme. En vue de cela, face à des violations que le système interne n'a pas réussi résoudre, le Ministère public a donc plus que le pouvoir, il a le devoir d'exercer ce rôle, par l'interaction avec ou l'appel au système international de protection des droits de l'homme, à travers ses divers mécanismes, en vue de la réalisation complète de sa mission constitutionnelle.

Mots-clés: droits de l'homme; Ministère Public; système international de protection des droits de l'homme; légitimité, rôle du Ministère Public.

Sumário

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – O SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS.....	6
1.1. Direitos humanos e sua proteção.....	6
1.2. Deveres do Estado (na ordem jurídica brasileira)	20
1.3. O sistema internacional de proteção.....	29
1.3.1. O sistema global	32
1.3.2. O sistema regional	39
1.4. Sistema interno X Sistema internacional (sistema multinível).....	48
1.5. O princípio da subsidiariedade: A regra do esgotamento dos recursos internos	57
1.6. Instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos	62
1.6.1. Documentos normativos.....	62
1.6.2. Monitoramento dos compromissos internacionais relacionados ao respeito e garantia dos direitos humanos	75
1.6.3. As sanções.....	94
1.7. As ONGs	99
1.8. Principais casos envolvendo o Brasil	102
CAPÍTULO 2 – O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO FRENTE AO SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	112
2.1. Evolução da Instituição	112
2.2. O Ministério Público brasileiro	115
2.3. O MP no Direito comparado	122
2.4. Ramos.....	129
2.5. Princípios e garantias que regem o MP	131
2.6. A proteção dos direitos humanos nas principais áreas de atuação ministerial	137
2.7. Os instrumentos internos de proteção de direitos humanos têm se mostrado suficientes para que o MP cumpra o seu papel?.....	150
2.8. Fundamentos que justificam a atuação do MP brasileiro junto ao sistema internacional de direitos humanos	154
2.9. Legitimidade interna	163
2.10. Formas de interação do Ministério Público com o sistema internacional de proteção dos direitos humanos	166

2.10.1. Sistema de monitoramento de tratados por meio de relatórios.....	167
2.10.2. Procedimentos de queixa individual.....	168
2.10.3. Controle de convencionalidade	171
2.10.4. Outras formas de interação do MP com o sistema internacional de proteção dos direitos humanos	182
2.11. O MP tem interagido com o sistema internacional?.....	185
2.12. Questões práticas envolvendo a normativa internacional que devem ser avaliadas pelos membros do MP em sua atuação de defesa dos direitos humanos	189
CONCLUSÃO	205
BIBLIOGRAFIA.....	210
JURISPRUDÊNCIA CITADA	220

LEGENDAS/ABREVIATURAS

Art. – Artigo

CADH – Convenção Americana sobre Direitos Humanos

CDC – Convenção da ONU Sobre os Direitos da Criança

CEDH – Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (Convenção Europeia dos Direitos do Homem)

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CorteIDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos

CIJ – Corte Internacional de Justiça

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

CRP – Constituição Portuguesa

DADH – Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem

DUDH – Declaração Universal dos Direitos do Homem

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

ECOSOC – Conselho Econômico e Social da ONU

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IC – Inquérito Civil

LACP – Lei da Ação Civil Pública

LONMP – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público

LOMPU – Lei Orgânica do Ministério Público da União

MP – Ministério Público

MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

MPE – Ministério Público Estadual

MPF – Ministério Público Federal

MPT – Ministério Público do Trabalho

MPM – Ministério Público Militar

MPRJ – Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

MPU – Ministério Público da União

ONU – Organização das Nações Unidas

OEA – Organização dos Estados Americanos

PGJ – Procurador-Geral de Justiça

PGR – Procurador-Geral da República

PIDCP – Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos

PIDESC – Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

RCIDH – Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos

SIDH – Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

TEDH – Tribunal Europeu de Direitos Humanos

INTRODUÇÃO

No Brasil, o Ministério Público (MP) foi alçado à condição de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do disposto no artigo 127, *caput* da Constituição Federal de 1988 (CRFB). Sua vocação e missão para a defesa dos direitos humanos têm, portanto, sede constitucional.

No exercício dessa função, o *Parquet*¹ brasileiro tem, incansavelmente, buscado a efetivação dos direitos humanos – os quais se encontram positivados no ordenamento jurídico pátrio, transmudados em direitos fundamentais –, com ênfase naqueles mais diretamente relacionados ao princípio da dignidade da pessoa humana. Incontáveis são os procedimentos (administrativos e judiciais) manejados por todos os ramos do Ministério Público brasileiro com vistas ao respeito, à proteção e à promoção dos direitos humanos dos diversos segmentos da população, especialmente daqueles em maior situação de vulnerabilidade (crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, trabalhadores, pessoas privadas de liberdade, mulheres, indígenas, população LGBTI, entre outros).

Apesar de sua intensa atuação (extrajudicial e judicial) e dos muitos avanços já alcançados, graves violações de direitos humanos ainda se verificam por todo o território desse país de dimensões continentais.

Lamentavelmente, o Estado, responsável primário pela garantia e implementação desses direitos, é também o principal agente violador, seja por ação ou por omissão.

A despeito de sua legislação extremamente garantista e de encontrar-se o Estado vinculado à observância dos direitos e garantias elencados em sua própria Constituição, bem como daqueles reconhecidos nos compromissos internacionais aos quais aderiu, o Brasil padece de um Poder Executivo que não prioriza o respeito, a proteção e a

¹ A palavra *Parquet*, de origem francesa, é utilizada, originalmente, para indicar o assoalho de madeira. Passou a ser empregada também para se referir aos membros do MP, uma vez que, nas origens da Instituição, os procuradores do Rei (“*les gens du roi*”) faziam suas postulações de pé, sobre o assoalho. Cf. GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 68; MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público*. 4 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 25.

promoção de incontáveis direitos fundamentais reconhecidos constitucionalmente. Sob as mais diversas escusas (reserva do possível, discricionariedade administrativa, limitações orçamentárias, entre outras), ou mesmo por simples descaso e/ou falta de vontade política, o país segue desrespeitando suas próprias opções político-jurídicas.

Nem mesmo a judicialização por parte do *Parquet* de relevantes demandas em prol da sociedade tem sido capaz de sanar tais violações, perseverando o Poder Executivo em ignorar os seus mais básicos deveres internacionais, constitucionais e legais. O Judiciário, por sua vez, em muitas causas que lhe são submetidas, não tem garantido, plena e eficazmente, a efetividade dos direitos humanos. Aqui, também, são diversos os fatores que levam a essa situação – de *inefetividade da atividade judicial*, que desagua na não implementação dos direitos apontados como violados nas inúmeras demandas –, não sendo este o espaço para o aprofundamento desse ponto específico. Mas, certamente, um sistema processual e uma magistratura que admitem infundáveis e protelatórios recursos, aliados à ignorância ou ao desprezo pelas normas internacionais de proteção aos direitos humanos e pelas decisões das Cortes internacionais sobre este tema, são, certamente, causas que contribuem para a persistência desse quadro de desrespeito aos direitos humanos.

Nesse contexto, quando o sistema interno de proteção dos direitos humanos falha ou se mostra insuficiente a sanar as graves violações verificadas e submetidas ao Poder Judiciário, a via do sistema internacional de proteção é uma alternativa que importa ser seriamente considerada e utilizada, sob pena de aceitarmos que nosso sistema de garantias de direitos é mera ficção.

Especialmente em momentos de crise, como a que atravessa atualmente o Brasil – em que os direitos fundamentais prestacionais, que já não eram plenamente implementados, se mostram fortemente prejudicados pelos recentes cortes de gastos impostos pela Administração Pública, e em que mesmo os direitos civis se veem ameaçados por discursos e propostas de correntes políticas de extrema direita –, a instância internacional se constitui em importante instrumento de pressão moral e política junto ao Estado brasileiro.

Logicamente, a submissão de situações de violação de direitos humanos perante os organismos internacionais de proteção, além de constituir um recurso subsidiário,² não é a resposta para todos os problemas brasileiros de desrespeito e de não implementação de direitos. No entanto, a análise de casos que foram objeto de recomendações ou decisões desses órgãos, especialmente os que compõem o sistema interamericano (Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos), demonstra que o Estado brasileiro produziu importantes avanços em decorrência do acionamento do sistema internacional.

O estudo dos casos que foram submetidos ao Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos (SIDH) envolvendo a violação de direitos no Brasil revela, ainda, que as entidades da sociedade civil são os principais veículos de acionamento dos mecanismos internacionais de controle e monitoramento dos tratados. Em tempos recentes, a Defensoria Pública também vem apresentando um protagonismo nesse campo. Por outro lado, não se verificou uma atuação proativa por parte do Ministério Público, por qualquer de seus ramos, junto às instâncias internacionais.

Difícil compreender os motivos dessa inércia e invisibilidade do MP brasileiro no cenário internacional, na medida em que, na ordem jurídica pátria, ele se caracteriza como Instituição que tem a missão constitucional de defesa dos direitos humanos. Como guardião da Constituição e das leis, o MP é, sem dúvida, a Instituição com poderes mais amplos de fiscalização e de defesa dos direitos indisponíveis. Então, por que razão não se tem valido da via do SIDH?

Esta é a questão norteadora da presente pesquisa, que nos instigou à investigação e à necessidade de responder a outras indagações, tais como: O *Parquet* possui legitimidade para provocar o SIDH? Em caso positivo: i) Quais fundamentos justificam essa atuação? ii) Essa legitimidade pertence exclusivamente a algum ramo específico do MP ou todos possuem atribuição? iii) Somente a Chefia institucional pode fazer a provocação ou os membros com atribuição para as situações concretas de violação também o podem? iv) Quais as formas possíveis de interação com o sistema internacional? v) O Ministério Público tem interagido com o sistema internacional? vi) A Instituição (por meio de qualquer um de seus ramos) tem provocado o sistema

² A subsidiariedade é princípio que rege o SIDH, o qual somente deve ser acionado de forma complementar, quando o sistema interno falhar em dar resposta adequada às violações de direitos.

internacional nas hipóteses de violação a esses direitos? vii) Quais benefícios podem advir dessa atuação?

O objetivo da presente pesquisa é, precisamente, tentar demonstrar a legitimidade do MP para atuar junto ao SIDH e a potencialidade dessa forma de atuação, bem como apontar os caminhos para que essa interação seja efetivada, em prol da efetivação desses direitos, os quais o Brasil se comprometeu a respeitar, proteger e promover.

Na busca por esse propósito, a investigação se concentra, basicamente, na análise dos documentos normativos e da doutrina referentes à proteção dos direitos humanos, ao SIDH e ao Ministério Público, bem como no exame da jurisprudência dos organismos internacionais e dos principais casos levados às instâncias internacionais envolvendo o Estado brasileiro.

Desde logo, é preciso registrar que foram identificadas pouquíssimas menções na doutrina acerca da interação do Ministério Público com o SIDH, o que, se por um lado dificulta a pesquisa, por outro, revela a necessidade do debate sobre essa potencial forma de atuação ministerial, conferindo, ainda, à investigação um caráter inovador, que poderá apontar um novo caminho para situações de violação em que os meios internos de proteção se esgotarem.

O trabalho encontra-se organizado em duas partes, além da introdução e da conclusão.

O primeiro capítulo trata do SIDH e contém uma breve abordagem sobre a evolução da atual noção de direitos humanos e da vinculação dos Estados à sua implementação. Em seguida, passa-se à exposição da composição e do funcionamento do SIDH, com o objetivo de propiciar ao leitor e, especialmente, aos membros do Ministério Público, um panorama dos instrumentos e mecanismos que podem ser utilizados nas instâncias global e regional para a defesa dos referidos direitos, quando esgotadas as vias internas.

O segundo capítulo busca definir o papel do Ministério Público brasileiro frente ao SIDH. Após tratar da evolução histórica da Instituição, de sua organização, características e principais diferenças do MP brasileiro em relação às Instituições congêneres de outros países, passa-se a demonstrar que, em virtude de seu perfil único e

diferenciado, o *Parquet* está habilitado à defesa dos direitos humanos em qualquer instância ou via. Na sequência, são identificadas as diversas possibilidades e caminhos de interação entre o Ministério Público e o SIDH.

O estudo conclui afirmando que, mais do que legitimidade e possibilidade, o Ministério Público, por intermédio de qualquer de seus ramos, tem o dever de interagir e de acionar o SIDH – inclusive, provocando-o diretamente, por intermédio dos procedimentos de queixa individual ou outros mecanismos do sistema –, sempre que o sistema interno falhar, de modo a cumprir, integralmente, sua missão constitucional de defesa desses direitos.

Considerando o papel do Ministério Público, de agente transformador da realidade, o presente trabalho, sem deixar de lado seu viés acadêmico e jurídico, tem uma pretensão prática, qual seja, de contribuir para uma mudança de mentalidade e de atuação de seus membros, mostrando novos caminhos que podem e precisam ser percorridos na defesa dos direitos humanos, com vistas à sua efetiva implementação.

CAPÍTULO 1 – O SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

1.1. Direitos humanos e sua proteção

Antonio Pérez Luño define direitos humanos como um “conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nível nacional e internacional”.¹

Norberto Bobbio também ressalta o elemento histórico ao defender que os direitos do homem são direitos “nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas”.²

André de Carvalho Ramos os conceitua como um “conjunto mínimo de direitos necessário para assegurar uma vida do ser humano baseada na liberdade e na dignidade”.³

Não importa qual seja o autor ou a definição que se prefira, releva ressaltar que basta a condição humana para o indivíduo ser titular desses direitos. O *direito a ter direitos*, como já apontado por Hannah Arendt,⁴ é o primeiro direito humano,⁵ do qual

¹ LUÑO, Antonio E. Pérez. *Los Derechos Fundamentales*. 8 ed. Madri: Tecnos, 2004, p. 46.

² BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, pp. 5, 31/33. André de Carvalho Ramos também ressalta o contexto histórico que dita as demandas sociais que se traduzem em direitos humanos, salientando, inclusive, que “sempre é possível a descoberta de um novo direito humano” (RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, pp. 29, 31), daí a importância das cláusulas de abertura.

³ RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos: seus elementos, a reparação devida e sanções possíveis: teoria e prática do Direito Internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 27.

⁴ ARENDT, Hannah. “The Perplexities of the Rights of Man”. In: BAHER, Peter (Editor). *The Portable Hannah Arendt*. Nova York: Penguin Books, 2000, p. 37. É importante registrar que o Supremo Tribunal Federal (STF), quando do julgamento da ADI 2.903, se posicionou no sentido de que o “direito a ter direitos” é uma prerrogativa básica, que se qualifica como fator de viabilização dos demais direitos e liberdades (Acórdão disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=548579>). Acesso em 25/01/2018).

derivam todos os demais,⁶ e é inerente a todas as pessoas, independentemente de qualquer circunstância ligada à nacionalidade, sexo, raça, cor, classe social, condição econômica, gênero, idade etc.⁷

A essa noção de universalidade – de que os direitos humanos são direitos de todos os indivíduos, sem distinção de qualquer natureza⁸ – só se chegou na segunda metade do século passado, após todo um percurso histórico, o qual culminou na constatação das atrocidades perpetradas durante a Segunda Guerra.

De fato, a compreensão do conceito de direitos humanos nos é fornecida pela perspectiva histórica de sua evolução,⁹ tendo se desenvolvido a partir da *necessidade de proteção contra os abusos do poder estatal*, estando diretamente ligada a ela.¹⁰ Da concepção inicial de existência de **direitos naturais**,¹¹ inerentes aos homens, o conceito evoluiu para a consagração de **direitos conquistados pelo homem**, de acordo com o momento histórico,¹² os quais foram, paulatinamente, mas de forma crescente, sendo

⁵ Cf. CUNHA, José Ricardo; BORGES, Nadine. “Direitos Humanos, (não) realização do estado de direito e o problema da exclusão”. In: CUNHA, José Ricardo (Org.). *Direitos Humanos: Poder Judiciário e Sociedade*. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2011, p. 227.

⁶ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 31; MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. *Ministério Público e Direitos Humanos: Um estudo sobre o papel do Ministério Público na defesa e na promoção dos direitos humanos*. Campinas: Bookseller, 2006, p. 181; LAFER, Celso. *Direitos Humanos: um percurso no Direito no século XXI*. São Paulo: Atlas, 2015, vol. 1, pp. 58 e 210.

⁷ V. art. 2º, 1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).

⁸ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, cit., p. 555.

⁹ Como ensina André de Carvalho Ramos, a noção de direitos humanos como direitos naturais, inerentes à natureza humana, evoluiu em razão do elemento histórico, sendo os direitos humanos direitos conquistados, de acordo com cada momento temporal da humanidade. Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, cit., p. 52.

¹⁰ Norberto Bobbio sustenta que tais direitos visam a impedir os malefícios dos poderes do Estado ou a obter seus benefícios (BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, pp. 6 e 209). Costas Douzinas ressalta que os direitos humanos são “a arma de resistência à onipotência do Estado e um importante antídoto contra a capacidade inerente do poder soberano de negar a autonomia dos indivíduos em cujo nome ele passou a existir.” (DOUZINAS, Costas. *O fim dos direitos humanos*. Tradução de Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009, p. 38). Ver também MORAES, Alexandre de. *Op. cit.*, p. 1; OTERO, Paulo. *Instituições políticas e constitucionais*. Coimbra: Almedina, 2009, vol. I, p. 252.

¹¹ Sobre a evolução dos direitos humanos da condição de direitos naturais para direitos positivados, cf. DOUZINAS, Costas. *Op. cit.*, pp. 26/27.

¹² Apesar disso, diversos documentos internacionais de direitos humanos, mesmo os mais recentes, como a Declaração de Viena de 1993, por exemplo, ainda fazem menção aos “direitos naturais” de todos os seres humanos. Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, cit., pp. 83/84. Mas, de fato, os direitos naturais, que fundamentavam a concepção de direitos humanos, passam a ser substituídos pelos desejos e necessidades de cada povo, em cada época ou lugar. Cf. DOUZINAS, Costas. *Op. cit.*, p. 29; LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p. 53.

positivados.

Podemos encontrar vestígios da ideia de direitos humanos ainda nos primórdios da civilização – em concepções formuladas pelos sumérios, egípcios, hebreus, gregos, romanos, posteriormente desenvolvidas sob a óptica do Cristianismo, do Iluminismo, do Liberalismo, do Socialismo e de outros movimentos políticos, econômicos, culturais e sociais que se seguiram –, noções que evoluíram, após um longo processo, até chegar aos conceitos atuais.¹³ Os ideais de liberdade, igualdade e solidariedade inspiraram este

¹³ Como já apontamos em nosso relatório apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito na área de Ciências Jurídico-Políticas do Mestrado Científico da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – Ano letivo 2015/2016, referente à disciplina Direito Internacional da Pessoa Humana, a gênese dos direitos humanos remonta à Antiguidade (com o reconhecimento de direitos no Egito Antigo, Babilônia, Grécia, Roma, China, Índia, por exemplo). Logicamente, o reconhecimento de alguns direitos nesse período remoto não corresponde à noção atual de direitos humanos, mas o fato de eles terem surgido como forma de proteção contra os arbítrios do poder estatal os converte em embriões dos direitos humanos. Não sendo este o espaço para uma aprofundada análise histórica do desenvolvimento da noção de direitos humanos, importa ressaltar, nesse processo, a evolução das ideias de **direito natural**, anteriores mesmo ao próprio Estado e à Sociedade, às quais se agregaram noções de dignidade e de igualdade, até chegarem à consagração em documentos escritos. Nesse cenário, destaca-se o papel do **Estado absolutista**, o qual, em razão de seus exageros e abusos, criou condições para o surgimento de um ambiente de lutas pelos ideais de igualdade e liberdade. Nesse período, a insuficiência de direitos se tornou cada vez menos suportável, com a burguesia ascendente reclamando direitos e liberdades individuais. Contra os abusos estatais surgiram as primeiras manifestações de limitação desses poderes, sendo instituídas garantias em favor dos cidadãos. Entre os principais documentos dessa natureza, podemos citar, na Inglaterra, a **Magna Carta** (“Magna Charta Libertatum”), de 1215, em que o Rei João Sem Terra, diante da revolta dos barões da Inglaterra, se obrigou a respeitar diversos direitos e liberdades de seus súditos, e a “Declaração de Direitos” (“**Bill of Rights**”), de 1689, sendo esta considerada até hoje um dos textos constitucionais mais importantes, tendo produzido significativa restrição ao poder estatal, instituindo um verdadeiro império da lei (embrião do princípio da legalidade). Na América, esses direitos do povo inglês encontraram eco, sendo recepcionados nas Declarações de Direitos dos Estados; cumpre destacar a “**Declaração de Direitos do Povo da Virgínia**”, de 16 de junho de 1776, que é considerada a primeira declaração de direitos escrita e que consagra praticamente todos os princípios básicos do constitucionalismo americano, proclamando o direito à vida, à liberdade e à propriedade, entre outros. Também a “**Declaração de Independência dos Estados Unidos**”, de 04 de julho de 1776, conhecida como “Declaração da Filadélfia”, teve como tônica preponderante a limitação do poder estatal. A “Constituição dos Estados Unidos da América” promulgada em 17 de setembro de 1787 (ainda em vigor, agora com suas vinte e sete emendas), também tem sua importância histórica na afirmação dos direitos humanos, pois estabeleceu a separação dos poderes e instituiu diversos direitos fundamentais. Com as revoluções burguesas instalou-se o **Estado Liberal**, que promoveu a distinção entre Estado e sociedade civil (público e privado) e fez nascer a primeira noção de Estado de Direito. A grande conquista desse período histórico foi a liberdade consubstanciada nos direitos e garantias individuais. Nesta primeira fase do Estado constitucional, os deveres de não intervenção predominavam. Na sequência, logo nos primeiros anos da Idade Contemporânea ocorreu a consagração normativa dos direitos humanos fundamentais, quando em 26 de agosto de 1789, como ponto culminante da Revolução Francesa, a Assembleia Nacional Constituinte promulgou a **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**, que proclama, em seu art. 1º, que os homens nascem e são livres e iguais em direitos, consagrando, ainda, os direitos à igualdade, à liberdade, à propriedade, à segurança, à resistência à opressão, à associação política, bem como os princípios da legalidade, reserva legal e anterioridade em matéria penal, da presunção de inocência, de liberdade religiosa e à livre manifestação de pensamento. Seu emblemático art. 16º proclama que uma sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição, disposição que foi adotada pelo movimento constitucionalista. Na sequência cronológica, a Constituição da França de 03 de setembro de 1791 trouxe novas formas de controle do poder estatal, porém coube à Constituição francesa de 24 de junho de 1793 uma melhor regulamentação dos direitos humanos fundamentais. A partir daí várias outras

processo evolutivo.¹⁴

Nessa longa caminhada da humanidade, podemos vislumbrar o embrião da **proteção internacional dos direitos humanos** nas represálias medievais, que visavam

Constituições deram a seus preâmbulos a forma de declarações de direitos fundamentais, como a Espanhola de 1812, a Portuguesa de 1822 e a Belga de 1831. A **teoria do jusnaturalismo** dos direitos humanos – ou seja, de existência de um direito preexistente, inerente ao ser humano – passa a ser repudiada, tendo os direitos fundamentais durante o constitucionalismo liberal do século XIX um substancial incremento, verificando-se a **constitucionalização** dos direitos humanos, adquirindo tais direitos, a partir do século XX, característica de universalidade. O Estado liberal deu lugar ao **Estado Social**, marcando o início do século XX com diplomas constitucionais fortemente impregnados pelas preocupações sociais, como a Constituição mexicana de 1917, a Constituição de Weimar de 1919 e a Constituição Soviética de 1918. Nesse período, alarga-se o elenco de direitos fundamentais, passando as Constituições a incluir direitos de cunho social, com vistas à melhoria das condições de vida daqueles incapazes de, por si próprios, usufruir de uma vida digna, assumindo, assim, o Estado tarefas de redistribuição de riquezas e de prestação de serviços públicos essenciais. O século XX viu também nascer fenômeno inverso no processo de limitação do poder, o Totalitarismo, que trouxe um verdadeiro retrocesso nas conquistas referentes ao reconhecimento e à garantia dos direitos fundamentais, por meio de concepções de intolerância quanto às diferenças e que colocavam o Estado acima do indivíduo. Mais à frente, as atrocidades e horrores da Segunda Guerra Mundial levaram à proteção dos direitos do homem a uma escala mundial, tendo o direito internacional contribuído sobremaneira para a recepção dos referidos direitos em nível local, transformando os direitos humanos em direitos fundamentais. Nesse cenário do pós-guerra, os países envolvidos no conflito firmaram, em 26 de junho de 1945, a **Carta das Nações Unidas**, documento que proclama a dignidade de todos os membros da família humana e os direitos a eles inerentes. Com o intuito de desenvolver os princípios da Carta, foi preparada a **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, aprovada em dezembro de 1948. Em 1966 foram elaborados os **Pactos Internacionais Relativos aos Direitos Cívicos e Políticos e aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, vigentes desde 1976. Vários outros documentos internacionais importantes se seguiram, com vistas à proteção e à promoção de direitos humanos, tais como a Convenção para a prevenção e punição do crime de genocídio, a Convenção contra a tortura, a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, a Convenção sobre a proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes, a Convenção sobre os Direitos da Criança, o Estatuto de Roma, culminando com a Declaração de Direitos Humanos de Viena (1993), consagrando esta última a universalidade e indivisibilidade de todos os direitos humanos, sejam eles civis, políticos, sociais, econômicos ou culturais. Desde então, os Estados signatários desses pactos vêm se comprometendo a criar condições favoráveis nos níveis nacional, regional e internacional para garantir o pleno e efetivo exercício dos direitos humanos, que se transformam em direitos fundamentais quando recepcionados nas Constituições materiais ou formais, e a eliminar todas as violações a esses direitos e as suas causas, bem como os obstáculos à sua plena efetivação. Lamentavelmente, apesar de toda essa evolução, intensificada no século XX, de reconhecimento e garantia dos direitos humanos, ainda nos deparamos diariamente com graves violações, como assinalado no Preâmbulo do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional: “(...) no decurso deste século, milhões de crianças, homens e mulheres têm sido vítimas de atrocidades inimagináveis que chocam profundamente a consciência da humanidade, (...)”. Daí a importância do estudo do tema, de modo a que possamos utilizar os instrumentos de proteção disponíveis para que não se repita no século XXI o mesmo nível de violação do passado. Cf. MORAES, Alexandre. *Op. cit.*, pp. 6/11; RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, *cit.*, pp. 33 e ss; MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional: Direitos Fundamentais*. 6 ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2015, tomo IV, pp. 21 e ss; LAFER, Celso. *A reconstrução...*, *cit.*, pp. 163 e ss.; MOREIRA, Vital; GOMES, Carla Marcelino (Coords.). *Compreender os Direitos Humanos: Manual de educação para os direitos humanos*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, pp. 51 e ss., 535/543; CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra: Almedina, depósito legal em 2003, pp. 380/388; OTERO, Paulo. *Instituições políticas...*, *cit.*, pp. 58 e ss.

¹⁴ Cf. MOREIRA, Vital; GOMES, Carla Marcelino (Coords.). *Op. cit.*, p. 44.

à proteção do indivíduo frente às violações sofridas em solo estrangeiro.¹⁵

O processo de internacionalização dos direitos humanos dá passos mais firmes a partir do século XIX,¹⁶ quando encontramos os primeiros tratados internacionais voltados para a sua defesa, com destaque para os Tratados de Paris (1856) e de Berlim (1878), banindo o comércio de escravos e protegendo minorias cristãs no Império Otomano.¹⁷ Também o direito humanitário – que se desenvolveu a partir dos esforços do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, criado em 1863 –, ao buscar a proteção dos direitos humanos durante conflitos armados, influenciou esse importante processo.¹⁸

A Liga das Nações desempenhou papel fundamental na proteção de direitos humanos após a Primeira Guerra Mundial, especialmente no que concerne à defesa de minorias¹⁹ e de trabalhadores. Este último aspecto foi assumido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT),²⁰ organização que sobreviveu à Liga, vindo a se tornar uma agência especializada da Organização das Nações Unidas.²¹ A OIT contribuiu substancialmente para o desenvolvimento do sistema internacional de direitos humanos, com sua maciça produção normativa regulando a proteção dos direitos dos trabalhadores, bem como pela introdução do mecanismo de monitoramento através de relatórios,²² sistema que seria copiado nos tratados específicos de direitos humanos que se seguiram.

¹⁵ “A proteção internacional aos direitos da pessoa humana tem raízes longínquas na chamada proteção diplomática, que, por sua vez, origina-se do sistema das cartas de represálias, pelo qual o soberano era instado a autorizar a reação privada (as represálias) ao tratamento dado aos seus mercadores no estrangeiro.” (RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, cit., p. 43). Sobre os antecedentes da proteção internacional, ver também VENTURA, Catarina Sampaio. *Direitos humanos e Ombudsman: paradigma para uma instituição secular*. Lisboa: Provedoria de Justiça – Divisão de Documentação, 2007, pp. 20/21; e MIRANDA, Jorge. *Manual...*, cit., p. 45.

¹⁶ Cf. MOREIRA, Vital; GOMES, Carla Marcelino (Coords.). *Op. cit.*, p. 52; SALCEDO, Juan Antonio Carrillo. *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos em Derecho Internacional Contemporáneo*. Madri: Tecnos, 1996, pp. 25/27.

¹⁷ Cf. BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *International Human Rights in a Nut Shell*. 4 ed. St. Paul: West, 2009, p. 7.

¹⁸ Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos*. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, pp. 60/61.

¹⁹ Foram pactuados acordos com vistas à preservação da integridade étnica, linguística e/ou religiosa de minorias, sendo o primeiro deles o Tratado de Versalhes (1919). Cf. BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, p. 12.

²⁰ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, cit., p. 49.

²¹ Cf. BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, p. 10.

²² Cf. VAN BUEREN, Geraldine. *The International Law on the Rights of the Child*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995, XIII, p. 384.

Mas foi somente a partir da Segunda Guerra Mundial que a noção de direitos humanos atingiu os contornos atuais,²³ diretamente relacionados com o princípio da dignidade da pessoa humana,²⁴ ganhando ênfase a internacionalização de sua proteção.²⁵ Se antes os direitos fundamentais só podiam ser assegurados pelos Estados de origem dos indivíduos, a partir desse marco, tais direitos também poderiam ser assegurados pelas instâncias internacionais.²⁶

Os horrores e atrocidades cometidos por seres humanos contra seres humanos nesse período de conflito mundial demonstraram que o “direito de ter direitos” demandava uma tutela internacional,²⁷ já que a tutela nacional, além de não ter sido suficiente para a proteção dos direitos mais básicos, ainda chancelou tais barbaridades.²⁸

²³ Como elucida Flávia Piovesan: “Se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o Pós-Guerra deveria significar a sua reconstrução”. (PIOVESAN, Flávia. “Direitos humanos e o princípio da dignidade humana”. *Revista do Advogado*. São Paulo, a. 23, n. 70, p. 35, jul. 2003.

²⁴ “*La dignité de la personne humaine est, depuis longtemps, la raison d’être de notre civilisation, son coeur et son essence: la barbarie, c’est traiter l’homme comme une chose ou un animal.*” (MALAURIE, P. *apud* DREYER, Emmanuel. “La dignité opposée à la personne”. *Recueil Dalloz*. Chronique, Paris, n. 39, p. 2730, 6 nov. 2008). A dignidade humana é, assim, a alma, o coração, o fundamento dos direitos humanos. As condutas que atentam mais profundamente contra a dignidade humana são, inclusive, tipificadas como crimes contra a humanidade (genocídio, escravidão, tortura etc.). Diante de conflitos entre direitos humanos, deve prevalecer aquele em que a dignidade humana se faz mais presente. O conceito de dignidade é um conceito aberto, assim como o de direitos humanos, em razão da grande variedade de tradições culturais. Foi preciso que se chegasse a um *consenso possível* para que a comunidade internacional avançasse a ponto de concordar com o texto da DUDH, a qual é a base de todo o sistema de proteção dos direitos humanos e que proclama a *igual dignidade*. A partir daí o princípio passa a integrar os principais documentos internacionais de direitos humanos, bem como a maioria dos ordenamentos jurídicos, seja expressamente nas Constituições, seja por meio de um reconhecimento implícito. Sobre a evolução da noção de dignidade, vale conferir, por todos, NOVAIS, Jorge Reis. *A dignidade da pessoa humana: dignidade e direitos fundamentais*. Coimbra: Almedina, 2015, vol. I; e *A dignidade da pessoa humana: dignidade e inconstitucionalidade*. Coimbra: Almedina, 2016, vol. II. Ver também CAROZZA, Paolo G. “Human Rights, Human Dignity, and Human Experience”. McCRUDDEN, Christopher (Ed.). *Understanding Human Dignity*. Oxford: Oxford University Press, 2014, pp. 616/617, 621/622; GRIMM, Dieter. “Dignity in a Legal Context and as an Absolute Right”. McCRUDDEN, Christopher (Ed.). *Understanding Human Dignity...*, *cit.*, p. 390; OTERO, Paulo. *Direito constitucional português. Identidade constitucional*. Coimbra: Almedina, 2010, vol. I, pp. 34 e ss.

²⁵ Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o Direito constitucional internacional*. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2016, pp. 201 e ss. No artigo “Direitos humanos e o princípio da dignidade humana”, a autora ressalta que: “É no valor da dignidade humana que a ordem jurídica encontra seu próprio sentido, sendo seu ponto de partida e seu ponto de chegada, na tarefa de interpretação normativa. Consagra-se, assim, a dignidade humana como verdadeiro superprincípio a orientar o Direito Internacional e o Interno”. (PIOVESAN, Flávia. “Direitos humanos e o princípio da dignidade humana”..., *cit.*, pp. 40-41).

²⁶ Cf. MIRANDA, Jorge. *Manual...*, *cit.*, p. 20; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, *cit.*, p. 751.

²⁷ LAFER, Celso. *Direitos Humanos...*, *cit.*, p. 13.

²⁸ Foi o que aconteceu na Alemanha nazista, cujos agentes do Estado, em cumprimento da lei vigente à época, cometeram as mais absurdas atrocidades contra seres humanos. Sobre esse ponto de virada na proteção internacional dos direitos humanos, Fábio Konder Comparato, em Conferência pronunciada na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em 16 de fevereiro de 2000, assim se posicionou: “(...)

Este processo de internacionalização da proteção dos direitos humanos culminou na proclamação da Carta da Nações Unidas (1945)²⁹ e da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948 – DUDH),³⁰ documentos que reconheceram igual dignidade a todos os membros da família humana.³¹ Por meio de tais documentos os Estados signatários se comprometeram a respeitar os direitos inerentes e inalienáveis de todas as pessoas,³² bem como a reconhecer tais direitos em seus sistemas jurídicos internos.

A essa altura, os direitos humanos já podem ser entendidos como um conjunto de faculdades sem as quais o ser humano não consegue desenvolver-se plenamente³³ nem ter uma vida digna. Não constituem, assim, fruto de mera generosidade dos Estados, mas direitos que não podem “ser reduzidos ou negados por qualquer motivo”,³⁴ configurando-se, portanto, como um instrumento de defesa e proteção das pessoas

o avanço ético faz-se sempre por reação a esses períodos de avania social. A cada grande surto de violência aniquiladora, os homens recuam, horrorizados, à vista da ignomínia, e compreendem afinal o sentido da dignidade humana. É a confirmação da sabedoria expressa pela máxima grega: sofrer para compreender”. (COMPARATO, Fábio Konder. “A humanidade no século XXI: a grande opção”. Disponível em: <<http://hottopos.com/convenit2/compara.htm>>. Acesso em: 26/05/2018, p. 03).

²⁹ Como destacado por Marcus Pinto Aguiar, a Carta das Nações Unidas foi o primeiro documento internacional do segundo pós-guerra a se referir aos direitos humanos (AGUIAR, Marcus Pinto. *Acesso à justiça nos sistemas internacionais de proteção de direitos humanos. Primeira condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos: caso Ximenes Lopes versus Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 29). Mesmo aqueles países que não ratificaram os diversos tratados de direitos humanos aprovados pelos sistemas global ou regional estão obrigados ao respeito aos direitos humanos internacionalmente reconhecidos, conforme consignado no art. 55, c, da Carta da ONU, que preconiza “o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”. Nesse sentido, já decidiu a Corte Internacional de Justiça (CIJ) em sua opinião consultiva referente às Consequências legais da presença da África do Sul na Namíbia (Cf. SCHUTTER, Olivier De. *International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary*. 2 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 62).

³⁰ Declaração adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral da ONU. A DUDH positiva direitos mínimos, titularizados por todos os seres humanos. Bobbio destaca a importância da Declaração, em razão do inédito consenso obtido junto à maioria dos homens que vive na Terra em relação a esse sistema de princípios fundamentais, consagrando a universalidade de valores (BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, p. 27). A Declaração foi aprovada por 48 votos a favor, nenhum voto contrário e oito abstenções.

³¹ “(...) the UN Charter ‘internationalized’ human rights. That is to say, by adhering to the Charter, which is a multilateral treaty, the States Parties recognized that the ‘human rights’ referred to in it are a subject of international concern and, to that extent, are no longer within their exclusive domestic jurisdiction.” (BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, p. 34). Tais direitos não são mais titularizados apenas pelos cidadãos do Estado, mas por toda a humanidade, e devem ser protegidos, mesmo contra o próprio Estado. Cf. BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, pp. 29/30.

³² Releva registrar a grande inovação da DUDH, que contemplou no rol dos direitos humanos previstos nos arts. 22 a 28 tanto os direitos civis e políticos, quanto os direitos sociais econômicos e culturais, em razão de sua evidente inter-relação e interdependência. Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos... cit.*, pp. 225/229.

³³ Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos...cit.*, pp. 221/222; VAN BUEREN, Geraldine. *Op. cit.*, p. 4.

³⁴ SIEGHART, Paul *apud* PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos... cit.*, p. 77.

contra o próprio Estado, que está vinculado a observá-los, podendo ser responsabilizado quando ameaça ou fere estes direitos. Eles se sobrepõem em relação aos demais direitos previstos no ordenamento jurídico dos Estados, tendo como principais características a universalidade, a imprescritibilidade, a inalienabilidade, a irrenunciabilidade, a inviolabilidade, a efetividade, a interdependência e a complementaridade.³⁵

O SIDH nasce, pois, da necessidade de se garantirem, no âmbito interno, tais direitos às pessoas, vítimas de violações,³⁶ diante da incapacidade dos Estados de o fazerem autonomamente.³⁷

Surge, assim, o Direito Internacional dos Direitos Humanos,³⁸ que se destina à proteção do indivíduo, instituindo obrigações que são devidas pelos Estados a todas as pessoas (não apenas a seus cidadãos ou a estrangeiros),³⁹ podendo aqueles ser

³⁵ Cf. MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos...*, cit., pp. 21/22; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., pp. 755/756.

³⁶ Cumpre atentar para a lição de Cançado Trindade: “*No hay como dejar de reconocer que todo el corpus juris del Derecho Internacional de los Derechos Humanos encuéntrase orientado hacia las víctimas. De ahí lo sumamente gratificante de la labor em defensa de los derechos humanos. Lo que podemos hacer en pro de los perseguidos y oprimidos, se reviste en beneficio no sólo de ellos, sino también en nuestro próprio beneficio espiritual. Si los amparamos, ellos también nos amparan; nuestros protegidos se tornan, de certo modo, nuestros protectores, por ser agentes de la redención de todos, mediante la realización plena de la justicia*”. (TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *El ejercicio de la función judicial internacional: Memorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 228).

³⁷ As atrocidades cometidas durante a Segunda Grande Guerra demonstraram que a proteção da pessoa humana não pode ficar a cargo somente do País onde as violações ocorrem, especialmente quando o próprio Estado é o causador de tais violações, seja por ação ou omissão. Existem valores, positivados em direitos, que transcendem a esfera dos Estados e dos indivíduos, os quais a sociedade internacional busca proteger por intermédio do SIDH. Cf. GARCIA, Emerson. *Proteção internacional dos direitos humanos: Breves reflexões sobre os sistemas convencional e não convencional*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 156; Cf. MIRANDA, Jorge. *Manual...*, cit., p. 45. Costas Douzinas ressalta a contradição consistente no fato de que, apesar de o século XX ter se consagrado como a era dos direitos humanos, ele também testemunhou mais violações do que em outras épocas, podendo ser considerado “o século do massacre, do genocídio, da faxina étnica, a era do Holocausto” (DOUZINAS, Costas. *Op. cit.*, pp. 20, 27).

³⁸ O Direito internacional, que no passado somente regulava relações entre Estados, após a Primeira Guerra Mundial se desenvolve para incluir como atores as organizações intergovernamentais, sendo que, depois da Segunda Guerra, passa a atribuir também aos indivíduos a condição de sujeitos de direitos internacionais, nascendo, assim, o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Nesse ponto, vale citar a definição de Thomas Buergenthal: “(...) *the international law of human rights is defined as the law concerned with the protection of the individuals and groups against violations of their internationally guaranteed rights, and with the promotion of these rights*”. (BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, p. 1).

³⁹ O Direito internacional, em seus primórdios, se voltava para o tratamento deferido aos estrangeiros, o qual deveria respeitar um *standard* mínimo de justiça, sob pena de o Estado de origem do forasteiro se valer do uso da força contra o Estado violador na busca por reparação à violação. Nesse processo evolutivo, os nacionais passaram também a receber atenção do Direito Internacional, sendo que, na atualidade, sua condição de indivíduo sobreleva as questões de nacionalidade. Cf. BUERGENTHAL, Thomas. *Op. cit.*, pp. 15-18. De fato, como leciona Juan A. C. Salcedo, o Direito internacional tradicional não regulava as relações entre os indivíduos e seu próprio Estado acerca de atos ocorridos dentro deste,

responsabilizados nas instâncias internacionais, na hipótese de violação de direitos humanos,⁴⁰ independentemente da nacionalidade da vítima.⁴¹

Diante disso, não só os Estados são sujeitos ativos do Direito Internacional. Os indivíduos também ganharam essa condição, ainda que limitada, o que se aplica, inclusive, aos incapazes (crianças, doentes mentais etc).⁴² Nesse cenário, o ser humano passou a ser sujeito do direito interno e do direito internacional, podendo valer-se de ambas as instâncias para a garantia de seus direitos, cabendo-lhe optar pela norma que melhor o proteja,⁴³ regra que se consubstancia no princípio *pro homine*.⁴⁴

A partir da Carta das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH),⁴⁵ vários outros documentos normativos internacionais foram

situações que eram tratadas como questões internas, não suscetíveis de interferência externa. SALCEDO, Juan Antonio Carrillo. *Op. cit.*, pp. 24/25.

⁴⁰ Deve ser ressaltado desde já que, em regra, a responsabilização interna precede a internacional, a qual é subsidiária, ou seja, somente deve ser invocada após esgotados os recursos internos.

⁴¹ “(...) *modern international human rights law differs most significantly from its historical antecedents in today recognizing that individual human beings have internationally guaranteed rights as individuals and not as nationals of a particular state.*” (In: BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, p. 25).

⁴² Sobre a evolução da aceitação da personalidade jurídica internacional do indivíduo, cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, *cit.*, pp. 344/347. O autor destaca as três modalidades de exercício do direito do indivíduo de provocar o sistema internacional na hipótese de violação de direitos humanos: o direito de comunicação, o direito de petição e o direito de ação (que é restrito aos sistemas europeu e africano, neste último, condicionado à declaração específica do Estado membro). Caçado Trindade exalta o acesso dos indivíduos às instâncias internacionais e o reconhecimento de sua capacidade processual internacional como uma das grandes conquistas da proteção internacional dos direitos humanos. (TRINDADE, Antonio Augusto Caçado. *Tratado de Direito internacional dos direitos humanos*. 2 ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003, vol. 1, p. 100).

⁴³ Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos...*, *cit.*, p. 65). Cf. AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 94; RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, *cit.*, p. 109.

⁴⁴ O princípio *pro homine* é um princípio geral de Direito. O art. 29, b da CADH é exemplo de norma regida pelo princípio *pro homine*. Marcus Pinto Aguiar esclarece que: “O princípio *pro homine* leva em consideração o caráter progressivo e de expansão dos direitos humanos, além da importância do conteúdo por eles veiculados em suas normas de proteção e promoção, consagrando valores fundamentais à pessoa humana e ao desenvolvimento da sociedade em seu aspecto mais amplo. Desta forma, pode-se concluir que o princípio internacional *pro homine* implica a aplicação da norma de direitos humanos que ‘mais amplia o gozo de um direito ou liberdade ou de uma garantia à pessoa’” (In: AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 94). Em eventual hipótese de colisão de normas, deve sempre prevalecer a “norma que mais promova a dignidade da pessoa humana” (SARLET, Ingo W. *apud* RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, *cit.*, p. 109). O princípio *pro homine* encontra-se consagrado na CRFB no *princípio da dignidade da pessoa humana* e no *princípio da prevalência dos direitos humanos* (arts. 1º, III e 4º, II, respectivamente). Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *O controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, pp. 170/172). O princípio em tela também se encontra consagrado no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP – art. 5º, 2), no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC – art. 5º, 2) e na Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança (CDC – art. 41).

⁴⁵ Originalmente, considerava-se que a DUDH não possuía força vinculante, por não ter natureza jurídica de tratado. Hoje se reconhece que o documento tem força de *ius cogens*, por ser norma costumeira e

promulgados, objetivando a proteção dos direitos humanos, sempre reforçando a ideia de que tais direitos derivam da dignidade inerente à pessoa humana,⁴⁶ e, como tal, sua violação diz respeito a toda a comunidade internacional.⁴⁷ Cumpre destacar, de início, a adoção, em 1966, do Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos (PIDCP) e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), os quais buscaram conferir força vinculante aos compromissos assumidos na DUDH.⁴⁸ Esses documentos normativos compõem a chamada *Carta Internacional dos Direitos Humanos*.⁴⁹

Os tratados de direitos humanos encontram-se entre os principais documentos normativos adotados pelos organismos internacionais, justamente em função de sua força vinculante, e visam a “obrigar os Estados a melhorar a condição dos indivíduos e a garantir a eles direitos fundamentais”.⁵⁰ A evolução dos tratados de direitos humanos revela que, ao lado dos tratados gerais, que contemplam todas as pessoas, alguns grupos, em razão de sua maior vulnerabilidade e/ou marginalização, foram, pouco a pouco, tendo seus direitos específicos reconhecidos e assegurados, como as mulheres, as crianças, os deficientes, os migrantes, entre outros.⁵¹

Releva destacar, nessa caminhada desde o segundo pós-guerra, a abertura do direito constitucional contemporâneo aos direitos internacionalmente consagrados, seja

elemento de interpretação do conceito de direitos humanos. Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, cit., p. 34. A CIJ se posicionou no sentido de que a DUDH tem natureza de costume internacional quando do julgamento do *Caso do Pessoal Diplomático e Consular dos EUA em Teerã*. Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos...*, cit., pp. 89/90. A DUDH elencou os direitos humanos mínimos que deveriam ser respeitados e implementados pelos Estados, mas não instituiu instrumentos para a efetivação de seus preceitos. Daí a necessidade de celebração dos pactos que se seguiram, com destaque para o PIDCP e o PIDESC, que regulamentaram os dispositivos da DUDH (MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., pp. 808/809).

⁴⁶ Cf. McCRUDDEN, Christopher. “Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights”. *The European Journal of International Law*, vol. 19, n. 4, p. 656, 2008.

⁴⁷ OTERO, Paulo. *Instituições políticas...*, cit., p. 376.

⁴⁸ Cf. MOREIRA, Vital; GOMES, Carla Marcelino (Coords.). *Op. cit.*, p. 57.

⁴⁹ A Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos e seus dois Protocolos facultativos constituem a **Carta Internacional dos Direitos Humanos**, documentos normativos internacionais que têm influenciado o pensamento e as ações dos povos em todo o planeta em direção ao respeito, à proteção e à promoção dos direitos humanos. Esse conjunto de documentos contemplam os direitos mínimos indispensáveis ao pleno desenvolvimento da pessoa humana. Cf. AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 32; PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos...*, cit., p. 244; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos...*, cit., p. 81.

⁵⁰ LEARY, Virginia *apud* PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos...*, cit., p. 74.

⁵¹ Cf. PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 45.

recepcionando-os expressamente nas Constituições nacionais, seja por meio de cláusulas constitucionais abertas – como é o caso brasileiro, que adotou as duas opções (art. 5º, par. 2º da CRFB 88)⁵² –, verificando-se, assim, um processo de integração da ordem constitucional com a ordem internacional.⁵³

É importante registrar, entretanto, que nem todos os países receberam da mesma forma o catálogo de direitos humanos universalmente reconhecidos.⁵⁴ Outrossim, outros direitos possivelmente ainda serão incluídos nesse elenco.⁵⁵ Isso

⁵² O conceito de cláusula constitucional aberta está ligado à ideia de Constituição aberta, que é aquela que não se constitui em texto fechado, considerando-se suscetível de revisão e de integração. Cf. OTERO, Paulo. *Direito constitucional...*, cit., pp. 173 e ss.; PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, cit., p. 17. Tal técnica legislativa permite uma atualização da norma pelo intérprete, acompanhando o dinamismo do Direito, em detrimento de sua paralisação no tempo, facilitando, no campo dos direitos humanos, a integração entre a ordem constitucional e a ordem internacional, expandindo o *bloco de constitucionalidade*, conforme ensina Flávia Piovesan (In: PIOVESAN, Flávia. “Controle de convencionalidade direitos humanos e diálogo entre jurisdições”. In: MARINONI, Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, Coords. *Controle de convencionalidade: Um panorama latino-americano: Brasil, Argentina, Chile, México, Peru, Uruguai*. Brasília, D: Gazeta Jurídica, 2013, pp. 118/119 e 134; PIOVESAN, Flávia. “Direitos humanos e diálogo entre jurisdições”. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*. n. 19, p. 64, jan./jun. 2012). Assim, no caso brasileiro, por força do disposto no art. 5º, par. 2º da CRFB, além da Constituição, outros documentos normativos possuem hierarquia constitucional, fazendo com que se alargue o bloco de constitucionalidade (Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, cit., p. 485).

⁵³ Com precisão, observa Canotilho que “um sistema jurídico interno (nacional, estadual) não pode, hoje, estar *out* da comunidade internacional. Encontra-se vinculado a **princípios de direito internacional** (princípio da independência, princípio da autodeterminação, princípio da observância dos direitos humanos)”. In: CANOTILHO, J. J. Gomes. *Op. cit.*, p. 81.

⁵⁴ François Jullien, diante da realidade do multiculturalismo, faz uma reflexão crítica à noção de universalidade. Segundo o filósofo, o mundo ocidental, arrogantemente, busca disseminar sua concepção de universalidade, inclusive no que concerne aos direitos humanos, sustentando o autor que a DUDH carrega em si “a invocação de um dever-ser” (JULLIEN, François. *O diálogo entre as culturas: do universal ao multiculturalismo*. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009, pp. 16 e 22). Marcelo Neves traz a lume problema complexo e delicado, que envolve a questão cultural, qual seja, a convivência entre a ordem jurídica nacional e as culturas nativas, citando como caso para estudo a ordem normativa de povos indígenas brasileiros. Para os índios Suruahá, por exemplo, é obrigatório o homicídio de crianças recém-nascidas com deficiência; para os Yawanawá, um dos gêmeos recém-nascidos deve morrer. Como resolver a colisão entre as normas jurídicas em vigor e a normativa consuetudinária dessas comunidades, sem violentar e ferir de morte seus valores culturais (etnocídio) e a dignidade desses povos, sujeitos coletivos? Tais questionamentos nos fazem refletir sobre o chamado “imperialismo dos direitos humanos” e o temperamento que deve existir em relação a costumes de outros povos (NEVES, Marcelo. “(Não) Solucionando problemas constitucionais: transconstitucionalismo além de colisões”. São Paulo, 2014, pp. 216 e ss. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n93/08.pdf>>. Acesso em 18/07/2018). Boaventura de Souza Santos elenca três movimentos que se apresentam como resistência do domínio ocidental: os movimentos indígenas, os movimentos de camponeses na África e na Ásia e a insurgência islâmica (SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUI, Marilena. *Direitos humanos, democracia e desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2013, p. 56).

⁵⁵ Os direitos humanos foram sendo reconhecidos, paulatinamente, de acordo com as necessidades vivenciadas em cada momento histórico. Por esse motivo, chegaram a ser organizados em gerações. André de Carvalho Ramos ensina que a primeira geração de direitos engloba os **direitos de liberdade** (ou direitos de defesa), que são direitos às prestações negativas por parte do Estado, pois protegem os indivíduos contra intervenções indevidas. São compostos pelos direitos civis e políticos. Os direitos de segunda geração, também denominados de **direitos de igualdade**, são aqueles que demandam um papel

porque o componente histórico e cultural dos direitos humanos faz com que variem no tempo e no espaço.⁵⁶ Na atualidade, o rol de direitos considerados como tal não é fechado e tende a se modificar e/ou a se ampliar, de acordo com novas situações vivenciadas no mundo moderno, bem como em função da evolução das diversas culturas.⁵⁷ Há que se ter em mente, por exemplo, que a concepção de direitos humanos da sociedade ocidental pode não ser a mesma dos povos orientais.⁵⁸ Daí porque a abertura conceitual é importante, na medida em que propicia a união de diferentes correntes ideológicas em torno do tema.⁵⁹ O que se busca não é a uniformidade cultural, e sim valores comuns.⁶⁰

ativo do Estado, por meio de prestações positivas para o seu atendimento. São os direitos econômicos, sociais e culturais. Os direitos de terceira geração, ou **direitos de solidariedade**, são aqueles de titularidade da comunidade, das coletividades, da própria humanidade, relacionados à vinculação do homem ao Planeta, como o direito ao meio ambiente, o direito ao desenvolvimento, o direito à paz e à segurança (In: RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, cit., pp. 57/59). Cf. MOREIRA, Vital; GOMES, Carla Marcelino (Coords.). *Op. cit.*, pp. 54/55. O desenvolvimento humano fez surgir os direitos de quarta geração, que contemplam os direitos relacionados à bioética, o direito à Democracia, o direito à informação e ao pluralismo, por exemplo. Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos...*, cit., p. 53. O referido autor, citando Paulo Bonavides, faz referência a uma quinta geração de direitos, que seriam os **direitos de esperança**, incluindo nessa categoria o direito à paz (*Idem*, pp. 53/54). V. também MARTINS, Flavia Bahia. *Direito constitucional*. 2 ed. Niterói: Impetus, 2011, pp. 90/92. As diversas dimensões de direitos não substituem umas às outras, mas se somam e se inter-relacionam. Cf. MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. *Op. cit.*, pp. 236/237; Bobbio alerta, por exemplo, que os direitos de liberdade só podem ser assegurados garantindo-se os direitos sociais essenciais a uma vida digna (BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, pp. 206/207). Cf. ainda MORAES, Alexandre de. *Op. cit.*, pp. 25/26.

⁵⁶ Cf. ALEXANDRINO, José de Melo. *Hermenêutica dos direitos humanos*, p. 5. Disponível em <<http://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Alexandrino-Jose-de-Melo-Hermeneutica-dos-Direitos-Humanos.pdf>>. Acesso em 27/08/2018.

⁵⁷ Cf. VENTURA, Catarina Sampaio. *Op. cit.*, p. 20; BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, p. 18.

⁵⁸ “a compreensão do mundo excede em muito a compreensão ocidental do mundo” (SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUI, Marilena. *Op. cit.*, p. 54).

⁵⁹ Cf. AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 13; LAFER, Celso. *Direitos humanos...*, cit., p. 25; GARCIA, Emerson. *Proteção...*, cit., p. 175. Releva registrar, neste ponto, que a UNESCO desempenhou importante papel na elaboração da DUDH, pois congregou diversos pensadores que realizaram uma investigação acerca dos princípios presentes nas diferentes ideologias dos países membros da Organização, elaborando uma “lista” dos direitos universalmente reconhecidos. Sobre essas discussões, que levaram tantos adeptos de diferentes ideologias a chegarem a um consenso em torno do texto da DUDH, merece destaque a observação do filósofo Jacques Maritain: “Conta-se que numa das reuniões de uma Comissão Nacional da UNESCO, em que se discutiam os direitos do homem, alguém se admirava de que estivessem de acordo sobre a formulação de uma lista de direitos, uns e outros paladinos de ideologias freneticamente contrárias. De fato, disseram eles, estamos de acordo quanto a estes direitos, mas com a condição de que não nos perguntem o porquê. É no porquê que começa a disputa”. (In: MARITAIN, J. “Introducción”. In: CAAR, E. H. *et al. Los derechos del hombre*. Barcelona, 1976, p. 20). Cf. CAROZZA, Paolo G., *Op. cit.*, p. 621; BICUDO, Hélio. *Direitos humanos e sua proteção*. São Paulo: FTD, 1997, pp. 36/37. Não é demais reforçar que há de se ter cuidado com o “imperialismo cultural”. Cf. DOUZINAS, Costas. *Op. cit.*, p. 30.

⁶⁰ Cf. MELLO, Celso de Albuquerque. “Antinomias no Direito Internacional dos Direitos Humanos”. MELLO, Celso de Albuquerque; TORRES, Ricardo Lobo (Dirs.). *Arquivos de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, vol. 3, p. 22; SALCEDO, Juan Antonio Carrillo. *Op. cit.*, p. 18.

Mas cumpre ressaltar que o universalismo, bem como a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos foram reconhecidos de forma incontornável⁶¹ pela comunidade internacional⁶² durante a Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena no ano de 1993.⁶³

O Direito interno incorpora, portanto, o Direito Internacional de Direitos Humanos, por intermédio dos documentos normativos internacionais com os quais se compromete,⁶⁴ como também transpondo tais direitos para a Constituição e leis do país. A positivação dos direitos humanos nos sistemas internos deu origem aos direitos fundamentais, consagrados nas Constituições⁶⁵ (formais ou materiais),⁶⁶ direitos que constituem o catálogo de opções políticas⁶⁷ de um determinado Estado.

⁶¹ Valerio de Oliveira Mazzuoli, ao tratar das conclusões da Conferência de Viena de 1993, assevera que “Compreendeu-se, finalmente, que o relativismo cultural não pode ser invocado para justificar violações a direitos humanos. A tese universalista – segundo a qual se deve ter um padrão *mínimo* de dignidade, independentemente da cultura dos povos – defendida pelas nações ocidentais saiu, ao final, vencedora, afastando-se de vez a ideia de relativismo cultural no que tange à proteção internacional dos direitos humanos”. (MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., p. 806).

⁶² Releva mencionar a diversidade cultural compreendida nos 171 países e mais de duas mil ONGs que participaram da Conferência de Viena, o que, sem dúvida, legitima as conclusões advindas do encontro, especialmente a Declaração ali aprovada, que foi adotada sem reservas, o que implica a aceitação global de seus preceitos (apesar das dificuldades iniciais), que incluem os da DUDH e os da Carta da ONU. Diante disso, caem por terra as imputações feitas à DUDH de que os direitos nela proclamados possuem um alcance relativo, não se aplicando de uma maneira global. Vale transcrever o art. 5º da Declaração de Viena: “Art. 5º – Todos os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados. A comunidade internacional deve considerar os Direitos Humanos, globalmente, de forma justa e equitativa, no mesmo pé e com igual ênfase. Embora se deva ter sempre presente o significado das especificidades nacionais e regionais e os diversos antecedentes históricos, culturais e religiosos, compete aos Estados, independentemente dos seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os Direitos Humanos e liberdades fundamentais”. Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos...*, cit., pp. 91/96.

⁶³ Cf. STEINER, Sylvia H. “A Universalidade dos Direitos do Homem e os desafios à sua implementação”. In: PRONER, Carol *et al.* (Coords.). *70º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos: La Protección Internacional de los Derechos Humanos en cuestión*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 31/33.

⁶⁴ Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, cit., p. 73.

⁶⁵ Art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão: “A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”.

⁶⁶ A expressão “direitos humanos” designa, assim, aqueles direitos reconhecidos nas normas internacionais, enquanto a denominação “direitos fundamentais” refere-se àqueles consagrados nos textos constitucionais. Cf. VENTURA, Catarina Sampaio. *Op. cit.*, p. 27; MIRANDA, Jorge. *Manual...*, cit., pp. 15/17. Merece relevo a definição de direitos fundamentais dada por Jorge Miranda: “Por direitos fundamentais entendemos os direitos ou as posições jurídicas ativas das *personas* enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição, seja na Constituição formal, seja na Constituição material – donde, *direitos fundamentais em sentido formal e direitos fundamentais em sentido material*”. (*Idem*, p. 09).

⁶⁷ Como nos ensina Canotilho, estas opções são fruto do “pacto” entre as forças políticas e sociais do Estado, as quais, mesmo diante das diferenças e desacordos, chegaram a um compromisso constitucional (CANOTILHO, J. J. Gomes. *Op. cit.*, p. 218).

Verifica-se, destarte, a existência de sistemas complementares de direitos humanos: o sistema internacional (que pode ser dividido em global e regional) e o sistema interno, sendo indispensável o diálogo entre a ordem jurídica interna e a ordem internacional com vistas à proteção desses direitos. Essa proteção multinível é uma via de mão dupla: enquanto o sistema internacional contribui para o aprimoramento do sistema interno, os Estados contribuem para a evolução e o aperfeiçoamento do sistema internacional.⁶⁸

A positivação dos direitos humanos, tanto na esfera internacional, quanto na interna, propicia sua proteção judicial, a qual é fundamental quando o Estado falha em, espontaneamente, respeitá-los e garanti-los.⁶⁹

É certo que, apesar de sua inegável evolução, os mecanismos à disposição do SIDH ainda se mostram muito aquém do que deveriam,⁷⁰ visto que dotados de pouca efetividade, sendo enormes os desafios para a plena implementação desses direitos, especialmente frente a situações de pobreza extrema, corrupção, questões culturais, terrorismo etc., circunstâncias que não serão resolvidas apenas pela existência de normas.⁷¹ Mas não se podem negar os muitos avanços no reconhecimento, na proteção e implementação de direitos humanos básicos, justamente em razão da existência desses mecanismos de proteção.

⁶⁸ O embaixador Gilberto Saboia, Presidente da Comissão de Redação da Conferência Mundial dos Direitos Humanos (Viena, 1993), no artigo intitulado “O Brasil e o Sistema Internacional dos Direitos Humanos”, confirma essa contribuição recíproca dos sistemas interno e internacional: “Plenamente inserido no sistema internacional dos direitos humanos, o Brasil contribui para a sua evolução e aperfeiçoamento, ao mesmo tempo em que o sistema internacional, através de suas normas e mecanismos de controle, favorece o aprimoramento das normas e instituições nacionais neste domínio – há uma relação interativa e construtiva. A primazia cabe, sem dúvida, ao processo interno e é no âmbito da sociedade brasileira e de suas instituições políticas que devemos buscar compreender e vencer resistências e encontrar os caminhos que permitam realizar os direitos humanos de forma duradoura no Brasil. Nossa bússola é a compreensão da inextricável interdependência entre desenvolvimento, democracia e respeito aos direitos humanos”. Disponível em https://www.faneesp.edu.br/site/documentos/brasil_sistema_internacional_direitos_humanos.pdf. Acesso em 08/06/2018.

⁶⁹ Cf. MORAES, Alexandre de. *Op. cit.*, p. 3.

⁷⁰ Eventuais falhas do sistema não devem servir para desmerecê-lo ou justificar sua não utilização. São muitos os mecanismos e instrumentos à disposição das pessoas e órgãos legitimados a buscar a responsabilização internacional do Estado violador. Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, *cit.*, p. 412. Flávia Piovesan apresenta diversas sugestões de melhoria do sistema internacional de proteção aos direitos humanos (In: PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, *cit.*, p. 497), devendo ser destacado que a criação, em nível global, de um Tribunal Internacional de Direitos Humanos, que funcionasse de forma permanente e que admitisse o acesso direto dos indivíduos, seria fundamental para o aprimoramento do sistema.

⁷¹ Cf. BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, p. 27.

Também importa destacar que a simples inclusão de um rol de direitos humanos nas ordens jurídicas internas não significa que tais direitos sejam efetivamente implementados.⁷² Daí a importância de que os operadores do Direito legitimados a atuar na mudança das realidades locais – como entidades da sociedade civil, Promotores de Justiça, Defensores Públicos e Juízes de Direito, no caso do Brasil – se qualifiquem e se apropriem das normas de proteção de direitos humanos, sejam elas internas ou internacionais, de modo a cumprirem seu papel de transformação social, pois somente com a proteção desses direitos básicos conseguiremos estabelecer uma sociedade mais justa, solidária e pacífica.⁷³

1.2. Deveres do Estado (na ordem jurídica brasileira)

O Estado existe para o homem, e não o contrário.⁷⁴ Ele “foi gerado para ser, acima de tudo, o garante do bem-estar do homem”.⁷⁵ Para cumprir esse objetivo, inúmeros direitos que refletem valores universalmente aceitos como essenciais à humanidade foram, paulatinamente, sendo reconhecidos e positivados, recebendo, no plano internacional, a denominação de direitos humanos e, no plano interno dos Estados, a denominação de direitos fundamentais.⁷⁶

Como já mencionado, os direitos humanos se desenvolveram a partir da

⁷² Diante da dicotomia verificada entre os discursos de direitos humanos e a realidade da grande maioria da população mundial, Boaventura de Souza Santos questiona: “(...) se os direitos humanos servem eficazmente à luta dos excluídos, dos explorados e dos discriminados ou, se, pelo contrário, a tornam mais difícil”. (SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUI, Marilena. *Direitos humanos, democracia e desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2013, p. 42.

⁷³ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, cit., p. 430.

⁷⁴ O Estado é um meio para a concretização dos direitos das pessoas que o habitam, e não um fim em si mesmo. Cf. VENTURA, Catarina Sampaio. *Op. cit.*, pp. 30/31; TRINDADE, A. A. Cançado. *El ejercicio...*, cit., p. 124; NOVAIS, Jorge Reis. *A dignidade...*, vol. 1, cit., p. 59. Bobbio relembra que a Declaração de 1789 já sinalizava, em seu art. 2º, que “A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem”. (BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, p. 56). Paulo Otero também sinaliza que a ordem jurídica é voltada para a pessoa humana e a ela se destina, sendo que o próprio Estado existe em função dela; portanto, os ideais de justiça, segurança e liberdade “nunca podem deixar de estar ao serviço do homem vivo e concreto e de sua inalienável dignidade” (OTERO, Paulo. *Instituições políticas...*, cit., pp. 27/28, 487.

⁷⁵ AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 7. Cf. OTERO, Paulo. *Instituições políticas...*, cit., p. 339 e ss.

⁷⁶ Cf. ALVES, Waldir. “Controle de convencionalidade das normas internas em face dos tratados de direitos humanos equivalentes às emendas constitucionais”. In: MARINONI, Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Coords.). *Controle de convencionalidade...*, cit., p. 318.

necessidade de proteção contra os abusos do poder estatal.

A todo direito humano corresponde um dever correlato.⁷⁷ Direitos e deveres são, assim, duas faces da mesma moeda.⁷⁸ O Estado é o responsável primário pela implementação dos direitos humanos e fundamentais.⁷⁹ Aos direitos humanos assegurados aos indivíduos contrapõem-se, portanto, os deveres do Estado de respeitá-los, protegê-los e promovê-los.

A Convenção Americana de Direitos Humanos confirma essa íntima relação entre direitos humanos e deveres do Estado ao estabelecer, em seus arts. 1º e 2º, que:

Art. 1º. Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a **respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício** a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social. (...)

Art. 2º. Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, **os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo**

⁷⁷ Cf. MIRANDA, Jorge. *Manual...*, cit., p. 122.

⁷⁸ A vida em sociedade foi, historicamente, comandada pelos deveres, tendo como objetivo a proteção do grupo e não do indivíduo. A consagração dos direitos do homem, na dimensão que hoje conhecemos, foi fruto de uma lenta evolução, iniciada ainda na Antiguidade, e intensificada no segundo pós-guerra. Cf. BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, pp. 53, 74, 94. O autor alerta, entretanto, para o fato de que “a primazia do direito não implica de forma alguma a eliminação do dever, pois direito e dever são dois termos correlatos e não se pode afirmar um direito sem afirmar ao mesmo tempo o dever do outro de respeitá-lo”. (*Idem*, p. 205). Marcus Pinto Aguiar, ao tratar dos direitos consagrados nos principais documentos normativos que compõem o sistema interamericano de direitos humanos, elucida: “(...) Os direitos elencados em cada um desses instrumentos abrigam de forma correlata deveres que podem ser exigidos pelos indivíduos frente ao Estado, característica própria do Direito Internacional dos Direitos Humanos (...)” (AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 59). André de Carvalho Ramos classifica os direitos, enquanto faculdade de exigir de terceiro determinada obrigação, em *direito-pretensão* (que gera a contrapartida de outrem do dever de prestar), *direito-liberdade* (“consistente na faculdade de agir que gera a ausência de direito de qualquer outro ente ou pessoa”), *direito-poder* (direito de exigir determinada sujeição do Estado ou de outra pessoa) e *direito-imunidade* (autorização concedida pela norma a determinada pessoa, impedindo que outra interfira de qualquer modo). In: RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, cit., pp. 29/30. Segundo Paulo Otero, os deveres são a contraface dos direitos fundamentais, sendo que a cada direito corresponde uma pluralidade de deveres, que vão do dever de respeito ao dever de proteção e de concretização (OTERO, Paulo. *Instituições políticas...*, cit., pp. 537/538).

⁷⁹ A responsabilidade imediata pela efetivação dos direitos humanos e fundamentais é do Estado. O sistema internacional não substitui a responsabilidade do sistema interno, possuindo este uma responsabilidade mediata, subsidiária. Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., p. 822.

com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades.
(grifos nossos)

O Estado encontra-se vinculado ao respeito e à garantia⁸⁰ dos direitos humanos e fundamentais que compõem o seu *corpus iuris*. O ordenamento jurídico brasileiro é composto pela Constituição, pela legislação infraconstitucional e pelos documentos normativos internacionais aos quais o Estado se vinculou.⁸¹

Desde o preâmbulo da Constituição brasileira (CRFB) – que declara que o Brasil é um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias⁸² –, saltam aos olhos os inúmeros deveres do Estado relacionados à proteção dos direitos humanos. Também quando o legislador constitucional estabeleceu os fundamentos, os objetivos e os princípios que regem a República (arts. 1º, 3º e 4º), com destaque para a *dignidade da pessoa humana*⁸³ e a *prevalência dos direitos humanos*,⁸⁴ fica claro o compromisso assumido pelo Brasil

⁸⁰ Conforme esclarece Conor Foley: “Respeitar significa que nenhum órgão, funcionário ou agente do Estado pode violar ou lesionar indevidamente nenhum dos direitos reconhecidos na Convenção, não importando se a violação ocorreu em decorrência de ordens superiores ou sob aparência de legalidade interna. Garantir significa o dever do Estado de abster-se de violar e de impedir que se violem os direitos enunciados na Convenção, bem assim gerar mecanismos para efetivamente garantir tais direitos”. (FOLEY, Conor. *Combate à tortura. Manual para magistrados e membros do Ministério Público*. Primeira edição publicada no Reino Unido em 2003: Al Doyle; Centro de Direitos Humanos, Universidade de Essex, 2003, p. 139).

⁸¹ Entre eles, destacam-se os tratados internacionais ratificados pelo Brasil, que criam obrigações legais para os Estados contratantes, bem como as Declarações de Direitos com força de *ius cogens*, como a DUDH e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADH); o desrespeito a eles pode importar em responsabilização internacional.

⁸² A Constituição reflete “tanto o que nós somos enquanto sociedade, como o que nós queremos ser” (JACKMAN, Martha *apud* PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos... cit.*, p. 91). A construção de uma sociedade livre justa e solidária, objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (art. 3º, I da CRFB), “envolve a definição de tarefas ou incumbências fundamentais do Poder Político no sentido de promover uma melhor dignificação de cada ser humano” (OTERO, Paulo. *Direito constitucional... cit.*, p. 31).

⁸³ A dignidade da pessoa humana é o fundamento do Estado de Direito, bem como dos direitos fundamentais. O citado princípio vincula todos os poderes públicos, os quais estão obrigados a respeitá-lo, protegê-lo e promovê-lo (NOVAIS, Jorge Reis. *A dignidade... cit.*, vol. 1, pp. 13, 18/19).

⁸⁴ O princípio da prevalência dos direitos humanos, previsto no art. 4º, II da CRFB, liga a ordem interna à ordem internacional, caracterizando-se como elemento de interpretação do direito a ser aplicado no caso

com a efetivação de tais direitos.

O texto constitucional prossegue pródigo em reconhecer tais direitos (Títulos II e VIII). Além dos que foram expressamente consignados no texto da Carta Magna, a cláusula de abertura prevista no art. 5º, par. 2º da CRFB incorpora à ordem jurídica interna os direitos e garantias decorrentes dos tratados internacionais de que o Brasil faça parte.

A vinculação do Estado ao cumprimento dos deveres decorrentes dos direitos humanos e fundamentais que compõem o seu *corpus iuris* importa em limitação e em obrigações direcionadas aos Três Poderes do Estado, assim resumidas: o Legislativo, no processo de elaboração das leis, não poderá restringir, injustificadamente, os referidos direitos, além de ter o dever de editar as normas necessárias à regulamentação e efetivação dos mesmos;⁸⁵ o Executivo, além do dever de respeitar, promover e proteger os direitos fundamentais, tem a obrigação de implementar as medidas administrativas para a sua concretização; e o Judiciário, que tem o dever de garantir o respeito, a proteção e a implementação dos direitos humanos, aplicando as normas legais, constitucionais e convencionais quando os mesmos forem ameaçados ou violados, seja por ação ou omissão.

Os deveres do Estado de respeito aos direitos humanos são devidos a todas as pessoas sujeitas à sua jurisdição – seja ela nacional, estrangeira, apátrida, residente ou não – que estiverem no território do Estado no momento da violação.⁸⁶ Tais obrigações do Estado materializam-se em deveres negativos (dever de respeito, consistente em obrigações de não fazer) e positivos (dever de garantia, consistente em obrigações de fazer).⁸⁷

concreto, o qual será sempre o que se mostrar mais benéfico à garantia dos direitos humanos do indivíduo – princípio *pro homine* (MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *O controle jurisdicional...*, cit., p. 173).

⁸⁵ Cf. MENDES, Gilmar Ferreira. *Op. cit.*, p. 119.

⁸⁶ Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., p. 824.

⁸⁷ Os deveres são negativos e positivos, ou seja, os Estados têm o dever de não violar os direitos assegurados, bem como têm obrigação de adotar as medidas necessárias para a implementação dos direitos. Esse dever do Estado vale tanto para os nacionais, quanto para os estrangeiros Cf. BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, p. 283. Releva frisar que o Estado se encontra obrigado a um mínimo de proteção (mínimo essencial). Além da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal (STF), garantindo o mínimo existencial em lides envolvendo direitos fundamentais, a Corte Suprema brasileira também tem precedentes reconhecendo a proibição de insuficiência no que concerne à proteção desses direitos (v. STF, STA 419/RN Min. Gilmar Mendes, j. 6/4/2010). Cf. SCHUTTER, Olivier De. *Op. cit.*, p. 280; OTERO, Paulo. *Instituições políticas...*, cit., p.

Os direitos fundamentais garantidos no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente os previstos no título II da CRFB, são todos exigíveis e têm aplicação imediata, por força do disposto no art. 5º, par. 1º da CRFB,⁸⁸ não importando, nesse sistema, a distinção entre *direitos civis e políticos* ou *direitos econômicos, sociais e culturais*.⁸⁹

Essa vinculação do Estado ao cumprimento de suas obrigações em relação à efetivação dos direitos humanos é bem traduzida no voto do Juiz Sérgio Ribeiro Ramírez, proferido na sentença do *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*:

(...) 9. O Estado atua como garante dos direitos e liberdades dos que se acham sob sua jurisdição porque assim dispõem as normas fundamentais internas – especialmente a Constituição Política – e assim o decidem as disposições internacionais que amparam os

556. Boaventura de Souza Santos aponta para uma triste realidade: “os direitos humanos surgem como o patamar mais baixo de inclusão”. (SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUÍ, Marilena. *Op. cit.*, p. 50).

⁸⁸ Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, *cit.*, p. 104/106; RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, *cit.*, p. 484. Nesse sentido, já decidiu o STJ, quando do julgamento do Pedido de Extradicação 986. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=489856>>. Acesso em 26/03/2018.

⁸⁹ Diferentemente do Brasil, outros países, como Portugal, por exemplo, fazem distinção no que concerne à implementação de direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais (v. art. 9º da Constituição Portuguesa). Jorge Miranda, didaticamente, ensina que os primeiros são “direitos de *libertação do poder*, e, simultaneamente, *direitos à proteção do poder*”, enquanto os “direitos sociais são *direitos de libertação da necessidade* e, ao mesmo tempo, *direitos de promoção*”. (MIRANDA, Jorge. *Manual...*, *cit.*, p. 123). Cf. PIOVESAN, Flávia. *Temas...*, *cit.*, p. 123). Sobre a distinção entre direitos civis e direitos sociais, cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Op. cit.*, pp. 437/484; MIRANDA, Jorge. *Manual...*, *cit.*, pp. 122 e ss. Ainda quanto à citada distinção, o PIDCP impõe a **obrigação imediata** de respeitar e assegurar os direitos por ele proclamados (autoaplicabilidade). Já o PIDESC, em função do volume de recursos financeiros necessários para a implementação desses direitos, admite uma **progressividade** no cumprimento das obrigações, estabelecendo, entretanto, que não haja discriminação de qualquer natureza na implementação dos direitos e que o Estado “**take steps**”, ou seja, adote medidas no sentido da citada efetivação (v. art. 2º do Pacto). Quanto à interpretação de como essa progressividade deve ser implementada, releva conferir os Comentários Gerais números 3 (1990) e 12 do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Mesmo que se reconheça, no caso brasileiro, a existência de dificuldades orçamentárias para a implementação de todos os direitos sociais assegurados no ordenamento jurídico pátrio, o Estado se encontra vinculado à **garantia do mínimo existencial**. Importa mencionar, outrossim, que os 171 Estados presentes à II Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena 1993) reconheceram a universalidade, indivisibilidade e inter-relação dos direitos humanos, bem como a responsabilidade dos Estados no que diz respeito a todos eles (Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, *cit.*, pp. 215/216; PIOVESAN, Flávia. *Temas...*, *cit.*, pp. 123-124). É importante ressaltar a complementaridade entre as duas categorias de direitos, uma vez que somente indivíduos que têm garantidos seus direitos sociais serão capazes de exercer plenamente seus direitos civis (cf. LAFER, Celso. *A reconstrução...*, *cit.*, p. 176) e vice-versa (cf. PIOVESAN, Flávia. *Temas...*, *cit.*, p. 43). Sobre a indivisibilidade e justiciabilidade de todos os direitos humanos, cf. STEINER, Sylvia H. “A Universalidade dos Direitos do Homem e os desafios à sua implementação”. In: PRONER, Carol *et al.* (Coords.). *70º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos: La Protección Internacional de los Derechos Humanos en cuestión*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 31/32.

direitos humanos. Ser garante não implica relevar o sujeito em suas decisões e atuações, mas proporcionar os meios para que possa decidir e atuar do melhor modo possível, desenvolver suas potencialidades e cumprir seu destino. Garante-se o gozo e exercício do direito e da liberdade por meio de abstenções e prestações. A função garantista do Estado, que abriu caminho por meio dos direitos de primeira geração e sua conseqüente observância pelo Estado – em geral uma observância negativa –, avançou consideravelmente por meio dos direitos de segunda geração que com eles trouxeram a exigência de promoções e prestações públicas. (...).⁹⁰

Lamentavelmente, apesar de sua posição de garantidor, o Estado brasileiro é, ao mesmo tempo, o principal violador dos direitos humanos assegurados em seu ordenamento jurídico, seja por ação, seja por omissão de seus agentes e órgãos.⁹¹ O Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, chegou a afirmar que “a violação de direitos humanos na América Latina faz parte da política governamental dos mais diferentes países”.⁹²

Mas releva destacar que, apesar da distância entre a normatização e a realidade, muito já se avançou⁹³ e, de fato, “sem os progressos do direito internacional, a realidade seria ainda mais negativa”.⁹⁴ Os Estados, ao aderirem aos tratados internacionais de direitos humanos e consentirem no controle, monitoramento e fiscalização da comunidade internacional no que concerne ao cumprimento das obrigações e deveres decorrentes desses pactos, propiciam uma garantia adicional de proteção dos direitos

⁹⁰ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf>. Acesso em 21/08/2017.

⁹¹ A violação de direitos humanos em solo brasileiro possui raízes históricas, sendo documentada desde o Brasil Colônia, entretanto este não é o espaço para aprofundarmos o tema, o qual demandaria uma investigação própria. O que se pretende, por meio deste trabalho, é apontar caminhos, pela via do SIDH, para que tais violações diminuam e/ou cessem, garantindo-se, eficazmente, os direitos reconhecidos em nosso ordenamento jurídico.

⁹² In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O esgotamento dos recursos internos no direito internacional*. 2 ed. Brasília: UnB, 1997, p. 11.

⁹³ Thomas Buergenthal, ao comentar o crescimento das normas de proteção aos direitos humanos, alerta: “(...) *the world’s human rights situation has not improved to the same extent. Serious human rights violations continue in many parts of the world. It is no doubt also true that much progress has been made and that international human rights law is today playing an increasingly more important role in helping to prevent such violations*”. (BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David. *Op. cit.*, p. iii).

⁹⁴ Cf. ESPIELL, H. Gros *apud* TRINDADE, A. A. Cançado. *Direito das Organizações Internacionais*. 6 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014, p. 79.

humanos.⁹⁵

Uma vez ratificado o tratado,⁹⁶ o Estado está vinculado aos compromissos internacionais assumidos. Tais compromissos devem ser implementados, em âmbito nacional, por meio de medidas legislativas, administrativas e outras, que se mostrem apropriadas. Se o Estado,⁹⁷ por ação ou omissão, violar direitos reconhecidos e garantidos nesses pactos, ficará sujeito a ser responsabilizado interna e internacionalmente.⁹⁸

Cabe primeiramente ao sistema interno o dever de garantir o respeito, a promoção e a proteção dos direitos humanos no território sob a jurisdição do Estado, remediando eventuais violações. A responsabilização interna precede a internacional, uma vez que o sistema internacional de proteção é subsidiário ao interno.

Neste ponto, destaca-se o papel desempenhado pelo Ministério Público e pelo Judiciário na fiscalização e controle dos atos internos. Aquele, submetendo ao Judiciário as situações de violação, com vistas a estancá-las e/ou repará-las. Este, tutelando as posições jurídicas lesadas, sancionando as violações.⁹⁹ Como ressalta Paulo Otero, “a existência de mecanismos judiciais de controle da conformidade jurídica de actuação do

⁹⁵ Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, cit., p. 476.

⁹⁶ Quanto ao momento de incorporação dos tratados internacionais de direitos humanos no Direito brasileiro, vale destacar o posicionamento de Flávia Piovesan, que afirma que ele ocorre com o ato de ratificação, passando a regra internacional de direitos humanos a vigorar de imediato, por força do disposto no art. 5, par. 1º da CRFB (PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, cit., p. 491).

⁹⁷ Aí incluídos os seus agentes públicos, mas também os particulares (sejam pessoas físicas ou jurídicas). Cada membro da sociedade, na mesma medida em que é titular de direitos humanos fundamentais, também está sujeito aos deveres correspondentes em relação aos demais membros. Assim sendo, se o particular (pessoa física ou jurídica) viola direitos humanos de outrem e o sistema de proteção interno falha em sanar ou reparar tal lesão, o Estado pode vir a ser responsabilizado.

⁹⁸ André de Carvalho Ramos ensina que todo sistema jurídico possui regras concernentes à responsabilização daqueles que não observam as condutas prescritas, o que se aplica também ao ordenamento jurídico internacional, que possui regras de responsabilização. O autor esclarece, ainda, que a responsabilidade internacional do Estado pela prática de ato ilícito internacional é um princípio geral do Direito Internacional, como reiteradamente decidido pelas Cortes internacionais (Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, cit., pp. 19 e 71/74). Relewa registrar que é a União que tem a responsabilidade internacional pelas violações verificadas, mesmo que as condutas tenham sido praticadas por agentes dos Estados da Federação ou dos Municípios (Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, cit., p. 420). O Estado também pode ser responsabilizado por atos de terceiro, como empresas privadas que atuam em seu território, por exemplo. (Cf. OTERO, Paulo. *Instituições políticas...*, cit., p. 536). Mas os atos ilícitos, violadores de direitos humanos, praticados por particulares somente serão imputados ao Estado quando este faltar com seus deveres de prevenção e repressão (Cf. REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 272).

⁹⁹ Cf. OTERO, Paulo. *Direito constitucional...*, cit., p. 97.

Poder é uma exigência de um verdadeiro Estado de Direito”.¹⁰⁰

Mas, uma vez esgotados os recursos internos, mantendo-se as violações às referidas obrigações e/ou não havendo reparação dos danos sofridos, ou seja, falhando o sistema interno de proteção, o sistema internacional se apresenta como importante via de pressão (moral, política e/ou jurídica), capaz de contribuir para a implementação dos direitos em tela.¹⁰¹

Como veremos adiante, são vários os mecanismos do SIDH com força moral, política e/ou jurídica para motivar ou obrigar o Estado a cumprir seus deveres internacionais,¹⁰² não sendo as normas jurídicas internacionais sobre direitos humanos meras normas programáticas. Sua inobservância importa em responsabilização do Estado,¹⁰³ responsabilização que tem natureza objetiva,¹⁰⁴ sem qualquer consideração acerca de culpa,¹⁰⁵ e que demanda ser eficaz, sob pena de as obrigações pactuadas se tornarem letra morta, de se equipararem a simples conselhos.¹⁰⁶

¹⁰⁰ *Idem*, p. 94.

¹⁰¹ Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, *cit.*, p. 73.

¹⁰² Como bem apontado por André de Carvalho Ramos, o peso da opinião pública internacional pode contribuir para a mudança de comportamento do Estado violador de direitos humanos através do *power of embarrassment* ou da *mobilisation de la honte*. Mas o dever do Estado em adimplir suas obrigações internacionais não é apenas um dever moral, mas é, principalmente, um dever jurídico, derivado dos documentos normativos aos quais se encontra vinculado. (Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, *cit.*, pp. 14/15).

¹⁰³ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, *cit.*, pp. 35/36.

¹⁰⁴ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, *cit.*, pp. 40/41.

¹⁰⁵ André de Carvalho Ramos destaca o entendimento jurisprudencial dominante das instâncias internacionais no sentido do predomínio da **teoria objetiva da responsabilidade internacional do Estado**, fundamentado na defesa dos direitos e no benefício do indivíduo, esclarecendo que: “(...) a responsabilidade internacional nasce a partir da infração à norma de conduta internacional por meio de ação ou omissão imputável ao Estado, sem que haja qualquer recurso a uma avaliação da culpa do agente-órgão do Estado. (...) Para os autores da teoria da responsabilidade objetiva, o cerne deste instituto está no dever de reparação que nasce toda vez que houver uma violação de uma norma internacional. A responsabilidade objetiva é caracterizada pela aceitação da ausência da prova de qualquer elemento volitivo ou psíquico do agente. Bastaria a comprovação do nexo causal, da conduta e do dano em si”. (RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, *cit.*, pp. 90 e 92). A CorteIDH afirmou a responsabilidade objetiva do Estado no paradigmático *Caso A Última Tentação de Cristo vs. Chile*, nos seguintes termos: “(...) 72. Esta Corte entende que a responsabilidade internacional do Estado pode ser gerada por atos ou omissões de qualquer poder ou órgão, independentemente de sua hierarquia, que violem a Convenção Americana. Isto é, todo ato ou omissão, imputável ao Estado, em violação às regras do Direito Internacional dos Direitos Humanos, compromete a responsabilidade internacional do Estado. No presente caso, esta foi gerada em virtude de que o artigo 19, inciso 12, da Constituição estabelece a censura prévia na produção cinematográfica e, portanto, determina os atos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. (...)”.

¹⁰⁶ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, *cit.*, p. 20; cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo Internacional...*, *cit.*, p. 36.

Destarte, diante do **fato ilícito internacional** (que pode ser causado por ação ou omissão de qualquer órgão legislativo,¹⁰⁷ administrativo ou mesmo judicial¹⁰⁸ quanto aos compromissos de respeito e garantia dos direitos humanos), do **resultado lesivo** ao indivíduo e do **nexo causal** entre o fato e o resultado, verifica-se a responsabilidade internacional do Estado,¹⁰⁹ que pode ser instado a reparar o dano.¹¹⁰

É fato que, quando o acionamento do sistema internacional se mostrar necessário, significará que o controle interno falhou ou não foi adequado. Apesar de seus mecanismos ainda se mostrarem aquém do desejável,¹¹¹ o sistema internacional de direitos humanos apresenta a potencialidade de compensar estes “déficits nacionais”.¹¹²

Quanto ao cumprimento de seus deveres internacionais, cumpre registrar a disposição constante no art. 27 da Convenção de Viena, da qual o Brasil é signatário:¹¹³ estabelece que **os Estados não podem invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado**, devendo as obrigações assumidas ser cumpridas de boa-fé.¹¹⁴ Se o Estado, no exercício de sua soberania, aceitou,

¹⁰⁷ O Parlamento pode vir a aprovar normas que violem os direitos humanos. Aliás, atrocidades foram cometidas durante a Segunda Guerra com base na lei e em nome dela. Daí a importância de o próprio Poder Legislativo exercer o controle de convencionalidade sobre os atos normativos internos.

¹⁰⁸ As Cortes internacionais de direitos humanos não se constituem em uma quarta instância e não se destinam a reavaliar decisões judiciais nacionais. Mas, se o Judiciário nacional efetivamente violar direitos humanos, tais decisões são passíveis de revisão pelas Cortes internacionais. Nesse sentido, em clara evolução de sua perspectiva anterior, já se posicionou a CorteIDH no *Caso Cabrera Garcia y Montiel Flores vs. Mexico*. Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, cit., pp. 80/81.

¹⁰⁹ Valerio de Oliveira Mazzuoli elenca várias excludentes de responsabilidade do Estado, valendo citar a legítima defesa, as contramedidas, o caso fortuito, a força maior e o estado de necessidade. Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, pp. 515/516.

¹¹⁰ CF. TRINDADE, A. A. Cançado. *Tratado...*, cit., p. 554. Vale conferir trecho do voto concorrente do Juiz Cançado Trindade na sentença do *Caso La Última Tentación de Cristo* (Par. 40): “(...) qualquer ato ou omissão do Estado, por parte de qualquer um dos Poderes – Executivo, Legislativo ou Judiciário – ou agentes do Estado, independentemente de sua hierarquia, em violação de um tratado de direitos humanos, gera a responsabilidade internacional do Estado Parte em questão; (...)”. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/f30eb7942e6ea89e4d2ec4ca870784d3.pdf>>. Acesso em 09/06/2018. Cf. REZEK, Francisco. *Op. cit.*, p. 269 e ss.

¹¹¹ Cf. STEINER, Henry. “Prefácio”. In: PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, cit., p. 61.

¹¹² Cf. PIOVESAN, Flávia. *Idem*, p. 18.

¹¹³ Convenção promulgada pelo decreto 7.030/2009, da Presidência da República. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em 05/06/2017. A adesão a um tratado internacional significa que as violações decorrentes de seu descumprimento, mesmo que as vítimas sejam nacionais de um dos Estados contratantes, não serão mais objeto exclusivo da jurisdição interna desse Estado. Cf. BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, p. 7.

¹¹⁴ André de Carvalho Ramos ressalta que a CorteIDH enfatiza que essas regras constituem princípios gerais de Direito Internacional, citando vários casos de sua aplicação pela Corte Permanente de Justiça

voluntariamente e de boa-fé, as obrigações e compromissos estabelecidos em um tratado, não pode negar-se a adimpli-los (*pacta sunt servanda*).

Assim, diante do descumprimento do Estado brasileiro¹¹⁵ aos deveres e compromissos internacionais assumidos de respeito, promoção e proteção de direitos humanos, mostra-se o sistema internacional de proteção como importante instrumento motivador para a transformação desse quadro, razão pela qual demanda ser melhor explorado pelo Ministério Público.

1.3. O sistema internacional de proteção

O SIDH nasceu da necessidade de se proteger o indivíduo, diante de ações ou omissões violadoras dos Estados. Seu surgimento se deu a partir da verificação da incapacidade dos Estados de garantirem por si só os direitos humanos de seus cidadãos.¹¹⁶ O objetivo do sistema internacional é, portanto, a proteção do ser humano, e não dos Estados contratantes, devendo a interpretação dos princípios e normas que o regem ser feita em prol daquele.¹¹⁷ O ser humano ocupa, assim, o epicentro do sistema.¹¹⁸

É importante ressaltar, desde logo, que o SIDH é subsidiário aos sistemas nacionais, ou seja, só deve ser acionado após esgotados os meios internos para a satisfação das obrigações assumidas em âmbito internacional.¹¹⁹ O sistema se organiza

Internacional e pela Corte Internacional de Justiça (Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, cit., pp. 144-145).

¹¹⁵ Como apontado por Marcus Pinto Aguiar, não só os atos ilícitos dos agentes do Estado importarão em responsabilidade internacional, os atos dos particulares também, como ocorreu no *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil* (Cf. AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 107). É importante destacar que graves violações de direitos humanos são cometidas por empresas ou entidades privadas, sendo que o sistema internacional de direitos humanos não as considera partes legítimas para figurarem no polo passivo de demandas, recaindo sobre o Estado a responsabilização pelos ilícitos por elas praticados. No atual modelo econômico, de grandes conglomerados financeiros, este é um dos pontos em que o sistema precisa evoluir.

¹¹⁶ Cf. AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 102.

¹¹⁷ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, cit., pp. 21-31 e 36-37.

¹¹⁸ Cf. GARCIA, EMERSON. *Proteção...*, cit., p. 174.

¹¹⁹ Como bem apontado por Flávia Piovesan, o SIDH desempenha dupla função: de promoção desses direitos, estabelecendo padrões mínimos a serem observados pelos Estados, e de proteção dos direitos, quando o sistema interno falhar em dar resposta adequada às violações (PIOVESAN, Flávia. *Temas...*, cit., p. 449).

basicamente em três vertentes: a da promoção (que se dá, em síntese, por meio do incentivo e positivação internacional dos direitos e do estabelecimento de padrões – *standard setting*), a do controle (realizada primordialmente pelos *treaty bodies*, sem prejuízo do controle efetuado pela sociedade civil organizada, pelos outros Estados e outros atores) e a da garantia (por intermédio da tutela jurisdicional, que visa a sancionar ou reparar as lesões).¹²⁰

A institucionalização da proteção aos direitos humanos, por intermédio da criação de organismos internacionais com autoridade acatada pelos Estados, foi fundamental para o reconhecimento, proteção e promoção desses direitos, tanto em âmbito internacional, quanto em âmbito interno.¹²¹

Cumprir registrar que, no atual estágio do sistema de proteção dos direitos humanos, mesmo em tempos de emergência pública ou em situações extremas em que se mostrem necessárias restrições *temporárias* a alguns direitos, há limites que não podem ser jamais ultrapassados,¹²² como previsto no art. 4º do PIDCP, que estabelece o procedimento de suspensão de obrigações referentes aos direitos civis e políticos. A CADH possui dispositivo semelhante (art. 27), bem como a Convenção Europeia de Direitos Humanos (art. 15) e as Convenções de Genebra (art. 3º). Incluem-se entre os direitos inderrogáveis e absolutos os direitos à vida e à liberdade de religião e de pensamento, vedando-se, ainda, a prática da tortura,¹²³ da escravidão, do genocídio, enfim, condutas que ferem de morte a dignidade da pessoa humana.¹²⁴

¹²⁰ Cf. LAFER, Celso. *Direitos humanos...*, cit., pp. 47/50, 69/70; BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, pp. 38/39.

¹²¹ Cf. MIRANDA, Jorge. *Manual...*, cit., pp. 46/47; TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações...*, cit., pp. 7 e 534; SALCEDO, Juan Antonio Carrillo. *Op. cit.*, p. 77; GARCIA, Emerson. *Proteção...*, cit., p. 174.

¹²² O núcleo duro dos direitos humanos é o limite que não pode ser ultrapassado. Cf. SALCEDO, Juan Antonio Carrillo. *Op. cit.*, p. 105.

¹²³ A CIJ, no *Caso Bélgica vs. Senegal* (2012), confirmou que a vedação à prática da tortura tem natureza de *ius cogens*. No mesmo sentido, decidiu o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, no *Caso A. Furundzija*.

¹²⁴ Cf. MOREIRA, Vital. GOMES, Carla de Marcelino. *Op. cit.*, p. 58; VAN BUEREN, Geraldine. *Op. cit.*, p. 4. No sistema jurídico brasileiro, os direitos individuais somente podem ser limitados na vigência do estado de defesa ou de estado de sítio (arts. 136 e 137 da CRFB), demandando expressa disposição constitucional ou lei ordinária promulgada com fundamento na Constituição. Cf. MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional (Série EDB)*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 43/44. Alexandre de Moraes acrescenta que, além da previsão legal, a intervenção no âmbito dos direitos e liberdades individuais pressupõe também que as restrições sejam proporcionais, ou seja, necessárias, adequadas e razoáveis (MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos*. *Op. cit.*, p. 28).

O SIDH pode ser classificado em global ou regional, dependendo da organização internacional que o estrutura e coordena e à qual os Estados se vinculam. Tais sistemas são complementares, cabendo à vítima da violação escolher qual sistema se mostra mais favorável à proteção ou reparação de seu direito.¹²⁵

Apesar das patentes limitações dos sistemas existentes, não se podem negar sua importância como instrumento de proteção dos direitos humanos nem sua imensa contribuição ao reconhecimento, positividade, monitoramento, respeito, garantia e promoção desses direitos,¹²⁶ sendo evidentemente responsáveis pela modificação das estruturas internas dos países, ao exigirem dos Estados a adoção de medidas legislativas, administrativas e judiciais que reconheçam e garantam os direitos humanos, bem como que previnam as violações.¹²⁷

Sempre com vistas à evolução do sistema, em prol de maior proteção, uma importante mudança que acrescentaria efetividade aos direitos já reconhecidos relaciona-se com a ampliação da legitimidade para figurar no polo passivo dos processos de responsabilização internacional. Considerando que apenas os Estados podem ser sujeitos passivos perante os Tribunais de Direitos Humanos, o que é da tradição do Direito Internacional, um aprimoramento relevante nos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos seria a possibilidade de as empresas, especialmente os grandes conglomerados financeiros, figurarem no polo passivo das demandas internacionais por violações a esses direitos. Nos dias de hoje, em razão de seu enorme poder econômico e consequente influência junto aos governos, tais empresas verdadeiramente ditam as políticas públicas em diversas áreas que afetam o bem-estar da população, como o meio ambiente e as relações de trabalho.¹²⁸ Os Estados,

¹²⁵ Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, cit., p. 346; FREITAS, Isabela Moura. *Proteção e justicialização dos direitos humanos: A proteção dos direitos humanos e a fiscalização no cumprimento das decisões dos sistemas Europeu e interamericano*. Oeiras: Causa das Regras, 2014, p. 19; PIOVESAN, Flávia. *Temas...*, cit., p. 45; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., pp. 763/764.

¹²⁶ Cf. TRINDADE, A. A. Cançado. *Direito das organizações...*, cit., pp. 80, 84, 327.

¹²⁷ Cf. RIBEIRO, Evandro de Aguiar; TEREZO, Cristina Figueiredo. *A legitimidade ativa de instituições públicas brasileiras perante o sistema interamericano de direitos humanos*. Disponível em <<http://biblioteca.mppa.mp.br/phl82/capas/Leg119.pdf>>, p. 119. Acesso em 24/06/2018.

¹²⁸ No sistema de proteção atual, a responsabilização por atos ilícitos violadores de direitos humanos perpetrados por particulares recai sobre o Estado, quando este deixa de adotar as medidas necessárias a estancar, sanar e/ou reparar tais violações. Vale transcrever trecho do relatório sobre as graves violações de direitos humanos perpetradas pela empresa TKCSA no Município do Rio de Janeiro, documento elaborado pelas entidades da sociedade civil Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS) e Justiça Global, que assim resume a conduta do Estado em relação às violações de direitos: “(...) As empresas transnacionais são o núcleo do sistema capitalista mundial e são responsáveis por violações de

tão ciosos de sua soberania, terminam por se transformar em dóceis instrumentos dos interesses desses grupos econômicos.¹²⁹

Esse fato não passou despercebido ao direito internacional, que tem se preocupado, cada vez mais, com a questão. Nessa linha, o Conselho de Direitos Humanos da ONU aprovou os *Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos* (2011), que trata da responsabilidade corporativa na proteção aos direitos humanos, bem como da responsabilidade dos Estados referente à atividade de tais corporações.¹³⁰ Tal mecanismo, sem força vinculante, não é ainda a medida final almejada, mas não deixa de ser um passo na necessária evolução do sistema, ostentando, ainda, força moral. Uma Convenção tratando da evidente sujeição das empresas às normas internas e externas de proteção aos direitos humanos é um movimento esperado, que não pode tardar.

1.3.1. O sistema global

O sistema global¹³¹ é capitaneado¹³² pela Organização das Nações Unidas (ONU).¹³³ Fundada em 1945, seus objetivos encontram-se expressos na Carta das

direitos humanos, degradação ambiental, além de repressão e criminalização de lutas sociais e de resistência no mundo todo. Enquanto as normas de direitos humanos que protegem os povos e os bens comuns não são regidas por um sistema que obrigue seu cumprimento, aquelas que protegem o direito dos investidores – em especial as grandes empresas transnacionais – têm caráter obrigatório e vinculante. Essa diferença cria uma assimetria, a chamada ‘arquitetura da impunidade’, em que as transnacionais são as principais beneficiadas, e os Estados e organismos internacionais, seus cúmplices. (...)”. In: PACS. JUSTIÇA GLOBAL. *Relatório de violações de direitos humanos na siderurgia: o caso TKCSA*. Rio de Janeiro, 2017, p. 6.

¹²⁹ Cf. SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUI, Marilena. *Op. cit.*, p. 51/52. Os autores chamam a atenção para o que denominam de “fascismo desenvolvimentista”, que faz tábula rasa dos direitos de cidadania e humanos. *Idem*, p. 122.

¹³⁰ MAZZUOLI, Valerio Oliveira. *Curso de Direitos Humanos...*, *cit.*, pp. 533 e ss. O autor cita, ainda, outras normas internacionais (*soft law*) que devem nortear as empresas privadas na proteção dos direitos humanos, tais como as Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais, a Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais e a Política Social da OIT e o Pacto Global da ONU.

¹³¹ Também denominado universal ou onusiano.

¹³² Isso não significa que não haja outros organismos internacionais com sistemas de alcance global. Podemos citar, como exemplos, a Conferência da Haia, a OMC, entre outros. Mas é no sistema ONU que o sistema de proteção internacional de direitos humanos apresenta maior capilaridade e complexidade. Cf. BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; MARQUES, Laura Cabral de Avelar. “A sanção coercitiva como instrumento de eficácia da norma no Direito Internacional”. *Revista da Faculdade de Direito UFMG – Belo Horizonte*, n. 67, 2015, p. 355. Disponível em <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/1740/1653>>. Acesso em 09/07/2018.

Nações Unidas, devendo ser destacados, em razão do tema do presente trabalho, os concernentes ao respeito aos direitos humanos e à proteção à paz.¹³⁴

Dentre os principais órgãos da ONU, relacionam-se diretamente com a proteção aos direitos humanos:

– A Assembleia Geral: entre suas muitas funções, cumpre destacar seu papel na promoção da cooperação internacional nos terrenos econômico, social, cultural, educacional e sanitário e o favorecimento do pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, por parte de todos os povos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião (art. 13, 1, *b* da Carta). Releva citar ainda que a Assembleia Geral recebe os relatórios anuais encaminhados pelos órgãos de monitoramento dos tratados de direitos humanos (*treaty bodies*) e demais organismos e agências da Organização, podendo fazer recomendações aos Estados membros ou ao Conselho de Segurança com referência a qualquer daquelas questões ou assuntos.¹³⁵

Sendo constituída a Assembleia Geral por todos os Estados membros das Nações Unidas, suas declarações, apesar de não apresentarem a mesma força dos tratados, têm peso inquestionável,¹³⁶ pois emanam da maioria de seus integrantes, caracterizando-se como *soft law*.¹³⁷

¹³³ A ONU é uma organização internacional intergovernamental criada por acordo entre Estados, que possui personalidade jurídica internacional, ou seja, que pode celebrar tratados, contrair obrigações e reclamar direitos. Após o final da Segunda Guerra, o mundo viu crescer o número dessas organizações, que podem ter fins gerais (como a ONU e a OEA) ou específicos (como a OIT e o FMI, chamadas de agências especializadas). Cf. MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, pp. 535/536.

¹³⁴ Cf. FONSECA, Rui Guerra da. “Autodeterminação, soberania e reforma institucional das Nações Unidas”. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. Coimbra Editora, 2001, vol. XLII, n. 2, p. 1.051.

¹³⁵ V. arts. 9º a 22 da Carta das Nações Unidas.

¹³⁶ Cf. FOLEY, Conor. *Op. cit.*, p. 7. A Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) é exemplo dessa força moral, e mesmo jurídica, das declarações emanadas da Assembleia Geral. A DUDH, apesar de não ter natureza de tratado, tem força de *ius cogens*.

¹³⁷ A. A. Cançado Trindade esclarece que: “(...) a atividade por assim dizer ‘legislativa’ dos órgãos internacionais não equivale a *treaty-making*, pois é evidente que resoluções e declarações daqueles órgãos distinguem-se de tratados e convenções ordinários e não estão sujeitos a ratificação; no entanto, contribuem decisivamente para a evolução e renovação do direito internacional consuetudinário, processo este que é acelerado pela praxe das organizações internacionais de consultar previamente os Estados e obter informações por meio de técnicas modernas de comunicação”. (TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações...*, *cit.*, p. 432). As normas de *soft law*, apesar de não terem força vinculante, são importantes instrumentos de pressão moral, além de servirem como fonte de interpretação e de orientação para os Estados, que devem observá-las, uma vez que são originárias de órgãos aos quais se filiaram, comprometendo-se a respeitar suas diretrizes e objetivos.

– O Conselho Econômico e Social: tem, entre suas funções, a elaboração de estudos e relatórios a respeito de assuntos internacionais de caráter econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos, podendo fazer recomendações a respeito de tais assuntos à Assembleia Geral, aos Membros das Nações Unidas e às entidades especializadas interessadas. Poderá, igualmente, fazer recomendações destinadas a promover o respeito e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, bem como criar comissões para os assuntos econômicos e sociais e a proteção dos direitos humanos, assim como outras comissões que forem necessárias para o desempenho de suas funções.¹³⁸

Importa mencionar, ainda, a *Comissão sobre o Status das Mulheres*, braço do Conselho Econômico e Social, que se constitui no principal órgão global exclusivamente dedicado à promoção da igualdade de gênero e ao empoderamento das mulheres.¹³⁹

– O Conselho de Direitos Humanos, órgão que substituiu a Comissão dos Direitos Humanos, é subsidiário da Assembleia Geral, tem sede em Genebra e foi criado pela resolução n. 60/251, de 15 de março de 2006. O Conselho é responsável, entre outras relevantes funções, por promover o respeito universal à proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem distinção de qualquer natureza, cabendo-lhe apurar as situações envolvendo graves e sistemáticas violações, podendo efetuar recomendações aos Estados violadores.

– O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, criado em 1993 pela resolução n. 48/141, é o principal funcionário do sistema ONU com atuação na área dos direitos humanos e oferece suporte aos diversos órgãos de monitoramento.¹⁴⁰ O escritório do Alto Comissariado também é sediado em Genebra e integra o Secretariado. Entre suas muitas funções, o Alto Comissariado deve promover o direito ao desenvolvimento, fortalecer e integrar os direitos humanos no sistema ONU, exercer a coordenação no campo da formação em direitos humanos, desenvolver programa de publicações e atividades de informação sobre o tema, prestar apoio

¹³⁸ V. Artigos. 61-72 da Carta das Nações Unidas.

¹³⁹ Cf. BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, pp. 137-139.

¹⁴⁰ É importante ressaltar também o trabalho humanitário desenvolvido desde 1951 pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

especializado e secretariar os organismos de direitos humanos da ONU, como o Conselho de Direitos Humanos e os comitês de monitoramento dos tratados.

Ligadas ao Alto Comissariado, desenvolvendo um trabalho relevante em prol dos direitos humanos, destacam-se as Relatorias, órgãos unipessoais (Relatores Especiais) ou coletivos (Grupos de Trabalho), encarregados de averiguar, por meio de procedimentos especiais ou temáticos, a ocorrência de violações de direitos humanos.

Do mesmo modo, os Comitês, também denominados de *treaty bodies*, são organismos fundamentais na efetivação dos direitos humanos, enquanto órgãos de monitoramento dos tratados. Cada tratado do sistema ONU possui seu respectivo Comitê (por exemplo: o Comitê de Direitos Humanos, do PIDCP; o Comitê de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, do PIDESC; o Comitê contra a Tortura, da Convenção contra a Tortura; e assim por diante).

– Merece ser feita menção, ainda, à Corte Internacional de Justiça (CIJ) e ao Conselho de Segurança, os quais, apesar de não serem órgãos de direitos humanos, também enfrentam questões relacionadas a violações a esses direitos.

A CIJ é o órgão jurisdicional das Nações Unidas, que tem sede na Haia e, diferentemente dos Tribunais dos sistemas internacionais regionais, não se constitui em um Tribunal de Direitos Humanos.¹⁴¹ Sua competência, contenciosa e consultiva,¹⁴² se restringe a pleitos entre Estados, não sendo facultado aos indivíduos o acesso direto a esse órgão.¹⁴³ Apesar disso, diversos casos submetidos à CIJ envolveram violações de direitos humanos e buscaram saná-las, com a consequente proteção aos indivíduos, findando por gerar uma importante mudança no perfil da Corte.¹⁴⁴

¹⁴¹ O sistema global padece com a falta de Tribunal de Direitos Humanos com jurisdição global e com possibilidade de acesso direto dos indivíduos, o que, decerto, muito contribuiria para o fortalecimento do sistema e maior proteção e efetividade dos direitos reconhecidos mundialmente.

¹⁴² V. Art. 36 do Estatuto da CIJ.

¹⁴³ V. Art. 34 do Estatuto da CIJ.

¹⁴⁴ A CIJ é um Tribunal de jurisdição geral, que dirime conflitos entre Estados, não se destinando especificamente a resolver litígios individuais envolvendo questões de direitos humanos. Apesar disso, a Corte tem, desde seus primórdios (como no *Caso do Estreito de Corfu*, por exemplo), desempenhado importante papel na proteção internacional dos direitos humanos, tanto na sua função contenciosa quanto consultiva, em diversos casos que lhes são submetidos. Como exemplo dessa atuação, envolvendo, inclusive, medidas provisórias adotadas pela CIJ visando à preservação de direitos individuais indisponíveis, podemos citar os casos *Ahmadou Sadio Diallo* (direito à liberdade, ao devido processo legal, à propriedade), *Breard, LaGrand e Avena* (direito à vida de pessoas condenadas à

Do mesmo modo, o Conselho de Segurança tem sido chamado a se posicionar em situações envolvendo graves violações de direitos humanos.¹⁴⁵ O órgão tem como objetivo primordial a manutenção da paz e da segurança internacionais. Diante de situações que ameacem a paz e a segurança envolvendo genocídio, crimes de guerra, “limpeza” étnica e crimes contra a humanidade, a Organização das Nações Unidas vem sendo chamada a dar resposta a essas violações, com base no princípio da *responsabilidade de proteger*, o que tem implicado o posicionamento do Conselho de Segurança em questões concernentes a violações de direitos humanos. Releva frisar que as decisões do Conselho de Segurança são vinculantes, nos termos do art. 25 da Carta da ONU.¹⁴⁶

Também as agências especializadas, previstas no art. 57 da Carta da ONU, merecem ser destacadas na proteção aos direitos humanos. Tais agências são entidades autônomas (no que concerne à constituição e política de trabalho), de caráter técnico e administrativo, que possuem personalidade jurídica própria, mas que atuam em cooperação com a Organização nas áreas de interesses mútuos, especialmente as relacionadas à proteção de direitos humanos.¹⁴⁷ A Organização Internacional do

execução), *Estados Unidos vs. Irã* (direito à vida, à liberdade e à segurança do pessoal diplomático e consular), *Nicarágua vs. Estados Unidos* (direito à vida, à liberdade e à segurança dos cidadãos nicaraguenses), *Burkina Faso/ República do Mali* (integridade e segurança das pessoas na zona do litígio), *Camarões vs. Nigéria* (direito à vida, ao não sofrimento), *Congo vs. Uganda* (no qual a CIJ reconheceu a ocorrência de graves e repetidas violações a direitos humanos e ao direito internacional humanitário na República Democrática do Congo), entre outros. Cf. BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, pp. 63, 125-126; AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 41; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos...*, *cit.*, pp. 70/71. A mudança no perfil dos Juízes da Corte (como Rosalyn Higgins, Peter Kooijmans, Thomas Buergenthal, Bruno Simma e Caçado Trindade, por exemplo, os quais já atuaram como membros de organismos de direitos humanos) tem incrementado essa abordagem voltada para a proteção dos direitos humanos. Cf. RIETER, Eva. “International Human Rights Law and the International Court of Justice”. 2014. Disponível em <file:///C:/Users/Rosa%20Carneiro/Downloads/SSRN-id2393651%20(1).pdf>. Acesso 17/07/2018. Vale registrar, ainda, que um crescente número de tratados internacionais de direitos humanos tem conferido competência à CIJ para, em caráter subsidiário, dirimir conflitos entre os Estados, como por exemplo a Convenção da ONU contra a tortura (art. 30, par. 1º) e a Convenção da ONU sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação racial (art. 22). Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, *cit.*, pp. 102, 105/111.

¹⁴⁵ Como exemplos das repetidas ações do Conselho de Segurança em situações de violação de direitos humanos podemos citar as resoluções 688 (tratamento dado pelo Iraque à minoria curda), 841 (Haiti), 820 (Iugoslávia), entre outras. Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, *cit.*, pp. 141/142.

¹⁴⁶ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, *cit.*, p. 139; TRINDADE, Antonio Augusto Caçado. *Direito das organizações...*, *cit.*, p. 30; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, *cit.*, p. 104.

¹⁴⁷ Cf. BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, p. 153; MIRANDA, Jorge. *Manual...*, *cit.*, p. 47.; REZEK, Francisco. *Op. cit.*, pp. 265/266; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, *cit.*, p. 567.

Trabalho (OIT), a Organização para a Educação e Cultura (UNESCO), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO) são algumas das mais importantes.¹⁴⁸

Indiscutível a contribuição da OIT, criada em 1919, cujos diversos tratados de proteção aos direitos dos trabalhadores colocaram a entidade na vanguarda da proteção dos direitos humanos. Insta registrar, inclusive, que o sistema de monitoramento através de relatórios foi originalmente introduzido pela OIT.¹⁴⁹

O Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD)¹⁵⁰ também são organismos especializados ligados à ONU, que igualmente merecem menção, por fomentarem, por meio de auxílio técnico e financeiro, empréstimos e doações, bem como o desenvolvimento de políticas públicas com vistas à redução da pobreza.¹⁵¹

Apesar de não ser um órgão da ONU, mas tendo com ela uma relação de cooperação, o Tribunal Penal Internacional (TPI) igualmente exerce importante papel na proteção dos direitos humanos. A Corte, criada pelo Estatuto de Roma,¹⁵² tem caráter permanente, personalidade jurídica própria e é sediada na Haia, nos Países Baixos. Exerce jurisdição adicional e complementar às jurisdições penais nacionais¹⁵³ e tem

¹⁴⁸ Valerio de Oliveira Mazzuoli divide os organismos especializados da ONU em quatro grupos: I) de cooperação econômica – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (Bird ou Banco Mundial) e o Fundo Monetário Internacional (FMI); Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO); Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI); Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI); II) de cooperação social – Organização Internacional do Trabalho (OIT); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); a Organização Mundial de Saúde (OMS); III) de cooperação em comunicações – a União Internacional de Telecomunicações (UIT); a Organização da Aviação Civil Internacional (Oaci); a União Postal Universal (UPU); a Organização Marítima Internacional (OMI); IV) de finalidade específica – a Organização Meteorológica Mundial (OMM); a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA); a Organização Mundial do Turismo (OMT); a Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ). In: MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., pp. 568/575.

¹⁴⁹ Cf. VAN BUEREN, Geraldine. *Op. cit.*, p. 384.

¹⁵⁰ Também chamado de Banco Mundial.

¹⁵¹ Cf. VAN BUEREN, Geraldine, *Op. cit.*, pp. 378 e 395. Flávia Piovesan alerta, entretanto, que as agências financeiras internacionais não possuem uma política dirigida aos direitos humanos, devendo tal diretriz ser incorporada à atuação das mesmas (PIOVESAN, Flávia. *Temas...*, cit., p. 129).

¹⁵² O Brasil aceitou a jurisdição do TPI, tendo o referido pacto sido promulgado pelo decreto presidencial n. 4.388/2002. O art. 5º, par. 4º da CRFB expressamente afirma a submissão do Brasil à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão.

¹⁵³ As jurisdições nacionais têm preferência.

como objetivo a responsabilização das pessoas¹⁵⁴ que cometeram crimes de maior gravidade com alcance internacional,¹⁵⁵ ou seja, ilícitos que afetam a comunidade internacional no seu conjunto, tais como genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e de agressão internacional.¹⁵⁶ A proteção aos direitos humanos é destacada no Preâmbulo do tratado, direcionado ao combate à impunidade de tais crimes, que configuram as mais graves violações à dignidade humana e que atentam contra a paz, a segurança e o bem-estar da humanidade.¹⁵⁷

Releva citar, ainda, pelo importante papel que desempenham na proteção dos direitos humanos, as seguintes organizações internacionais, que também possuem alcance global: i) o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), organização de direito privado, humanitária, independente, criada em 1863, que tem como objetivo garantir a proteção e a assistência às vítimas de conflitos armados e tensões. Sua atuação foi expressamente prevista na Convenção de Genebra (art. 9º).¹⁵⁸ É considerado o guardião do Direito Internacional Humanitário;¹⁵⁹ e ii) a Organização Mundial do Comércio (OMC),¹⁶⁰ que, por meio de cláusulas sociais¹⁶¹ inseridas em acordos

¹⁵⁴ Diferentemente dos Tribunais de Direitos Humanos, o TPI responsabiliza as pessoas físicas, nos termos do art. 25, 1 e 2 do seu Estatuto.

¹⁵⁵ A total independência do TPI o autoriza, inclusive, a demandar nacionais de Estados que não ratificaram a Convenção (MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., pp. 890/891).

¹⁵⁶ Cf. LAFER, Celso. *Direitos humanos...*, cit., pp. 46/47.

¹⁵⁷ Cf. REZEK, Francisco. *Op. cit.*, p. 156.

¹⁵⁸ As quatro Convenções de Genebra (1949) tratam do direito humanitário durante conflitos armados internacionais. Versam sobre: I) a proteção de feridos e enfermos durante período de guerra terrestre; II) a proteção de feridos, enfermos e náufragos em guerra naval; III) o tratamento a ser dispensado a prisioneiros de guerra; e IV) a proteção de civis em tempos de guerra. Dois Protocolos adicionais (1977) acrescentam disposições sobre guerras de libertação nacional e sobre guerras civis. Cf. REZEK, Francisco. *Op. cit.*, pp. 375/376. As Convenções de Genebra expressam um núcleo mínimo de direitos humanos que devem ser respeitados em qualquer circunstância. Cf. SALCEDO, Juan Antonio Carrillo. *Op. cit.*, pp. 45/47.

¹⁵⁹ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., pp. 366/368.

¹⁶⁰ Rogério Tair e Camilla Capucio analisam o aparente conflito e antagonismo entre direitos humanos e comércio internacional. Os autores relatam que uma nova abordagem, incrementada a partir de 1999, com o Pacto Global lançado pelo então Secretário Geral da ONU Kofi Annan, alçou a promoção e a proteção dos direitos humanos como objetivos precípuos do comércio, tendo em vista o impacto direto que tal atividade tem na vida dos indivíduos. (TAIAR, Rogério; CAPUCIO, Camilla. “A Organização Mundial do Comércio e os Direitos Humanos: Uma relação possível?”. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, vol. 105, pp. 146 e ss, jan./dez. 2010. Disponível em <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67896/70504>>. Acesso em 10/07/2018).

¹⁶¹ A *cláusula social*, na definição de Rogério Tair e Camilla Capucio, “seria a previsão de direitos trabalhistas mínimos a serem respeitados pelos membros da OMC, como forma de evitar práticas comerciais desleais resultantes de seu descumprimento”. (TAIAR, Rogério; CAPUCIO, Camilla. *Op. cit.*, p. 156).

comerciais internacionais, tem logrado implementar melhorias nas condições de trabalho de grupos vulneráveis, como crianças, por exemplo, restringindo a exploração dessa mão de obra e coibindo a prática de *dumping* social.¹⁶²

1.3.2. O sistema regional

Os Estados também se organizaram em âmbito regional.¹⁶³ A Organização dos Estados Americanos (OEA), o Conselho da Europa¹⁶⁴ e a União Africana são as entidades regionais que aglutinam os Estados nas Américas, Europa e África,¹⁶⁵ respectivamente, apresentando sistemas regionais de proteção aos direitos humanos mais consolidados. Esses organismos produziram diversos tratados que reconhecem direitos humanos universais ou específicos a determinados segmentos da população.

Já os sistemas regionais árabe¹⁶⁶ e asiático¹⁶⁷ ainda se encontram em estágios iniciais de desenvolvimento.

¹⁶² “(...) a prática do *dumping* social tem por objetivo retirar do mercado outros concorrentes, chamando atenção do consumidor através de um preço notoriamente mais baixo, desleal. A medida *antidumping* social serve como uma salvaguarda contra esse tipo de situação”. (MODENA, Ana Isabel. *As cláusulas sociais como instrumento de efetividade dos direitos fundamentais do trabalho*. Disponível em <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp139464.pdf>>. Acesso em 09/07/2018, pp. 129-131).

¹⁶³ Olivier De Schutter atribui o nascimento dos sistemas regionais ao tratamento modesto que as Nações Unidas inicialmente deferiram aos direitos humanos (SCHUTTER, Olivier De. *Op. cit.*, p. 23).

¹⁶⁴ O Conselho da Europa tem como um de seus principais objetivos a promoção dos valores e direitos consignados na Convenção Europeia de Direitos Humanos.

¹⁶⁵ A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, adotada em 1981, estabeleceu o sistema de proteção e promoção de direitos humanos no âmbito da Organização da Unidade Africana, atual União Africana. Thomas Buergenthal, Dinah Shelton e David P. Stewart elencam diferenças importantes entre a Carta Africana e as Convenções bases dos sistemas americano e europeu: além de direitos, há previsão também de deveres; são reconhecidos direitos não apenas aos indivíduos, mas também aos povos, como os direitos à autodeterminação, à soberania sobre seus recursos naturais, ao desenvolvimento, à paz, à segurança etc; os Estados partes podem impor uma vasta gama de restrições e limites aos direitos nela consagrados. O sistema africano conta igualmente com uma Comissão (órgão de monitoramento) e um Tribunal, a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos e o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos, respectivamente. Paralelamente ao sistema de proteção estabelecido pela União Africana, denúncias de violações aos direitos humanos também podem ser apresentadas perante a Corte de Justiça da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental. Cf. BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, pp. 327-366; AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, pp. 50-53.

¹⁶⁶ Thomas Buergenthal, Dinah Shelton e David P. Stewart esclarecem que, quanto ao sistema árabe, a Carta da Liga dos Estados Árabes, adotada em 1945, não fez qualquer menção aos direitos humanos. A primeira resolução do Conselho da Liga a tocar no tema se deu em 1966. Paralelamente, outra entidade, a Organização da Conferência Islâmica, na Carta de 1972, reconheceu os direitos humanos consagrados

Ambos os sistemas, global e regional, se complementam e conferem uma proteção multinível, que engloba também o sistema interno, o qual, por sua vez, é profundamente influenciado pelo internacional.¹⁶⁸

O sistema europeu é o mais antigo e o mais avançado, destacando-se sobre os demais (global, americano e africano), entre outras razões, por permitir o acesso direto dos indivíduos ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), os quais podem peticionar diretamente ao referido órgão jurisdicional sobre denúncias de violações desses direitos, nos termos do disposto no art. 34 da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH).¹⁶⁹ Várias decisões do TEDH em casos individuais produziram alterações importantíssimas na legislação dos diversos países da União Europeia.¹⁷⁰ Além desse diferencial, outros fatores contribuem para esse sistema de proteção de direitos humanos sobressair ante os demais, como seu

pela ONU. Em 1990, a Conferência proclamou a Declaração do Cairo sobre Direitos Humanos no Islã. Em 1994, a Liga dos Estados Árabes aprovou a Carta Árabe de Direitos Humanos, a qual recebeu inúmeras críticas, por não corresponder aos padrões internacionais de direitos humanos. Mesmo com uma revisão do texto, ocorrida no ano de 2004, ainda há questionamentos acerca de sua compatibilidade com os instrumentos normativos de direitos humanos adotados pela comunidade internacional, mas não se pode negar que a Carta já significa um avanço para o respeito aos direitos humanos na região (Cf. BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, pp. 366-370; MOREIRA, Vital; GOMES, Carla Marcelino (Coords.). *Op. cit.*, pp. 72/73). Marcus Pinto Aguiar ressalta que o Alto Comissariado dos Direitos Humanos da ONU se posicionou criticamente em relação à Carta Árabe, diante de incompatibilidades com as normas de direito internacional (AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 54). A Carta é fundada na religião islâmica, e vários dispositivos submetem sua interpretação à Shari'ah. Além disso, não foi criado ainda nenhum órgão de proteção dos direitos humanos, seja Comitê ou Corte, não se podendo, portanto, falar ainda em sistema de proteção (MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, *cit.*, pp. 878/880).

¹⁶⁷ Quanto à Ásia, não há qualquer sistema de proteção aos direitos humanos que contemple todo o continente. A diversidade da região ainda não permitiu a adoção de um instrumento regional de proteção dos direitos humanos e a criação dos organismos correspondentes. Cf. MOREIRA, Vital; GOMES, Carla Marcelino (Coord.). *Op. cit.*, p. 73; AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 54. Em 2007, a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) promulgou sua Carta, a qual dá a base para o respeito, proteção e promoção dos direitos humanos nos dez países que ratificaram o documento. (Cf. BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, pp. 370-373). Em 2012, a ASEAN avançou um pouco mais, promulgando uma Declaração de Direitos Humanos. Apesar de não ser vinculante e de não possuir mecanismos de monitoramento, é um importante passo na proteção desses direitos. Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos...*, *cit.*, p. 166.

¹⁶⁸ Cf. GARCIA, Emerson. *Proteção...*, *cit.*, p. 84.

¹⁶⁹ Emerson Garcia esclarece que tal acesso foi inicialmente permitido por meio do Protocolo n. 9, assinado em 6 de novembro de 1990 (Cf. GARCIA, Emerson. *Proteção...*, *cit.*, p. 86). O sistema europeu foi aprimorado por meio do Protocolo n. 11, que reconheceu o acesso direto e irrestrito aos indivíduos, concentrando no TEDH a apreciação e a decisão sobre as petições individuais referentes às violações aos direitos humanos. Cf. TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Tratado...*, *cit.*, p. 119; VENTURA, Catarina Sampaio. *Op. cit.*, p. 25; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos...*, *cit.*, pp. 138/139.

¹⁷⁰ Cf. AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, pp. 47/49.

funcionamento permanente e a atuação de seu Conselho de Ministros no monitoramento do cumprimento das sentenças da Corte Europeia.¹⁷¹

O TEDH, previsto na Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH), tem competência contenciosa e consultiva. Sua missão é definida a partir do art. 19 e seguintes da Convenção Europeia, com destaque para a solução de conflitos envolvendo a interpretação e a aplicação da Convenção e seus respectivos Protocolos (art. 32), com vistas a assegurar o respeito aos direitos previstos no referido pacto. Aqui também é necessário o esgotamento das vias internas, devendo a provocação ser levada ao Tribunal no máximo dentro de seis meses a contar da decisão definitiva do sistema interno. Exercendo o Tribunal um papel de supervisão e não de apelação, na hipótese de se confirmar a ocorrência de violação, poderá o Tribunal atribuir à parte lesada uma reparação, nos termos do art. 41 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.¹⁷²

Em razão do tema escolhido, interessa-nos mais de perto o **sistema interamericano de direitos humanos**.¹⁷³ Seu marco inicial se situa em 1948, quando, durante a 9ª Conferência Internacional Americana (Bogotá), foram aprovadas a Carta da Organização dos Estados Americanos e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADH).¹⁷⁴

A DADH dispõe, em seu preâmbulo:

(...) Que a consagração americana dos direitos essenciais do homem, unida às garantias oferecidas pelo regime interno dos Estados, estabelece o sistema inicial de proteção que os Estados americanos consideram adequado às atuais circunstâncias sociais e jurídicas, não deixando de reconhecer, porém, que deverão fortalecê-lo cada vez mais no terreno internacional, à medida que essas circunstâncias se tornem mais propícias. (...).

¹⁷¹ BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; MARQUES, Laura Cabral de Avelar. *Op. cit.*, p. 360; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos...*, *cit.*, p. 141.

¹⁷² Cf. GARCIA, Emerson. *Proteção...*, *cit.*, p. 88.

¹⁷³ Cf. PIOVESAN, Flávia. “Controle de convencionalidade...”, *cit.*, p. 135.

¹⁷⁴ Cf. AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 55; RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, *cit.*, pp. 289/290. A Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem é anterior à Declaração Universal de Direitos Humanos. Mesmo não tendo natureza jurídica de tratado, tem força de *ius cogens*, sendo considerada interpretação autêntica dos dispositivos da Carta da OEA que tratam da proteção dos direitos humanos.

Na sequência do desenvolvimento do sistema interamericano, em 1959, durante a 5ª Reunião dos Ministros das Relações Exteriores, foi criada, por resolução, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) que, nos termos do art. 106 da Carta da OEA, tinha a função de promover o respeito e a defesa dos direitos humanos.

Em 1969 foi assinada a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, que é o principal instrumento normativo do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos.¹⁷⁵ Ela representa o piso protetivo mínimo que os Estados que a ela aderiram devem observar.¹⁷⁶ A CADH estabelece como órgãos competentes para conhecer dos assuntos relacionados com o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados Partes na referida Convenção a Comissão Interamericana de Direitos Humanos¹⁷⁷ e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (art. 33). Cada órgão é formado por sete membros.

Na busca por uma ordem de paz e justiça,¹⁷⁸ a OEA desempenha suas funções por meio de vários órgãos previstos na Carta da Organização¹⁷⁹ e na CADH, com destaque para a Assembleia Geral, o Conselho Permanente, o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH). Todos esses órgãos possuem atribuições para lidar com questões que envolvem direitos humanos, sendo que os dois últimos são os principais organismos do sistema interamericano voltados para a proteção em casos de violação a esses direitos.

A Assembleia Geral é composta por todos os membros da Organização e se reúne anualmente. O art. 4º da Carta estabelece que são membros da organização todos

¹⁷⁵ Considerando que a Convenção Americana não foi suficientemente explícita sobre os direitos econômicos, sociais e culturais, em 1988 a Assembleia Geral da OEA adotou o Protocolo Adicional ao citado pacto, reconhecendo os deveres dos Estados quanto aos citados direitos. Tal documento normativo ficou conhecido como o Protocolo de San Salvador.

¹⁷⁶ Cf. PIOVESAN, Flávia. “Direitos humanos e diálogo entre jurisdições”..., *cit.*, p. 83. Os Estados Unidos e o Canadá não ratificaram a CADH. Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, *cit.*, p. 822.

¹⁷⁷ No sistema interamericano, a CIDH, além de ser o órgão de monitoramento da CADH, também supervisiona o cumprimento dos demais tratados celebrados entre os países membros da OEA. Nesse ponto difere o sistema interamericano do sistema onusiano, que prevê Comitês específicos para cada Convenção. Apesar de o sistema interamericano ter promulgado diversas Convenções, a OEA optou por não criar diversos organismos de monitoramento e controle, centralizando essas funções na CIDH e na CorteIDH. Cf. BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, p. 321.

¹⁷⁸ Art. 1º da Carta da OEA.

¹⁷⁹ V. art. 53 da Carta.

os Estados americanos que a ratificarem. A Assembleia é o órgão que dita a política da Organização. No procedimento de responsabilização internacional por violação de direitos humanos, a Assembleia é o órgão político final, podendo aplicar sanções ao Estado violador, como já ocorreu em relação ao Haiti e a Honduras.¹⁸⁰

Nos períodos em que a Assembleia não está reunida, o Conselho Permanente é o responsável pelas deliberações. Esse Conselho é composto por um representante de cada Estado-membro e, entre suas muitas funções, recebe os relatórios do Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral, da CIDH e dos demais órgãos da OEA, cabendo-lhe apresentar à Assembleia-Geral as recomendações que julgar pertinentes.¹⁸¹

O Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral zela pela observância dos direitos econômicos, sociais e culturais.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)¹⁸² é um órgão autônomo e tem como função principal promover o respeito e a defesa dos direitos humanos (v. arts. 53 e 106 da Carta da Organização dos Estados Americanos e art. 41 da CADH),¹⁸³ desempenhando importante papel na implementação dos citados direitos na região, exercendo uma função preventiva por meio de suas recomendações.¹⁸⁴ Os

¹⁸⁰ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, cit., pp. 212/214. Mas é fato que o sistema interamericano padece ainda de maior efetividade, ao contrário do sistema europeu, que conta com o Comitê de Ministros da Convenção Europeia de Direitos Humanos, o qual pode aplicar, até mesmo, pena de expulsão ao Estado membro violador. No sistema interamericano, a Assembleia Geral, de um modo geral, se limita a registrar publicamente o relatório da Comissão, recomenda que o Estado violador cumpra a decisão do órgão de monitoramento e arquiva o procedimento. Mas importa registrar que Cuba e Honduras já foram sancionadas com a pena de suspensão de sua participação na OEA. Aquela nação ficou suspensa de 1962 a 2009, em razão de incompatibilidade na adoção do regime marxista-leninista e os princípios da Carta da OEA; esta, após o golpe de estado ocorrido em 2009, tendo sido readmitida somente em 2011. Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, cit., pp. 240/241; e SCHUTTER, Olivier De. *Op. cit.*, p. 26; FREITAS, Isabela Moura. *Op. cit.*, pp. 84/85.

¹⁸¹ Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., p. 596.

¹⁸² Como ensina A. A. Cançado Trindade, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos originalmente não foi fruto de um tratado, mas de uma resolução (Resolução VIII da Quinta Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, realizada em Santiago, em 1959). Apenas com o Protocolo de Reformas da Carta da OEA (1967), que entrou em vigor em 1970, a Comissão ganhou base convencional definida, tornando-se formalmente o órgão que é hoje, um dos principais da Organização. Cf. TRINDADE, A. A. Cançado. *Direito das organizações internacionais...*, cit., pp. 75/77, 440/442.

¹⁸³ A CIDH é tanto órgão da OEA, quando acionada em função de violações praticadas pelos Estados membros que não ratificaram a Convenção Americana, quanto órgão da CADH, em relação aos Estados que a ratificaram. Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., pp. 829/830.

¹⁸⁴ Cançado Trindade, citando Andrés Aguilar, destaca a importância das recomendações de caráter geral da CIDH, dirigidas a determinados governos ou formuladas em seus relatórios anuais, que possibilitaram: a derrogação ou modificação de leis, decretos e outros dispositivos que afetavam negativamente a vigência dos direitos humanos; a criação ou o fortalecimento de mecanismos de proteção no ordenamento

procedimentos de monitoramento e supervisão a cargo da CIDH possuem natureza cooperativa, mas, uma vez não observadas suas recomendações pelo Estado violador, a Comissão pode encaminhar o caso à CorteIDH e à Assembleia Geral.¹⁸⁵

Para o cumprimento de sua missão, a Comissão exerce várias funções, com destaque para as atividades consultivas e de promoção de direitos. As atividades predominantes relacionam-se aos estudos das situações dos países ou de temas específicos (relatórios por países ou temáticos) e ao exame das petições individuais.¹⁸⁶

No sistema interamericano, os indivíduos somente têm acesso à CIDH, podendo acessá-la por intermédio do procedimento de petição ou comunicação individual.

No exercício dessa função *quase judicial*, concernente à análise e ao processamento das petições individuais,¹⁸⁷ a Comissão, após examinar os requisitos de admissibilidade,¹⁸⁸ reúne as petições (que ultrapassaram esse estágio) pelo tipo de violação, passando o procedimento a ser tratado diretamente entre a Comissão e o Estado.¹⁸⁹ Inicia-se, assim, a fase conciliatória, prevista nos arts. 36 e 37 do Regulamento da Comissão (RCIDH), com pedido de informações ao Estado, podendo ser realizada investigação *in loco* (art. 39 do RCIDH). Não havendo conciliação, a Comissão elabora um relatório, com suas conclusões e recomendações (arts. 43 e 44 do RCIDH). Na hipótese de o Estado não acatar as recomendações, a Comissão pode submeter o caso à Corte, na forma estabelecida no art. 45 do RCIDH ou elaborar um segundo informe (art. 51 da CADH).

interno ou nacional; e o estabelecimento ou aperfeiçoamento de recursos e procedimentos para a melhor tutela dos direitos humanos (AGUILAR, Andrés *apud* TRINDADE, A. A. Cançado. *O esgotamento...*, *cit.*, p. 239).

¹⁸⁵ A Assembleia Geral é o órgão político final.

¹⁸⁶ Cf. BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, p. 270.

¹⁸⁷ V. arts. 41, *f*, e 44 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

¹⁸⁸ Os requisitos formais de admissibilidade são analisados pela Secretaria Executiva da Comissão (Cf. AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 66).

¹⁸⁹ Cf. TRINDADE, A. A. Cançado. *O esgotamento...*, *cit.*, p. 233. Importante registrar que não cabe recurso contra a decisão da Comissão que inadmite a petição individual. Cf. BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, p. 293.

Se a petição individual for inadmitida pela Comissão, não há recurso possível perante a Corte, uma vez que os indivíduos não têm acesso ao órgão jurisdicional (ao contrário do que ocorre no sistema europeu).¹⁹⁰

Por não ser a Comissão um órgão jurisdicional, suas decisões se materializam em **recomendações**,¹⁹¹ as quais, a despeito disso, devem ser observadas pelos Estados partes, uma vez que, como consignado quando do julgamento do *caso Loayza Tamayo versus Perú*:

(...) 80. Sin embargo, en virtud del principio de buena fe, consagrado en el mismo artículo 31.1 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, que tiene como función “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” en el hemisferio (Carta de la OEA, artículos 52 y 111). 81. Asimismo, el artículo 33 de la Convención Americana dispone que la Comisión Interamericana es un órgano competente junto con la Corte “para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes”, por lo que, al ratificar dicha Convención, los Estados Partes se comprometen a atender las recomendaciones que la Comisión aprueba en sus informes. (...).

A CADH determina, em seu art. 57, que a Comissão comparecerá em todos os casos perante a Corte Interamericana. Diversos autores comparam essa função da

¹⁹⁰ Cf. AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 64.

¹⁹¹ Nos casos submetidos à CIDH, constatada a violação aos direitos humanos, o órgão emitirá um primeiro informe (preliminar), contendo recomendações. O Estado possui três meses para cumpri-las. Na hipótese de não cumprimento, a Comissão pode levar o caso à Corte ou editar um segundo informe, este, definitivo. A CorteIDH, no *Caso Loaysa Tamayo*, se posicionou no sentido do efeito vinculante das recomendações da Comissão, tendo em vista o princípio da boa-fé, que implica o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados. Mas a Corte distinguiu os efeitos das recomendações, considerando que apenas o segundo informe, que é definitivo, obriga o Estado ao cumprimento. Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Proceso internacional...*, *cit.*, pp. 238/239.

Comissão ao papel exercido pelo Ministério Público,¹⁹² eis que aquela atua perante a Corte como protetor da ordem legal estabelecida pela Convenção, não ficando, inclusive, vinculada aos argumentos da vítima ou do Estado cujo processo de responsabilização internacional se encontra submetido à Corte.

A **Corte Interamericana de Direitos Humanos** (CorteIDH), com sede em São José da Costa Rica, é o órgão jurisdicional supranacional do sistema regional americano de proteção de direitos humanos e tem como objetivo a aplicação e a interpretação da CADH, tratado que a instituiu (v. art. 33, *b*). A Corte possui competência contenciosa e consultiva. Órgão autônomo, exerce sua jurisdição somente em relação aos Estados que reconheceram sua competência, nos termos do disposto no art. 62 da CADH.¹⁹³ O Brasil reconheceu a jurisdição da CorteIDH em 3 de dezembro de 1998.¹⁹⁴

As decisões da Corte nos procedimentos contenciosos são definitivas, inapeláveis e vinculantes, podendo as sentenças do Tribunal ser executadas no âmbito interno, nos termos do disposto nos arts. 67 e 68 da Convenção. Já as opiniões consultivas,¹⁹⁵ apesar de não terem a mesma força vinculante, não podem ser vistas como meras sugestões, uma vez que se caracterizam como pronunciamentos judiciais, revestidos de autoridade e legitimidade.¹⁹⁶

Conforme previsto no art. 65 da Convenção, a Corte deve indicar à Assembleia Geral da Organização os casos em que um Estado não tenha dado cumprimento às suas

¹⁹² “When the Commission appears before the Court, it does so as the ‘Ministerio Publico’ of the inter-American system.” (BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, pp. 293-294). No mesmo sentido, Marcus Pinto Aguiar (AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 65) e André de Carvalho Ramos (RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, *cit.*, p. 389).

¹⁹³ Cf. GARCIA, Emerson. *Proteção...*, *cit.*, p. 92; BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; MARQUES, Laura Cabral de Avelar. *Op. cit.*, p. 361.

¹⁹⁴ V. Decreto legislativo 89/1998. O reconhecimento, pelo Estado brasileiro, da jurisdição da CorteIDH confere maior efetividade aos compromissos internacionais assumidos com vistas ao respeito, à proteção e à promoção dos direitos humanos. Cf. OTERO, Paulo. *Instituições políticas...*, *cit.*, p. 589.

¹⁹⁵ No sítio eletrônico da CorteIDH constam 25 opiniões consultivas. Informação disponível em <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_opiniones_consultivas.cfm?lang=en>. Acesso em 02/07/2018. Considerando a intensa atuação do Ministério Público em defesa dos direitos de crianças e adolescentes, merecem destaque as **Opiniões Consultivas 17/02**, sobre a condição jurídica e os direitos humanos das crianças (v. parágrafo 137, pp. 85/88), e **21/14**, a respeito dos direitos e garantias de crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção especial.

¹⁹⁶ Cf. BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, p. 309. Os pareceres da CorteIDH, denominados de opiniões consultivas, previstas no art. 64 da CADH, apesar de não serem vinculantes perante os Estados parte, revelam a interpretação que a Corte faz dos dispositivos das Convenções interamericanas, interpretação que deve ser seguida, pois impede que os Estados violem os citados tratados. Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, *cit.*, p. 419.

sentenças.¹⁹⁷ Apesar de não haver previsão de um mecanismo específico para obrigar o Estado ao cumprimento da sentença, o dispositivo em questão se constitui em importante instrumento de pressão política e moral.¹⁹⁸

Diferentemente do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, que funciona de forma contínua e que permite o acesso direto dos indivíduos, a CorteIDH não funciona o ano inteiro, mas se reúne periodicamente para as sessões,¹⁹⁹ sendo o acesso direto vedado aos indivíduos.²⁰⁰ Somente os Estados ou a Comissão Interamericana possuem legitimidade para acionar a CorteIDH (art. 61 da CADH), e apenas a Comissão o fez até hoje,²⁰¹ em razão das implicações políticas de tal medida. Apesar dessa vedação de acesso direto aos indivíduos, nos casos encaminhados pela CIDH, a Corte assegura a participação das vítimas, de seus parentes ou representantes, autorizando-os a expor diretamente perante o órgão jurisdicional seus argumentos e provas,²⁰² facultando-lhes, até mesmo, requerer medidas provisórias no curso do processo.²⁰³ Uma vez iniciada a ação perante a Corte, a Comissão passa a exercer o papel de *custos legis*, focando-se o órgão jurisdicional prioritariamente nas vítimas e no Estado demandado.²⁰⁴ É importante mencionar que a Corte disponibiliza defensor público às vítimas sem recursos.²⁰⁵

A OEA também possui organismos especializados, como a Organização Pan-Americana de Saúde, o Instituto Interamericano da Criança, a Comissão Interamericana de Mulheres, o Instituto Pan-Americano de Geografia e História, a Repartição

¹⁹⁷ A não observância da sentença da CorteIDH importa em nova violação, passível de responsabilização. Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos...*, cit., p. 49.

¹⁹⁸ Cf. BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, p. 302.

¹⁹⁹ Além das sessões ordinárias, o Presidente ou a maioria dos juízes pode convocar sessões extraordinárias.

²⁰⁰ Flávia Piovesan sinaliza a necessidade de democratização do sistema interamericano, de modo a permitir o acesso direto dos indivíduos à CorteIDH (PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, cit., p. 499).

²⁰¹ Cf. AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 72; RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, cit., p. 248.

²⁰² Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, cit., p. 364.

²⁰³ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, cit., p. 250.

²⁰⁴ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, cit., p. 396; RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, cit., p. 250.

²⁰⁵ V. art. 37 do Regulamento da CorteIDH. Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, cit., p. 396. Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, cit., p. 250; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos...*, cit., p. 49.

Interamericana de Radiocomunicações, o Instituto Indigenista e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura.²⁰⁶

Não é demais reiterar que o sistema interamericano, assim como os demais sistemas internacionais de proteção de direitos humanos, é *intercomplementar* e *subsidiário* aos sistemas internos, ou seja, somente deve ser acionado após o esgotamento dos recursos no âmbito nacional.

Não há dúvidas de que o sistema interamericano necessita de aprimoramento, de modo a aumentar a eficácia da proteção internacional aos direitos humanos na região. Flávia Piovesan apresenta algumas propostas nesse sentido, tais como: a exigibilidade de cumprimento das decisões da Comissão e da Corte, com a adoção pelos Estados de legislação interna relativa à implementação das citadas decisões; a previsão de sanções aos Estados que descumprirem as decisões internacionais; o aprimoramento do mecanismo de supervisão do cumprimento das decisões da Corte: o acesso direto do indivíduo à Corte Interamericana; o funcionamento permanente da Comissão e da Corte.²⁰⁷

Mas importantes avanços do sistema interamericano devem ser exaltados, como, por exemplo, a adoção pela Corte IDH de mecanismo de supervisão do cumprimento de suas decisões (*follow up*)²⁰⁸ e a utilização de indicadores para medir como os Estados partes estão se desincumbindo dos compromissos advindos do Protocolo de San Salvador, que trata dos direitos econômicos, sociais e culturais.²⁰⁹

1.4. Sistema interno X Sistema internacional (sistema multinível)

²⁰⁶ Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., p. 600.

²⁰⁷ Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, cit., pp. 382/384, 478/479. Caçado Trindade também reforça a necessidade de criação de um mecanismo permanente de supervisão internacional para o acompanhamento da execução das sentenças da Corte, à semelhança do que existe no sistema europeu, que conta com um Comitê de Ministros com esta finalidade, pois a efetividade das sentenças depende de sua execução (TRINDADE, A. A. Caçado. *El ejercicio...*, cit., pp. 32 e 35). Ver também FREITAS, Isabela Moura. *Op. cit.*, p. 85.

²⁰⁸ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, cit., p. 264; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos...*, cit., p. 151; Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., p. 837.

²⁰⁹ Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, cit., pp. 349/350.

Como já mencionado, os sistemas global e regional se complementam,²¹⁰ integram-se, e, juntamente com o sistema interno, conferem uma proteção multinível, que tem como escopo o reconhecimento e a implementação dos direitos humanos, a cessação de eventuais violações a esses direitos e a realização da justiça, com a responsabilização dos Estados autores dos atos ilícitos e a reparação das lesões sofridas pelas vítimas.²¹¹

No estágio atual de evolução do Direito, em que normas de direito internacional foram incorporadas ao sistema jurídico interno, não se justifica mais tratarmos as duas ordens, a interna e a internacional, como sistemas jurídicos estanques.²¹² O diálogo e a inter-relação entre a ordem jurídica internacional e as ordens jurídicas nacionais, bem como a recepção daquela no âmbito interno, só foram possíveis com a cessão de parte da soberania dos Estados.²¹³

O conceito de soberania evoluiu desde as ideias iniciais de Jean Bodin, encontrando-se ainda em construção, em razão das constantes, profundas e rápidas mudanças que vêm ocorrendo nas relações entre Estados desde o século passado. A soberania pode ser definida como o poder político do Estado, supremo na ordem interna e independente na ordem externa.²¹⁴

²¹⁰ Cf. KELSEN, Hans. *Derecho y paz en las relaciones internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 116.

²¹¹ Cf. STEINER, Henry *apud* PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, *cit.*, p. 81; Cf. TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Tratado...*, *cit.*, p. 506; NEVES, Marcelo. *Op. cit.*, p. 206.

²¹² Cf. TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Tratado...*, *cit.*, p. 509; CANOTILHO, J. J. Gomes. *Op. cit.*, p. 81.

²¹³ Cf. AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 75; LAFER, Celso. *Direitos humanos...*, *cit.*, p. 17.

²¹⁴ “Soberania significa *poder político supremo e independente*, como observa Marcello Caetano: *supremo*, porque ‘não está limitado por nenhum outro na ordem interna’, *independente*, porque, ‘na ordem internacional, não tem de acatar regras que não sejam voluntariamente aceitas e está em pé de igualdade com os poderes supremos dos outros povos’”. (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, pp. 104 e 107). Vale conferir também a definição de Jorge Miranda: “Olhando ao Direito interno, a soberania surge como um feixe de faculdades ou direitos que o Estado exerce relativamente a todos os indivíduos e a todas as pessoas coletivas de Direito público e privado existentes dentro do seu ordenamento jurídico. (...) Algo de análogo se passa na ordem externa. Soberania aqui equivale ou à própria subjetividade ou personalidade de Direito internacional do Estado ou à capacidade plena de gozo e de exercícios dos direitos conferidos pelas normas internacionais. Um Estado diz-se soberano, como se sabe, quando pode manter relações jurídico-internacionais ou, em sentido mais restrito, quando tem a totalidade daqueles direitos e, assim, participa em igualdade com os demais Estados na comunidade internacional”. (MIRANDA, Jorge. “Constituição e democracia”. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – 50 anos*, n. 65, p. 68, 2017). Cançado Trindade traça um excelente quadro da acepção da soberania no plano das relações internacionais, em TRINDADE, A. A. Cançado. *A proteção internacional...*, *cit.*, pp. 522/526. Cf.

Mas esta noção de soberania absoluta tem sido revista e relativizada em função da internacionalização das relações entre os Estados,²¹⁵ relações que admitem, inclusive, averiguação externa de suas próprias políticas internas²¹⁶ e consequentes intervenções por parte de organismos internacionais.²¹⁷

Nesse contexto, a subordinação dos Estados aos princípios e normas do Direito Internacional não implica violação a sua soberania,²¹⁸ mas apenas limitação,²¹⁹ na medida em que os Estados, voluntariamente, por meio de tratados e outros documentos normativos, aceitaram as obrigações ali elencadas, comprometendo-se a respeitá-las,²²⁰ o que, aliás, é uma das manifestações mais importantes de sua soberania.²²¹

Nesse sentido, já se manifestava, em 1923, a Corte Permanente de Justiça Internacional, no *Caso do Vapor Wimbledon*:

OTERO, Paulo. *Direito constitucional...*, cit., pp. 119/120, 127/128; e KELSEN, Hans. *Op. cit.*, pp. 104/105.

²¹⁵ Como bem apontado por Paulo Otero, essa limitação é “o preço a pagar pelos Estados soberanos por viverem em sociedade (internacional), relacionando-se com outros Estados e demais sujeitos internacionais”. (OTERO, Paulo. *Direito constitucional...*, cit., p. 130). Cf. SALCEDO, Juan Antonio Carrillo. *Op. cit.*, pp. 19/20; MARTINS, Flávia Bahia. *Op. cit.*, p. 272.

²¹⁶ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, cit., p. 32.

²¹⁷ Cf. PIOVESAN, Flávia. “A Constituição Brasileira de 1988 e os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos”. In: PIOVESAN, Flávia. *Temas...*, cit., p. 39; MAZZUOLI, Valerio Oliveira. *Curso de Direitos Humanos...*, cit., pp. 525 e ss.

²¹⁸ Cf. GARCIA, Emerson. *Proteção...*, cit., p. 16. O autor cita, em nota de rodapé (41), dispositivo da Constituição italiana (art. 11) que prescreve que o Estado “aceita limitações de soberania onde elas sejam necessárias para possibilitar um sistema jurídico de justiça e paz entre as nações”, fazendo referência também à alínea 15 do preâmbulo da Constituição francesa de 1946, incorporado à Carta de 1958, que consagra disposição semelhante.

²¹⁹ “*It is a well-established principle of international law that a state may limit its sovereignty by treaty and thus internationalize a subject that would otherwise not be regulated by international law.*” (BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, p. 6).

²²⁰ “(...) conclui-se que o processo de universalização do Direito Internacional dos Direitos Humanos através dos mecanismos de proteção e promoção dos Sistemas Internacionais não é instrumento de interferência na soberania nacional, mas sim, um conjunto de normas, instituições e valores que através de uma relação dialógica procura coordenar a integração dos mesmos, conjuntamente com o Direito e a Política nacionais. Aqui está o fundamento de legitimidade do Sistema Internacional e da vinculação obrigatória do Estado.” (AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 164). O *consentimento* é o elemento que possibilita o relacionamento entre Estados soberanos e sua submissão a uma ordem externa, internacional. Cf. REZEK, Francisco. *Op. cit.*, p. 3. Mazzuoli, citando Malcolm M. Shaw, aduz que a *subordinação* dá lugar à *coordenação*, uma vez que o consentimento é o motor da sociedade internacional contemporânea, cabendo aos Estados a opção de aderir às organizações internacionais, aos tratados e à jurisdição de um tribunal internacional, por exemplo. (MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., pp. 8/9).

²²¹ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, cit., p. 35.; TRINDADE, A. A. Cançado. *A proteção internacional...*, cit., pp. 5/6; OTERO, Paulo. *Instituições políticas...*, cit., p. 377. A noção de soberania está presente na Carta das Nações Unidas, em seu art. 2º, 1 e 7.

(...) *En efecto, la Corte se niega a considerar que la celebración de un tratado en el que el Estado se comprometa a realizar o abstenerse de realizar un acto concreto sea una renuncia de su soberanía; por el contrario, el derecho a asumir compromisos internacionales es un atributo de la soberanía del Estado. (...).*

O princípio da dignidade da pessoa humana, o reconhecimento de direitos humanos e a consequente necessidade de proteção desses direitos contribuíram decisivamente para o abrandamento de alguns limites inerentes à noção de soberania, sem que isso signifique que ela esteja sendo desrespeitada.²²²

Outrossim, no mundo de hoje, em que a globalização é uma realidade, o Estado não pode mais permanecer isolado, fechado em si mesmo. Os países interagem, integram-se e se influenciam reciprocamente em função de diversas questões, políticas, econômicas, jurídicas, sociais, culturais etc. Para que essa integração efetivamente ocorra, os Estados precisam ceder voluntariamente parcela de sua soberania,²²³ sem que isso signifique enfraquecimento, intromissão ou submissão forçada.

Há regras que transcendem até mesmo a vontade dos Estados,²²⁴ como as regras de *ius cogens*²²⁵ e as de validade *erga omnes*.²²⁶ Diante da violação de regras dessa

²²² Como bem assinalado por Salcedo, soberania e direitos humanos são dois princípios que coexistem e se inter-relacionam, vivenciando uma tensão dialética (SALCEDO, Juan Antonio Carrillo. *Op. cit.*, p. 131).

²²³ “(...) relações de integração interestatais que não podem prescindir da cessão (parcial) da soberania dos entes estatais para que seus objetivos (políticos, econômicos e sociais) sejam atingidos naquelas relações, implicando aqui em uma releitura do conceito moderno de soberania estatal. (...)” (AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 8).

²²⁴ Cf. GARCIA, Emerson. *Proteção...*, *cit.*, pp. 9 e 21; PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, *cit.*, p. 111.

²²⁵ A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, ao tratar das normas de *ius cogens*, as define, em seu art. 53, como “uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo”. O art. 64 da citada Convenção também trata das normas imperativas de Direito Internacional. As regras de *ius cogens* são, portanto, imperativas, dotadas de superioridade normativa frente às outras normas, por conterem valores essenciais para a comunidade internacional, podendo qualquer Estado exigir seu cumprimento. Importante registrar que o citado art. 53 fulmina de nulidade os tratados que conflitem com uma norma imperativa de Direito Internacional geral. Tais normas independem de aceitação, têm validade *erga omnes*, atingindo a todos os sujeitos do direito internacional público, e sua inobservância importa em responsabilização internacional. Elas não podem ser derogadas, seja por costumes, princípios gerais de direito ou por tratados. Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos...*, *cit.*, pp. 44/45; RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, *cit.*, pp. 51 e 55; GARCIA, Emerson. *Proteção...*, *cit.*, pp. 8, 35-36, 173; PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, *cit.*, pp. 135/137. Relewa destacar a importância da Declaração Universal dos Direitos do Homem, que não tem natureza jurídica de tratado, mas que possui força de *ius cogens*, com validade *erga omnes*. Do mesmo modo, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948). A proibição de tortura integra essa categoria, de norma de *ius cogens*, sendo a vedação a essa prática absoluta e contemplada nos

natureza, até mesmo o consentimento será dispensável para que um Estado seja responsabilizado internacionalmente.

Nesse cenário, o sistema interno e o sistema internacional coexistem e se complementam.²²⁷ Mas releva sempre registrar que o sistema internacional é subsidiário do nacional, ou seja, a responsabilização internacional pelo não cumprimento de normas internacionais vinculantes depende do prévio esgotamento dos recursos internos.

Ao aderir ao sistema internacional de direitos humanos, seja por meio da celebração de tratados, seja pela filiação às organizações internacionais de direitos humanos, o país passa a contar com duas ordens jurídicas autônomas, a internacional e a nacional.

principais documentos normativos de direitos humanos, gerais ou específicos, como a DUDH, o PIDCP, a CADH, a Convenção da ONU contra a Tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, a Convenção Interamericana para prevenir e punir a tortura, entre outras. Nem mesmo em tempos de guerra é possível a suspensão a essa vedação. V. art. 2º, números 2 e 3 da Convenção da ONU contra a Tortura. V. Comentário 20 da Comissão dos Direitos Humanos da ONU (Disponível em <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>>, p. 36. Acesso em 05/07/2018. Cf. FOLEY, Conor. *Op. cit.*, p. 8. A prática de tortura como forma de salvar vidas tem sido mencionada com maior frequência, especialmente em tempos de incremento de atos de terrorismo. Esta “tortura altruísta” é igualmente inconcebível, frente aos princípios que regem o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Cf. NOVAIS, Jorge Reis. *A dignidade...*, vol. II, *cit.*, pp. 201 e ss. Configuram também obrigações de *ius cogens* as proibições de genocídio, da escravidão e de autodeterminação dos povos, entre outras.

²²⁶ As obrigações *erga omnes* se destinam a todos, “independentemente de aceitação e sem possibilidade de objeção” (MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, *cit.*, p. 107). Segundo André de Carvalho Ramos, a obrigação *erga omnes* “consiste na obrigação que encerra valores de toda comunidade internacional, fazendo nascer o direito de toda a comunidade de ver respeitada tal obrigação”. (In: RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, *cit.*, p. 340). Tal conceito, de obrigação *erga omnes*, foi consagrado pela Corte Internacional de Justiça no julgamento do Caso *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited*, ocorrido em 5 de outubro de 1970. Sobre esse ponto, vale transcrever o parágrafo 34 da referida sentença, no qual a CIJ exemplifica tais obrigações: “*Such obligations derive, for example, in contemporary international law, from the outlawing of acts of aggression, and of genocide, as also from the principles and rules concerning the basic rights of the human person, including protection from slavery and racial discrimination. Some of the corresponding rights of protection have entered into the body of general international law (Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1951, p. 23); others are conferred by international instruments of a universal or quasi-universal character*”. O desrespeito às obrigações *erga omnes* também implica responsabilidade internacional do Estado violador. Cf. SCHUTTER, Olivier De. *Op. cit.*, pp. 87 e ss; BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. MARQUES, Laura Cabral de Avelar. *Op. cit.*, p. 350; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos...*, *cit.*, pp. 46/47.

²²⁷ “Este sistema de proteção integrado e consensual se expressa normativa e institucionalmente como uma unidade universal, via mecanismos do sistema normativo global da ONU, conjuntamente com instrumentos dos sistemas regionais da Europa, da América e da África, todos fundamentados no valor supremo da pessoa humana, complementando-se entre si e com os sistemas jurídicos internos dos Estados voltados para a proteção dos direitos humanos.” (In: AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 32).

Neste ponto, existe um debate que não pode deixar de ser mencionado, que divide os defensores de duas teorias, a monista e a dualista.²²⁸ Para a primeira corrente, existe apenas uma ordem jurídica, composta pela ordem interna e pela ordem internacional. As normas de Direito Internacional podem ser aplicadas direta e automaticamente pelos agentes do Estado.²²⁹ Mas esta linha de pensamento também se subdivide, na corrente monista nacionalista e na corrente monista internacionalista. Para aquela, a primazia é da norma de direito nacional, para esta, a norma de direito internacional prevalece sobre a de direito interno. Já para a teoria dualista, predominante entre os doutrinadores brasileiros, as duas ordens, interna e internacional, coexistem e são autônomas, dependendo a validade e a eficácia das normas internacionais da orientação da Constituição.²³⁰ Para os adeptos dessa teoria, faz-se necessária uma transformação do Direito Internacional em Direito interno.²³¹

Sobre essa divergência, André de Carvalho Ramos conclui que, para o Direito Internacional, não importa se o ordenamento local é dualista ou monista, visto que deve o Estado sempre cumprir a norma internacional.²³²

Já Cançado Trindade, com o brilhantismo que lhe é peculiar, argumenta que tal polêmica é “ociosa, supérflua, dispensável, e sem resultados práticos”, uma vez que a norma a ser aplicada é a que se mostre mais favorável à vítima, seja ela interna ou internacional.²³³

Valerio de Oliveira Mazzuoli conclui no mesmo sentido dos autores acima citados, fundamentando seu posicionamento nos reiterados pronunciamentos da CIJ e no art. 27 da Convenção de Viena, o qual estabelece que “uma parte não pode invocar

²²⁸ Cf. GARCIA, Emerson, *Proteção...*, cit., p. xxii; BARROSO, Luís Roberto. “Constituição e tratados internacionais: alguns aspectos da relação entre direito internacional e direito interno”. In: MARINONI, Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Coords.). *Controle de convencionalidade:...*, cit., pp. 147/180). Cf. REZEK, Francisco. *Op. cit.*, pp. 4-5; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., 2018, pp. 32/48.

²²⁹ RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, cit., p. 117.

²³⁰ Cf. AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, pp. 82/83.

²³¹ RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, cit., pp. 117/118; PIOVESAN, Flávia. *Temas...*, cit., p. 111.

²³² Como ressaltado por André de Carvalho Ramos, não é possível que uma norma de Direito Internacional seja tratada como mera *exortação moral*. (RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, cit., pp. 3 e 147.

²³³ Cf. TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Tratado...*, cit., pp. 539, 542. Ver também MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., p. 46.

as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado”, acrescentando que, em questões envolvendo direitos humanos, é sempre recomendável a aplicação da norma mais favorável.²³⁴

Apesar do descompasso entre as normas internacionais de proteção dos direitos humanos e os mecanismos previstos no sistema internacional para sua efetivação,²³⁵ este se constitui em relevante ferramenta de pressão (moral, política, econômica e jurídica), indução e auxílio ao sistema interno.

As contribuições do Direito Internacional de Direitos Humanos para o Direito interno são muitas e evidentes, especialmente nas culturas do Ocidente, mas também no resto do mundo. Na medida em que os países se reuniram em organizações internacionais,²³⁶ em torno de ideais de paz, segurança e harmonia mundiais, aderindo e se vinculando a seus documentos normativos, que têm como base a dignidade humana, os direitos reconhecidos nesses instrumentos internacionais foram também positivados em âmbito interno, com profunda alteração no panorama jurídico dos Estados membros. Tais normas internacionais passaram a implicar a atuação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário desses países,²³⁷ tudo com vistas ao reconhecimento e à efetiva implementação dos direitos humanos.

²³⁴ Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., pp. 47/48. Reforçando esse posicionamento, releva recordar que a CRFB estabelece como princípio que rege o Brasil em suas relações internacionais o da *prevalência dos direitos humanos* (art. 4º, II).

²³⁵ GARCIA, Emerson. *Proteção...*, cit., p. xxix.

²³⁶ “A participação em organizações internacionais é, classicamente, reservada a Estados soberanos, os seus criadores, ou àqueles a que no entretanto foi reconhecido estatuto idêntico.” (FONSECA, Rui Guerra da. *Op. cit.*, pp. 1032/1033.

²³⁷ A CorteIDH, na sentença do caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile* (parágrafo 118), dá interpretação ao art. 2º da CADH, nos seguintes termos: “118. A la luz del artículo 2 de la Convención, tal adecuación implica la adopción de medidas en dos vertientes, a saber: i) la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención, y ii) la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. Es necesario reafirmar que la obligación de la primera vertiente sólo se satisface cuando efectivamente se realiza la reforma”. Ao Legislativo compete, portanto, a adequação do direito interno, por meio da expedição de normas que introduzam os direitos e/ou garantias contempladas nos tratados e/ou suprimindo aquelas incompatíveis com ditos compromissos internacionais. Ao Executivo cabe desenvolver práticas que efetivem tais direitos e/ou garantias, suprimindo aquelas violadoras dos referidos direitos e/ou garantias. O Judiciário é chamado a adequar o direito interno aos compromissos internacionais quando o Executivo e o Legislativo falharem no cumprimento da missão acima indicada. Cf. AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 107.

Como os dois sistemas se integram, esse processo é uma via de mão dupla, pois ao lado do processo de constitucionalização do Direito Internacional, verificamos também o processo de internacionalização do Direito Constitucional.²³⁸

O alcance do impacto dos documentos normativos internacionais pode ser medido pelos efeitos jurídicos que geram no direito interno dos Estados membros dessas organizações.²³⁹ O Brasil é um exemplo disso, sendo fácil identificar a imensa contribuição que o Direito Internacional dos Direitos Humanos trouxe para a legislação interna. A Constituição de 1988 e inúmeras normas federais que a sucederam e que regulamentam direitos fundamentais gerais e de grupos específicos transpuseram para a ordem interna princípios e normas de direito internacional constantes dos principais tratados de direitos humanos do sistema ONU e do sistema interamericano.²⁴⁰ Some-se a isso que há direitos previstos nos diversos tratados de direitos humanos recepcionados pelo Brasil que, apesar de não constarem expressamente do texto constitucional ou da legislação infraconstitucional, também se incorporam à ordem jurídica interna, fazendo parte do “bloco de constitucionalidade”,²⁴¹ graças à cláusula de abertura prevista no art. 5º, par. 2º da CRFB. Outrossim, casos submetidos às instâncias internacionais de direitos humanos também trouxeram mudanças para a legislação brasileira e para as políticas públicas desenvolvidas no Estado (podemos citar como exemplos os casos *Maria da Penha*²⁴² e *Ximenes Lopes versus Brasil*).

Após o processo de redemocratização, o Brasil incrementou a produção de normas internas voltadas para a proteção de direitos fundamentais, bem como ratificou os mais importantes tratados internacionais de direitos humanos,²⁴³ começando pela

²³⁸ Cf. PIOVESAN, Flávia. “Controle de convencionalidade...”, *cit.*, pp. 118/119 e 134.

²³⁹ Cf. TRINDADE, A. A. Cançado. *Direito das Organizações Internacionais...*, *cit.*, p. 449.

²⁴⁰ Podemos citar como exemplos: O Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto da Pessoa com Deficiência, a Lei Maria da Penha, entre outros diplomas legais. Sobre esse ponto, vale conferir o comentário de Flávia Piovesan, quando trata do impacto jurídico dos tratados internacionais de direitos humanos no Direito interno brasileiro (PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, *cit.*, p. 171 e ss.).

²⁴¹ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, *cit.*, p. 174.

²⁴² O *Caso Maria da Penha* teve influência direta na elaboração da Lei 11.340/2006.

²⁴³ “A Carta de 1988 é o marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no País.” (PIOVESAN, Flávia. *Temas...*, *cit.*, p. 429). Como nos ensina André de Carvalho Ramos, a Constituição de 1988 é um marco na história constitucional brasileira, por ter introduzido em nosso ordenamento o mais vasto rol de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, abrindo-se, ainda, na forma prevista no art. 5º, par. 2º, aos direitos enumerados nos tratados internacionais. (RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, *cit.*, p. 451), o que confirma a lição de Flávia Piovesan no sentido de que “O pós-1988 apresenta a mais vasta produção normativa de direitos humanos de toda a história

ratificação em 1989 da Convenção da ONU contra a Tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.²⁴⁴

O STF oscilou quanto ao *status* conferido pelo ordenamento jurídico brasileiro aos tratados internacionais de direitos humanos. Em 2008, quando do julgamento do Recurso Extraordinário 466.343, a Corte Suprema brasileira findou por alçar os tratados de direitos humanos a um patamar diferenciado, supralegal, soterrando a jurisprudência anterior, que os equiparava às leis ordinárias. Tal posicionamento, se não é o desejado, revela uma evolução no posicionamento da Corte Suprema brasileira.²⁴⁵

No entanto, esse posicionamento é alvo de duras críticas oriundas da melhor doutrina, visto que, diante de aparente conflito entre as normas jurídicas internacionais de direitos humanos e as normas jurídicas internas, a valorização dos direitos humanos deve guiar as decisões dos operadores do Direito e a regra mais favorável à vítima deverá sempre prevalecer.²⁴⁶

A primazia da regra mais favorável é princípio do Direito Internacional dos Direitos Humanos, inserto em cláusulas de diversos pactos internacionais, como, por exemplo, no PIDCP (art. 5.2), no PIDESC (art. 5.2) e na CADH (art. 29, *b*).

A CorteIDH reconheceu o princípio em referência no parecer consultivo 5/85 (solicitado pelo governo da Costa Rica, relativo ao registro profissional obrigatório de jornalistas), afirmando que **“(...) se a uma mesma situação são aplicáveis a Convenção Americana e outro tratado internacional, deve prevalecer a norma mais favorável à pessoa humana. (...)”**

Nunca se pode perder de vista, portanto, que o objetivo central e final desse sistema multinível, que deve dialogar, é a maior proteção à pessoa humana.²⁴⁷

legislativa brasileira”. (PIOVESAN, Flávia. “Controle de convencionalidade...”, *cit.*, p. 137). Ver também AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 76.

²⁴⁴ Cf. PIOVESAN, Flávia. “A Constituição Brasileira...” *cit.*, p. 46.

²⁴⁵ Cf. BARROSO, Luís Roberto. “Constituição...” *cit.*, pp. 179/180.

²⁴⁶ Cf. AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, pp. 76 e 91; PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, *cit.*, p. 179.

²⁴⁷ Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, *cit.*, p. 25.

1.5. O princípio da subsidiariedade: A regra do esgotamento dos recursos internos

Cabe aos Estados sanar, punir ou reparar as violações de direitos humanos ocorridas em seu território. A eles compete a responsabilidade primária pelo respeito, proteção e promoção dos direitos humanos das pessoas sob sua jurisdição.

O SIDH é subsidiário e complementar ao sistema interno, devendo ser acionado apenas como último recurso, de modo a salvaguardar a soberania dos Estados. Destarte, o sistema internacional somente deve ser acionado quando o sistema interno de proteção falhar ou for omissivo.

A CADH deixa isso claro em seu segundo *considerando*, ao afirmar que:

Os Estados americanos signatários da presente Convenção, (...). **Reconhecendo** que os direitos essenciais do homem não derivam do fato de ser ele nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão por que justificam uma **proteção internacional**, de natureza convencional, **coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados americanos**; (...). (grifo nosso)

De regra, para que seja possível buscar a responsabilização internacional do Estado pelo descumprimento das obrigações de respeito, promoção e proteção de direitos humanos pactuadas nos tratados de direitos humanos ou mesmo decorrentes de outros documentos internacionais com natureza de *ius cogens* (DUDH, por exemplo), não que se esgotar os meios de reparação internos, pois, como sinalizado por Cançado Trindade, deve-se “estender ao Estado a oportunidade de reparar um suposto dano ou ato ilícito no âmbito de seu próprio sistema jurídico interno antes que se possa questionar sua responsabilidade internacional no plano internacional”.²⁴⁸

A subsidiariedade do sistema internacional é princípio básico do Direito Internacional dos Direitos Humanos, consagrado pela doutrina e jurisprudência, valendo conferir a decisão da Corte IDH no *Caso Massacre de Santo Domingo Vs. Colombia*, que ressalta que

²⁴⁸ Cf. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O esgotamento...*, cit., p. 19.

*el Estado es el principal garante de los derechos humanos de las personas, de manera que, si se produce un acto violatorio de dichos derechos, es el propio Estado quien tiene el deber de resolver el asunto a nivel interno y, [en su caso,] reparar, antes de tener que responder ante instancias internacionales como el Sistema Interamericano, lo cual deriva del carácter subsidiario que reviste el proceso internacional frente a los sistemas nacionales de garantías de los derechos humanos.*²⁴⁹

A regra do esgotamento dos recursos internos já se encontrava consolidada no final do século XIX.²⁵⁰ Sua origem histórica remonta à antiga prática medieval das represálias privadas (com antecedentes a partir do século IX), evoluindo para passar a ser aplicada na proteção diplomática, em questões envolvendo a responsabilidade internacional.²⁵¹ Seu foco original centrava-se na proteção aos estrangeiros, por danos por eles sofridos fora de seu país,²⁵² tendo desempenhado importante papel ao equilibrar e minimizar situações de tensões nas relações entre países, as quais poderiam culminar em intervenções.²⁵³ Somente na última fase de sua evolução que a regra foi, finalmente, transposta e positivada também no Direito Internacional dos Direitos Humanos, por

²⁴⁹ V. parágrafo 142 (sic).

²⁵⁰ “A regra exerceu assim uma função proeminente ao assegurar uma certa medida de respeito pela soberania dos Estados, minimizando tensões e favorecendo as condições de intercâmbio pacífico e relações comerciais entre soberanos e Estados, e levando ao estabelecimento de tribunais (para julgar reclamações) e recursos.” “(...) a aplicação criteriosa da regra do esgotamento dos recursos internos por parte das Chancelarias de diversos países contribuiu para reduzir, ou evitar na medida do possível, as alternativas de recurso a medidas coercitivas e intervenção na solução das reclamações internacionais; (...) Favoreceu a regra, assim, uma certa harmonia na conduta das relações internacionais.” (TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O esgotamento...*, cit., pp. 25 e 44, respectivamente).

²⁵¹ “Outrora, príncipes e soberanos emitiam cartas de represália não a estrangeiros mas somente a seus cidadãos ou súditos no exterior, e depois de terem estes esgotado todos os meios de solucionar a controvérsia no país de residência. Nos tempos modernos, a regra passou a aplicar-se no contexto do direito relativo à responsabilidade do Estado por danos causados a estrangeiros.” (TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O esgotamento...*, cit., p. 23).

²⁵² “Tem este sido, com efeito, o cenário de aplicação da regra dos recursos internos no direito internacional: destinar-se-ia a regra a ser devidamente aplicada em litígios que, embora de origem privada (envolvendo um cidadão estrangeiro e um Estado), subsequentemente se ‘internacionalizavam’ pela intervenção do Estado do cidadão estrangeiro endossando seu pedido de proteção diplomática, tornando-se assim litígios internacionais ou interestatais, por vezes levados perante um órgão internacional, cabendo ao estrangeiro lesado o dever de esgotar os recursos internos.” (TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O esgotamento...*, cit., p. 115).

²⁵³ *Idem*, p. 241.

meio de tratados que previam acesso direto dos indivíduos ou direito de petição individual, aplicando-se a nacionais ou estrangeiros.²⁵⁴

Destarte, na busca pela responsabilização internacional em razão de violações de direitos humanos, têm de se esgotar, primeiramente, os recursos internos para que se possa apelar ao sistema internacional.²⁵⁵ De um modo geral, essa norma do Direito Internacional é expressamente incluída nos tratados de direitos humanos, como, por exemplo, no art. 35, 1 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem; no art. 46, 1, *a* do Pacto de São José da Costa Rica;²⁵⁶ no art. XIV, 7, *a* da Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial; no art. 2º do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos; no art. 2º do Protocolo Facultativo à Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência; no art. 22, 5, *b* da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes; no art. 4º do Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; e no art. 31, 2 da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado. Também a resolução 1.503 do Conselho Econômico e Social continha a citada previsão.

Esta é uma questão processual fundamental que pode afetar a admissibilidade de uma provocação ao sistema internacional,²⁵⁷ o qual, como já exaustivamente mencionado, é subsidiário do nacional. A regra também se justifica na medida em que

²⁵⁴ *Idem*, p. 132.

²⁵⁵ A regra do esgotamento dos recursos internos não foi observada por todos os experimentos internacionais que atribuíram capacidade processual aos indivíduos. Exemplo de mecanismo que possibilitava o peticionamento direto aos organismos internacionais, independentemente do esgotamento dos recursos internos, consistiu no direito de petição direta ao Conselho da Liga das Nações, instituído pela Convenção da Alta-Silésia (1922), por meio do qual os membros de uma minoria podiam dirigir-se diretamente ao Conselho denunciando violações de direitos. Cf. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O esgotamento...*, *cit.*, pp. 92-93.

²⁵⁶ Considerando a semelhança entre os dispositivos convencionais que versam sobre a necessidade de esgotamento dos recursos internos, transcrevemos, por todos, o art. 46, 1 da CADH: “Art. 46 - 1. Para que uma petição ou comunicação apresentada de acordo com os artigos 44 ou 45 seja admitida pela Comissão, será necessário: a. que hajam sido interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna, de acordo com os princípios de direito internacional geralmente reconhecidos; (...)”.

²⁵⁷ *Idem*, p. 127.

se faz necessária uma triagem dos casos, de modo a que os organismos internacionais não sejam soterrados por petições sem real importância.²⁵⁸

Mas, diferentemente da aplicação rígida do princípio do esgotamento de recursos internos nos litígios envolvendo a proteção diplomática,²⁵⁹ na medida em que a regra passou a ser aplicada a questões envolvendo a violação de direitos humanos, recebeu, neste novo viés, importante flexibilização da jurisprudência dos organismos internacionais,²⁶⁰ de maneira a que não se constituísse em um impedimento à proteção do indivíduo lesado ou em um “instrumento de massacre processual”.²⁶¹ Tal abrandamento se refletiu, inclusive, nos textos dos documentos internacionais de direitos humanos, exatamente em função da relevância e indisponibilidade dos direitos que o sistema visa a proteger.

Nesse contexto de relativização da regra, assim como se exige do indivíduo que tenha esgotado a instância nacional para que busque a responsabilização internacional, exige-se, por outro lado: i) que o Estado forneça os recursos internos; ii) que a aplicação de tais recursos efetivamente possa culminar com a reparação do dano ao direito violado; e iii) que, na utilização desses recursos, a resposta do Estado não seja protelatória, mas prestada em prazo razoável.²⁶²

Destarte, na ausência de recurso interno, o qual efetivamente seja capaz de reparar o dano, ou se a resposta do Estado não for prestada em prazo razoável, não se aplicará a regra em comento.

Exemplo dessa aplicação mais flexível da regra se verifica: no Pacto de São José da Costa Rica (art. 46, 2),²⁶³ na Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as

²⁵⁸ “Sustentou-se a regra do esgotamento tanto por uma questão de princípio quanto por razões de conveniência prática: por questão de princípio, a fim de evitar que o judiciário nacional (e outras autoridades) fosse suplantado por um órgão internacional, e por razões práticas, a fim de evitar que o trabalho do órgão internacional se paralisasse por completo por uma ‘inundação’ de petições infundadas ou triviais (...)” (*Idem*, p. 184).

²⁵⁹ Cf. TRINDADE, A. A. Cançado. *O esgotamento...*, *cit.*, p. 171.

²⁶⁰ Cf. BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, pp. 288-289.

²⁶¹ Cf. ANTONOPOULOS, N *apud* TRINDADE, A. A. Cançado. *O esgotamento...*, *cit.*, p. 172.

²⁶² É comum, no Judiciário brasileiro, que questões envolvendo violações de direitos humanos não recebam resposta em prazo razoável, uma vez que nosso sistema processual admite infundáveis recursos.

²⁶³ Considerando que a CADH é o principal documento normativo a ser utilizado pelo MP brasileiro, transcrevemos, por todas, seu art. 46, 2: “Art. 46 – 2. As disposições das alíneas a e b do inciso 1 deste artigo não se aplicarão quando: a. não existir, na legislação interna do Estado de que se tratar, o devido processo legal para a proteção do direito ou direitos que se alegue tenham sido violados; b. não se houver

formas de discriminação racial (art. XIV), no Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 5º), na Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (art. 22, 5, *b*), no Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (art. 4º, 1), na Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (art. 31, 2); e no Protocolo Facultativo à Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (art. 2º).

Também a questão referente ao *onus da prova* quanto ao esgotamento dos recursos internos vem sendo atenuada pelos organismos de supervisão de direitos humanos, que têm distribuído entre reclamante e reclamado o dever de demonstração desse fato (*shifting*), por vezes fazendo recair sobre os Estados maior parcela dessa obrigação, quando estes interpõem a exceção de não esgotamento.²⁶⁴

Outrossim, além das hipóteses previstas nos tratados acima, outras situações excepcionais podem autorizar a não aplicação da regra em questão. Assim o fez, por exemplo, a Comissão Europeia no chamado *Primeiro Caso Grego*, quando declarou admissíveis as petições individuais que visavam a determinar a compatibilidade com a Convenção Europeia dos Direitos do Homem de medidas legislativas e práticas administrativas internas.²⁶⁵ Casos gerais, que revelem práticas estatais (por ação ou omissão) que afetem maciça e sistematicamente direitos fundamentais de grande número de pessoas, também têm merecido limitação à regra do esgotamento dos recursos internos,²⁶⁶ porquanto situações que mostram violações sistemáticas de direitos humanos merecem receber proteção imediata dos órgãos internacionais. Situações de urgência também podem importar na adoção de medidas provisórias, capazes de afastar tal regra.

permitido ao presumido prejudicado em seus direitos o acesso aos recursos da jurisdição interna, ou houver sido ele impedido de esgotá-los; e c. houver demora injustificada na decisão sobre os mencionados recursos”. Ver também o art. 31 do Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

²⁶⁴ Cf. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O esgotamento...*, cit., p. 263.

²⁶⁵ Cf. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O esgotamento...*, cit., pp. 162 e 257.

²⁶⁶ Cf. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O esgotamento...*, cit., pp. 243, 257, 258, 264. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das Organizações Internacionais...*, cit., pp. 443/444.

Vale mencionar a conclusão da CorteIDH que, em seu décimo primeiro parecer (1990), que trata das exceções à regra do não esgotamento dos recursos internos, sustentou que “a regra do esgotamento não se aplicava se o indivíduo peticionário, em razão de sua indigência, fosse incapaz de fazer uso dos recursos internos”.²⁶⁷

Importante consignar, ainda, que cabe ao Estado reclamado se manifestar acerca do não esgotamento dos recursos internos por parte do indivíduo reclamante. Se o Estado se mantiver inerte quanto a essa circunstância, seu silêncio será tomado como renúncia tácita, ficando impedido de invocar a inobservância de tal requisito de admissibilidade (*estoppel*).²⁶⁸

1.6. Instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos

A proteção internacional dos direitos humanos demandou o estabelecimento de *standards* pela comunidade internacional, bem como a instituição de métodos de implementação e supervisão dos compromissos assumidos pelos Estados.²⁶⁹

Nessa linha, os organismos internacionais desenvolveram diversos mecanismos e instrumentos voltados ao reconhecimento e à implementação de direitos humanos.²⁷⁰ Por vezes, mais de um mecanismo pode ser utilizado para a proteção desses direitos, e mais de um organismo internacional pode ser competente para intervir em situação de grave violação.²⁷¹

1.6.1. Documentos normativos

²⁶⁷ Opinião Consultiva OC-11/90, de 10 de agosto de 1990.

²⁶⁸ Cf. TRINDADE, A.A. Cançado. *O esgotamento...*, cit., pp 247, 254; RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, cit., p. 391; Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, cit., p. 231; RIBEIRO, Evandro de Aguiar; TEREZO, Cristina Figueiredo. *Op. cit.*, p. 119.

²⁶⁹ SOHN, Louis B. “Human Rights: Their Implementation and Supervision by the United Nations”. In: MERON, Theodor. *Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues*. Reimpr. [Oxford]: Clarendon, [1992]. XX, p. 369.

²⁷⁰ Como bem assinalado por Emerson Garcia, “não basta a atribuição de direitos, é necessária a existência de instrumentos que permitam torná-los efetivos”. (In: GARCIA, EMERSON. *Proteção...*, cit., p. 177).

²⁷¹ Cf. TRINDADE, A. A. Cançado. *Tratado...*, cit., pp. 148/150.

O século passado pode ser considerado o século dos direitos humanos, em razão do grande incremento na produção de documentos normativos voltados à defesa desses direitos. Tais documentos apresentam origens, natureza, força e alcance diversos, coexistindo e, muitas vezes, sendo complementares.²⁷²

Os **tratados** destacam-se entre todos os documentos normativos.²⁷³ Constituem-se em acordos internacionais escritos, por meio dos quais os pactuantes, pessoas jurídicas de direito internacional público,²⁷⁴ se comprometem a cumprir as obrigações neles consignadas.²⁷⁵ Os tratados de direitos humanos²⁷⁶ reconhecem direitos e estabelecem obrigações entre as partes contratantes,²⁷⁷ que visam à promoção e à proteção desses direitos, objetivando a proteção dos indivíduos, e não dos Estados.

Constituem-se em fonte de Direito Internacional, podendo ser considerados como os documentos normativos mais importantes do SIDH, na medida em que vinculam os Estados que a eles aderiram.

Ao ratificar um tratado de direitos humanos, os Estados se comprometem a respeitar as obrigações ali pactuadas, as quais têm como beneficiários os indivíduos,²⁷⁸ sem que isso implique contraprestação de qualquer natureza por parte destes últimos. Não se sujeitam, assim, tais pactos ao princípio da reciprocidade, subordinando-se aos

²⁷² Cf. TRINDADE, A. A. Cançado. *A proteção internacional...*, cit., pp. 2/3.

²⁷³ Francisco Rezek menciona o tratado celebrado por volta do ano 1.280 a.C., entre o Rei dos hititas Hatusil III e o faraó egípcio Ramsés II, que pôs fim à guerra entre esses povos, como sendo o primeiro registro seguro de celebração de um tratado (Cf. REZEK, Francisco. *Op. cit.*, pp. 11 e 14).

²⁷⁴ Estados e organizações internacionais. Cf. REZEK, Francisco. *Op. cit.*, p. 33.

²⁷⁵ Nos termos da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados: Art. 2º, 1, a, “tratado” significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica; (...).”

²⁷⁶ “*Est considéré comme convention internationale des droits de l’homme tout traité qui a pour objet immédiat d’assurer à l’homme, sans discrimination aucune, la garantie et la protection d’un ou de plusieurs droits de l’homme figurant dans la Déclaration universelle, que l’homme soit pris en considération en tant que notion juridique ou en tant que membre d’une catégorie sociale donné.*” (VASAK, Karel *apud* MONACO, Gustavo Ferraz de Campos. *A Declaração Universal dos Direitos da Criança e seus sucedâneos internacionais: tentativa de sistematização*. Lisboa: FDUC, 2003, p. 124.

²⁷⁷ Como ensina Flávia Piovesan, os tratados criam obrigações apenas para as partes que a eles aderiram, salvo nas hipóteses em que seus ditames tenham sido incorporados pelo costume internacional (PIOVESAN, Flávia. *Temas...*, cit., p. 106). É o que ocorre, por exemplo, nas obrigações com força de *ius cogens*.

²⁷⁸ Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, cit., p. 74. Os tratados de direitos humanos criam obrigações objetivas e tutelam os interesses do indivíduo e não do Estado, conforme esclarece André de Carvalho Ramos (RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, cit., pp. 47/49).

imperativos do interesse público,²⁷⁹ ao contrário dos tratados tradicionais,²⁸⁰ os quais estabelecem vantagens ou reciprocidade entre as partes contratantes (*quid pro quo*).²⁸¹

Nesse sentido se posicionou a Corte IDH, no parecer consultivo 02/82, ao afirmar que (grifei):

*29. La Corte debe enfatizar, sin embargo, que los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mútuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción. El carácter especial de estos tratados ha sido reconocido, entre otros, por la Comisión Europea de Derechos Humanos cuando declaró que **las obligaciones asumidas por las Altas Partes Contratantes en la Convención (Europea) son esencialmente de carácter objetivo**, diseñadas para proteger los derechos fundamentales de los seres humanos de violaciones de parte de las Altas Partes Contratantes en vez de crear derechos subjetivos y recíprocos entre las Altas Partes Contratantes (“Austria vs. Italy”, Application N° 788/60, European Yearbook of Human Rights, (1961), vol. 4, pág. 140). (...).*

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados pode ser considerada a “Lei dos Tratados”, tendo nascido da necessidade de se regulamentarem os princípios e normas que regem os tratados internacionais.²⁸²

²⁷⁹ Cf. TRINDADE, A. A. Cançado. *A proteção internacional...*, cit., pp. 10/11. Ver art. 60 (5) da Convenção de Viena.

²⁸⁰ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, cit., p. 47.

²⁸¹ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, cit., p. 36; SCHUTTER, Olivier De. *Op. cit.*, p. 118, 120.

²⁸² Cf. PIOVESAN, Flávia. *Temas...*, cit., p. 105.

Como fonte de direito internacional, os tratados devem, portanto, ser fielmente cumpridos, tendo em vista o princípio da boa-fé e a regra *pacta sunt servanda*.²⁸³ O Estado não pode invocar as disposições de seu direito interno (nem mesmo suas disposições constitucionais) para justificar o inadimplemento de um tratado (art. 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados),²⁸⁴ e seu descumprimento pode importar em responsabilização internacional.

Além dos tratados ratificados pelos Estados, que criam obrigações, outros documentos normativos internacionais são editados pelos diversos organismos (global e regionais), como as **declarações, resoluções, recomendações**, ostentando, geralmente, função programática, sem a mesma natureza vinculante das convenções.²⁸⁵ Além da influência que esses documentos produziram no direito internacional, bem como na política e legislação internas dos Estados membros, é certo que, na medida em que alguns deles resultam de deliberações unânimes das Assembleias Gerais, possuem força moral e política capaz de motivar sua observância.

É importante registrar que a DUDH, assim como a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, esta última em âmbito regional, desempenham um papel singular, mesmo não possuindo natureza jurídica de tratado.²⁸⁶ Seus preceitos têm força de *ius cogens*, vinculando os países partes das Organizações internacionais que as adotaram, e, até mesmo, os que não fazem parte dos citados organismos.²⁸⁷ Sua força vinculante decorre do fato de que os direitos nelas reconhecidos adquiriram *status* de costume internacional,²⁸⁸ traduzindo princípios gerais de Direito Internacional.²⁸⁹

²⁸³ Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados: Art. 26 – Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa fé.

²⁸⁴ Importa registrar que, antes da Convenção de Viena, o Brasil ratificou e promulgou, por meio do Decreto 18.956/29, a Convenção de Havana, adotada em 1928 durante a Sexta Conferência Internacional Americana, que regulamentava as regras sobre tratados internacionais. Essa Convenção ainda está em vigor, é restrita aos países signatários (Brasil, Equador, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá e República Dominicana) e é aplicada sempre que não contrariar a Convenção de Viena.

²⁸⁵ Cf. TRINDADE, ANTÔNIO Augusto Caçado. *Direito das organizações...*, cit., pp. 30/31, 33, 72/74, 437; MONACO, Gustavo Ferraz de Campos. *A Declaração Universal...*, cit., p. 67.

²⁸⁶ Cf. SCHUTTER, Olivier De. *Op. cit.*, p. 36.

²⁸⁷ Releva citar o *Caso Roach and Pinkerton*, submetido à CIDH. O caso diz respeito à execução de dois adolescentes condenados à pena de morte nos Estados Unidos da América (EUA). Apesar de os EUA não serem parte da CADH, o governo americano aprovou a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, encontrando-se a ela vinculado. Com base nisso, a CIDH concluiu que os EUA violaram os arts. 1º e 2º da citada Declaração (v. parágrafos 44/48 e 64/65 do Informe 03/87 da CIDH).

²⁸⁸ A contínua invocação da DUDH findou por erigi-la à categoria de costume internacional. Cf. LAFER, Celso. *Direitos humanos...*, cit., p. 38. Ver art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (CIJ), que

Os tratados de direitos humanos preveem **obrigações de respeito** (obrigação de não fazer, de caráter negativo, consistente no dever de abster-se de praticar qualquer conduta violadora de direitos humanos) e **de garantia** (obrigação de fazer, de caráter positivo, consistente em assegurar, por meio do aparato estatal, o livre e pleno exercício dos direitos humanos).²⁹⁰

Há tratados que visam à proteção de direitos de todas as pessoas, indiscriminadamente. São os tratados do sistema geral de proteção.²⁹¹ Outros buscam a proteção de grupos específicos,²⁹² em condição especial de vulnerabilidade, como mulheres, crianças, vítimas de discriminação racial, de tortura etc.²⁹³ São os tratados do sistema especial de proteção.²⁹⁴

Cada Estado possui regras próprias sobre a celebração e incorporação de tratados. Quanto ao processo de formação e de incorporação dos tratados à ordem jurídica interna brasileira, deparamo-nos com um ato complexo,²⁹⁵ que demanda a conjugação de vontades de dois poderes políticos, o Executivo e o Legislativo. A negociação e a assinatura do tratado competem ao Poder Executivo (art. 84, VIII da CRFB), seguindo-se de sua apreciação e aprovação pelo Legislativo, por meio de decreto legislativo (art. 49, I da CRFB),²⁹⁶ e, finalmente, sua ratificação por decreto do Executivo, o que já lhe confere efetividade internacional.²⁹⁷ Entretanto, o STF,

elencando o costume internacional como *fonte* para a solução dos litígios internacionais a ela submetidos. O referido dispositivo define o costume internacional como uma prática geralmente aceita como direito.

²⁸⁹ Valerio Mazzuoli ensina que os princípios gerais de direito são aqueles aceitos por todos os ordenamentos jurídicos, citando como exemplos os princípios da boa fé, do *pacta sunt servanda*, do direito adquirido, do *non bis in idem*, entre outros (MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., pp. 83/86). Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, cit., pp. 233 e 493; SCHUTTER, Olivier De. *Op. cit.*, p. 63.

²⁹⁰ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, cit., pp. 41/42.

²⁹¹ Como exemplos, podemos citar os dois Pactos Internacionais de Direitos Humanos de 1966.

²⁹² Cf. BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, pp. 58/59.

²⁹³ “Os diferentes devem ser tratados de forma diferente”, de modo a garantir-lhes maior e efetiva proteção, além de igualdade material. Cf. STEINER, Sylvia H. *Op. cit.*, p. 34.

²⁹⁴ Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, cit., p. 275; MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. *Op. cit.*, p. 214.

²⁹⁵ Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., pp. 288/294.

²⁹⁶ Após receber a *mensagem* do Presidente da República, encaminhando o inteiro teor do tratado e da respectiva exposição de motivos, a matéria é discutida e votada, separadamente, nas duas Casas do Congresso Nacional (REZEK, Francisco. *Op. cit.*, p. 65).

²⁹⁷ A ratificação, segundo Francisco Rezek, é o ato por meio do qual o Estado exprime, definitivamente, sua vontade de obrigar-se no plano internacional (REZEK, Francisco. *Op. cit.*, p. 50). A ratificação não está prevista na Constituição. Mesmo ratificado e devidamente depositado o instrumento de ratificação

conforme decidido quando do julgamento do Agravo Regimental em Carta Rogatória CR 8.279-AgR, tem entendido que a efetividade interna é condicionada à promulgação,²⁹⁸ por decreto presidencial.²⁹⁹

Importa ressaltar que o legislador constitucional falhou ao não fixar prazos para que o Executivo encaminhe ao Legislativo o tratado assinado, ou para a aprovação do Legislativo, como também para a ratificação pelo Executivo, situações que podem impactar a recepção do pacto na ordem jurídica interna e, conseqüentemente, a proteção dos direitos humanos, objeto do documento normativo internacional.³⁰⁰ Flávia Piovesan cita o exemplo da Convenção de Viena, assinada pelo Brasil em 1969, mas encaminhada pelo Executivo para o Congresso Nacional apenas em 1992, que a aprovou somente em 2009.³⁰¹

O Brasil, especialmente após o processo de redemocratização (pós-1988), recepcionou os principais documentos normativos internacionais de proteção de direitos humanos adotados pelos sistemas global e regional.³⁰²

No âmbito do sistema interamericano, devem ser destacados: a DADH (1948);³⁰³ a Carta da OEA (1948); a CADH (Pacto de São José da Costa Rica – 1969); a

junto ao governo ou organismo internacional envolvido na negociação, o tratado só começa a gerar efeitos internamente depois de vigorar no âmbito internacional, o que demanda, normalmente, um número mínimo de ratificações. Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., pp. 292/293, 301/302.

²⁹⁸ A promulgação confere ao tratado a publicidade oficial, necessária para que o pacto seja cumprido por particulares e governantes (REZEK, Francisco. *Op. cit.*, pp. 78/79).

²⁹⁹ Ousamos discordar da Corte Suprema, filiando-nos ao posicionamento de Flávia Piovesan. Ela entende que, no que concerne aos tratados de direitos humanos, assim que ratificados, “irradiam efeitos no cenário internacional e interno”, por força do princípio da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, previsto no art. 5º, par. 1º da CRFB, sendo irrelevante o decreto de promulgação. In: PIOVESAN, Flávia. *Temas...*, cit., p. 111. No mesmo sentido, cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., p. 792. Some-se a isso que a Convenção de Viena sobre o Direitos dos Tratados, pacto devidamente ratificado pelo Brasil, define “ratificação” como o ato internacional pelo qual um Estado estabelece no plano internacional o seu consentimento em obrigar-se por um tratado (art. 1º, b), e considera que é “parte” o Estado que consentiu em se obrigar pelo tratado e em relação ao qual este esteja em vigor. Portanto, condicionar a efetividade de um tratado já assinado, aprovado e ratificado à promulgação de um decreto presidencial, importa em quebra dos princípios de direito internacional da boa-fé e do *pacta sunt servanda*. O art. 5, par. 2º da CRFB fala em “parte”, sendo suficiente, assim, a ratificação. Some-se a isso que a Constituição não faz qualquer previsão quanto à promulgação dos tratados internacionais, sendo esta, apenas, uma tradição seguida desde o primeiro tratado assinado no Brasil, em 1.825. Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., pp. 302/303.

³⁰⁰ Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, cit., pp. 117/120; PIOVESAN, Flávia. *Temas...*, cit., p. 110; RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, cit., pp. 462/463; MORAES, Alexandre de. *Op. cit.*, pp. 392/393.

³⁰¹ PIOVESAN, Flávia. *Temas...*, cit., p. 110.

³⁰² Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, cit., p. 394.

Convenção Interamericana sobre Conflito de Leis em Matéria de Adoção de Menores (1984); a Convenção Interamericana para prevenir e punir a tortura (1985); o Protocolo adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais (Protocolo de São Salvador – 1988);³⁰⁴ a Convenção Interamericana sobre Obrigação Alimentar (1989); a Convenção Interamericana sobre a Restituição Internacional de Menores (1989); o Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos referente à abolição da pena de morte (1990); a Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher (1994); a

³⁰³ Como já mencionado, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, mesmo não tendo natureza jurídica de tratado, possui força de *ius cogens*, vinculando o Estado brasileiro e os demais Estados signatários da CADH, e, até mesmo, aqueles que não aderiram ao citado Pacto, como é o caso dos Estados Unidos. Nesse sentido, já decidiu a CorteIDH, no parecer consultivo sobre interpretação da Declaração (Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, cit., p. 290).

³⁰⁴ Os direitos sociais ostentam uma situação diferenciada em relação aos direitos civis e políticos no que concerne à exigibilidade de sua implementação. Tanto no PIDESC, quanto no Protocolo de São Salvador, há dispositivo expresso admitindo a progressividade na efetivação de tais direitos (art. 2º, 1 e art. 1º, respectivamente), tendo em vista a possibilidade econômica dos Estados. Diante disso, considera-se que houve violação ao PIDESC quando o Estado desrespeita os níveis mínimos desses direitos. Mas dois direitos sociais se destacam no Protocolo de São Salvador, apresentando um controle mais rígido para sua implementação, quais sejam, o direito à organização sindical e o direito à educação. O art. 19, 6, autoriza a utilização do procedimento de petição individual na hipótese de violação por parte do Estado em relação a esses direitos, redação que dá margem a que se interprete que tais direitos possuem *exigibilidade imediata*. Cf. SCHUTTER, Olivier De. *Op. cit.*, pp. 289, 561/562, 566; TRINDADE, A. A. Cançado. *El ejercicio...*, cit., p. 172; GAMARRA, Yolanda. “Una aproximación crítica al proceso de reforma del sistema interamericano de derechos humanos”. In: CARRASCO, María Del Carmen Marquéz (Coord.). *Jurisdições Internacionais e Evolução da Ordem Internacional: III Encontro Luso-Espanhol de Professores de Direito Internacional Público e Relações Internacionais*. Porto: Universidade Católica Editora, 2015, p. 317. É importante relembrar, entretanto, que, no sistema jurídico brasileiro, não se faz distinção entre direitos civis e políticos e econômicos, sociais e culturais, sendo que as duas categorias são exigíveis, por força do disposto no art. 5º, par. 1º da CRFB, sendo a jurisprudência dos Tribunais Superiores pacífica em garantir o mínimo essencial em relação aos direitos fundamentais prestacionais. Vale conferir, ainda, a sentença da CorteIDH no *Caso Villagrán Morales vs. Guatemala*, que afirma o “direito a criar e desenvolver um projeto de vida”: “(...) 2. *El derecho a la vida implica no solo la obligación negativa de no privar a nadie de la vida arbitrariamente, sino también la obligación positiva de tomar las medidas necesarias para asegurar que no sea violado aquel derecho básico. Dicha interpretación del derecho a la vida, de modo que abarque medidas positivas de protección por parte del Estado, encuentra respaldo hoy día tanto en la jurisprudencia internacional como en la doctrina. Ya no puede haber duda de que el derecho fundamental a la vida pertenece al dominio del jus cogens. 3. El derecho a la vida no puede seguir siendo concebido restrictivamente, como lo fue en el pasado, referido sólo a la prohibición de la privación arbitraria de la vida física. Creemos que hay diversos modos de privar a una persona arbitrariamente de la vida: cuando es provocada su muerte directamente por el hecho ilícito del homicidio, así como cuando no se evitan las circunstancias que igualmente conducen a la muerte de personas como en el cas d’espèce. En el presente caso Villagrán Morales versus Guatemala (Fondo), atinente a la muerte de niños por agentes policiales del Estado, hay la circunstancia agravante de que la vida de los niños ya carecía de cualquier sentido; es decir, los niños victimados ya se encontraban privados de crear y desarrollar un **proyecto de vida** y aun de procurar un sentido para su propia existencia. (...) 8. Creemos que el proyecto de vida es consustancial del derecho a la existencia, y requiere para su desarrollo condiciones de vida digna, de seguridad e integridad de la persona humana. (...)”.* (grifo nosso). A CorteIDH, adotando uma interpretação evolutiva, em decisões recentes, tem ampliado o leque de direitos sociais exigíveis, especialmente o direito ao trabalho (*Caso Lagos Del Campo X Perú* e *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú*). Cf., ainda, PIOVESAN, Flávia. “Direitos humanos e diálogo entre jurisdições”..., cit., p. 80.

Convenção Interamericana sobre o desaparecimento forçado de pessoas (1994); a Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1994); a Convenção Interamericana para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as pessoas portadoras de deficiência (1999); a Carta Democrática Interamericana (2001); a Convenção Interamericana contra o terrorismo (2002); a Carta Social das Américas.

No âmbito do sistema ONU, merecem ser citados: a Carta das Nações Unidas (1945); a DUDH (1948);³⁰⁵ a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948); a Convenção para a supressão do tráfico de pessoas e do lenocínio (1950); a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951);³⁰⁶ a Convenção suplementar sobre a abolição da escravidão, do tráfico de escravos e das instituições e práticas análogas à escravidão (1956); a Convenção sobre a Prestação de Alimentos no Estrangeiro (1956); a Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino (adotada pela UNESCO em 1960); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965); o PIDCP (1966); o seu Protocolo facultativo (1966); o PIDESC (1966);³⁰⁷ o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados (1967); a Convenção da UNESCO relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972); a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979 – CEDAW);³⁰⁸ a Convenção sobre o Direito do Mar (1982); a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984); o Segundo Protocolo facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos para a abolição da pena de morte (1989); a Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança (1989 – CDC);³⁰⁹ a Convenção sobre

³⁰⁵ A Declaração Universal dos Direitos Humanos proclama direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Apesar de não ter natureza jurídica de tratado, o documento sintetiza o pensamento da comunidade internacional, sendo considerada vinculante, até mesmo para os Estados que não são membros das Nações Unidas.

³⁰⁶ Ver Decreto 99.757/90, que retificou o Decreto 98.602/89, dando nova redação ao Decreto 50.215/61, que promulgou a Convenção, retirando as reservas aos arts. 15 e 17.

³⁰⁷ O PIDESC contém previsão expressa de que os direitos ali reconhecidos podem ser implementados progressivamente (art. 2º, 1).

³⁰⁸ O art. 4º da Convenção abre campo para a adoção de medidas afirmativas para a promoção de direitos desses grupos.

³⁰⁹ Esta é a Convenção de direitos humanos que recebeu o maior número de adesões por parte dos países membros da Organização das Nações Unidas. Seu texto preconiza a consideração primordial pelo melhor interesse da criança e contempla direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. A Convenção é complementada por três Protocolos Facultativos, todos ratificados pelo Brasil (o primeiro Protocolo, de 2000, é referente ao envolvimento de crianças em conflitos armados; o segundo, também de 2000, refere-

a Diversidade Biológica (1992); o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1999); o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo ao envolvimento de crianças em conflitos armados (2000); o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança referente à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil (2000); o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças (2000); o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (2002);³¹⁰ a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005); a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006); o Protocolo facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006); a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (2006); o Protocolo facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo ao procedimento de comunicação individual (2011).³¹¹

Releva destacar, ainda, a Convenção Interamericana contra a Corrupção (1996), a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (2000) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003 – Convenção de Mérida), tratados que, ao combaterem a corrupção e outras formas de delinquência (em particular o crime organizado e a corrupção econômica, incluindo a lavagem de dinheiro), indiretamente, findam por proteger os direitos humanos da população lesada por essas práticas ilícitas.

Lamentavelmente, o Estado brasileiro ainda não ratificou importante Protocolo facultativo, referente ao Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que institui procedimento de queixa individual. Do mesmo modo, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores

se à venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil; e o terceiro institui o procedimento de comunicação individual. Não consta ainda o decreto promulgando este último).

³¹⁰ O Protocolo institui um sistema de visitas regulares (de órgãos nacionais e internacionais independentes) aos locais de privação de liberdade, bem como o Subcomitê de Prevenção da Tortura (SPT).

³¹¹ Protocolo ratificado pelo Brasil (em 8 de junho de 2017), conforme informação constante do sítio eletrônico do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas. Disponível em <<http://indicators.ohchr.org/>>. Acesso em 04/01/2018. Decreto legislativo 85/2017 disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2017/decretolegislativo-85-8-junho-2017-785032-protocolo-152998-pl.html>>. Acesso em 16/06/2018. O protocolo ainda não foi promulgado.

Migrantes e dos Membros das suas Famílias,³¹² a Convenção Interamericana contra o racismo, a discriminação racial e formas correlatas de intolerância, a Convenção Interamericana contra toda forma de discriminação e intolerância e a Convenção Interamericana sobre a proteção dos direitos humanos das pessoas idosas (de 15 de junho de 2015) também não foram ainda ratificadas pelo Brasil.

Importantes documentos normativos, adotados pela Assembleia Geral da ONU e por outros órgãos de monitoramento, mas que não apresentam a força vinculante dos tratados, também devem servir como diretrizes para a atuação do Estado brasileiro. Dentre essas normas de *soft law*, podemos citar as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (1955), atualizadas pelas Regras de Mandela (2015); o Código de conduta das Nações Unidas para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei (1979); os Princípios de deontologia médica aplicáveis à atuação do pessoal dos serviços de saúde, especialmente aos médicos, para a proteção de pessoas presas ou detidas contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (1982); as Regras de Beijing (Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Jovens, adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 40/33, de 29 de novembro de 1985); a Declaração da ONU relativa aos Princípios básicos de Justiça para as vítimas de delitos e de abuso de poder (1985); a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986); as Regras Mínimas das Nações Unidas para a proteção dos jovens privados de liberdade (1990); os Princípios orientadores das Nações Unidas para a prevenção da delinquência juvenil (Diretrizes de Riad – 1990); as Regras Mínimas das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade (Regras de Tóquio – 1990); a Declaração Sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas (1992); a Declaração e o Programa de Ação de Viena (1993); a Declaração de Pequim da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (1995); os Princípios orientadores sobre empresas e direitos humanos (2011 – Resolução 17/04); a Declaração da ONU sobre os direitos dos povos indígenas (2007); as Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras (Regras de Bangkok – 2010); a Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes (2016).

³¹² O Poder Executivo submeteu a apreciação do texto da Convenção ao Congresso Nacional, como se verifica da MSC 696/2010. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=489652>>. Acesso em 30/01/2018.

Esses documentos, não convencionais, caracterizam-se como *soft law*, mas, em decorrência do princípio da boa-fé e da interpretação sistemática que deve ser feita com os demais tratados de direitos humanos, também devem ser observados pelo Brasil, especialmente porque muitas de suas prescrições são contempladas em diversos tratados internacionais.

Importa mencionar, igualmente, o Protocolo de Istambul, apresentado em 1999 pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, que é um manual para a investigação e documentação sobre a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, e os Princípios Básicos sobre o uso de força e de armas de fogo por agentes de execução da lei (1990), também caracterizados como *soft law*, mas que servem de instrumento para a implementação do dever do Estado de prevenir e combater condutas violadoras dos direitos humanos.³¹³

O Brasil ratificou outras importantes Convenções, fora do sistema ONU e do sistema da OEA, podendo ser citadas, a título de exemplo: a Convenção OIT 111 (1958) – sobre discriminação em matéria de emprego e profissão; a Convenção da Haia sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças (1980); a Convenção OIT 169 (sobre Povos Indígenas e Tribais – 1989)³¹⁴; a Convenção da Haia Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional (1993); o Estatuto de Roma (que promulga o Estatuto do Tribunal Penal Internacional – 1998); o Tratado de Marraqueche, assinado no âmbito da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso (2013);³¹⁵ a Convenção da Haia sobre a Cobrança Internacional de Alimentos para Crianças e Outros Membros da Família e o Protocolo sobre a Lei Aplicável às Obrigações de Prestar Alimentos (2007).

Finalmente, importa mencionar os Princípios sobre a aplicação do direito internacional dos direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de

³¹³ Sobre a aplicabilidade de normas caracterizadas como *soft law*, a CorteIDH, no caso *Tibi vs. Equador* (v. par. 154), constatou o desrespeito por parte do Estado ao art. 24 das Regras de Mandela.

³¹⁴ Esta Convenção ocupa um espaço vazio, diante da inexistência de uma Convenção da ONU sobre o assunto.

³¹⁵ Tratado ratificado em 11 de dezembro de 2015, tendo sido aprovado pelo Congresso Nacional nos termos do § 3º do art. 5º da Constituição Federal, ou seja, equivalente, portanto, à emenda constitucional.

gênero (*Princípios de Yogyakarta*), elaborados em 2006 por grupo de especialistas em direitos humanos.³¹⁶ Apesar de sua natureza de *soft law*, sua observação é recomendável em casos concretos, diante do vácuo deixado pela ausência de uma Convenção global ou regional sobre tema tão importante e atual.³¹⁷ Paralelamente, no mesmo ano, o Conselho de Direitos Humanos da ONU, acolhendo proposta da Brasil e da África do Sul, editou resolução (11/06) sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca do *status* dos tratados de direitos humanos em relação às demais normas do sistema interno variou no tempo.³¹⁸ Nas décadas de 1940 e 50 o posicionamento da Corte Suprema foi no sentido de conferir superioridade às convenções internacionais frente à legislação interna do Brasil (Apelação Civil 7.872/RS e Apelação Civil 9.587/DF). Já a partir da década de 1970, o STF passou a reconhecer relação de paridade normativa entre as espécies derivadas dessas mesmas fontes jurídicas (RE 80.004-SE, HC 72.131-RJ, ADI 1.480-3-DF), atribuindo aos tratados internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil *status* de lei ordinária. Após a Emenda Constitucional 45/2004, que incluiu o parágrafo 3º no art. 5º,³¹⁹ a Corte Suprema passou a considerar que os tratados de direitos humanos ratificados, que não tenham seguido o rito previsto no citado parágrafo 3º do art. 5º, têm natureza supralegal (HC 87.585/TO e RE 466.343/SP), ou seja, valem mais do que a lei, mas menos do que a Constituição. Isso significa que toda lei que for contrária a uma norma mais favorável constante de um tratado de direitos humanos se encontra eivada de invalidade e ineficácia. Já os tratados que seguirem o novo procedimento de

³¹⁶ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, cit., p. 261.

³¹⁷ Releva registrar que diversos países no mundo ainda criminalizam condutas que envolvem os relacionamentos e o comportamento de pessoas que integram o grupo LGBTI, condenando-os, inclusive, à pena de morte, sem falar no alto índice de violência que os mesmos sofrem, também em países ocidentais.

³¹⁸ Cf. SANTOS, Carlos Frederico. *Tratados internacionais sobre direitos humanos: A inconstitucionalidade do § 3º do artigo 5º da Constituição Federal*. Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Novas Tendências do Direito Público. 2013, pp. 11/15. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/51103775.pdf>>. Acesso em 29/09/2017.

³¹⁹ CF 88: Art. 5º, § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

aprovação pelo Congresso Nacional (art. 5º, par. 3º) têm estatuto constitucional, visto que são equivalentes às emendas constitucionais.³²⁰

Apenas três tratados internacionais de direitos humanos seguiram o rito especial previsto no art. 5º, par. 3º da CRFB. São eles: a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, o Protocolo Facultativo da referida Convenção e o Tratado de Marraqueche, que tem como objetivo Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, ou com Deficiência Visual ou com outras Dificuldades para ter Acesso ao Texto Impresso.

O posicionamento atual do STF, que confere *status* supralegal aos tratados de direitos humanos que não seguiram o rito especial do par. 3º do art. 5º da CRFB, é questionado por diversos e ilustres doutrinadores. Eles entendem que, por força do disposto no art. 5º, par. 2º da Carta Magna,³²¹ todos os tratados de direitos humanos, mesmo que não tenham seguido o rito especial introduzido pela EC 45/2004, têm *status* de norma constitucional.³²² Compartilho desse entendimento, diante da clareza da referida cláusula de abertura, que propiciou a ampliação do “bloco de constitucionalidade”³²³ ao incorporar direitos e garantias decorrentes dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.³²⁴

³²⁰ Cf. GARCIA, Emerson. *Proteção internacional...*, cit., pp. xviii/xix.

³²¹ CRFB, art. 5º, § 2º: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

³²² Nesse sentido: PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, cit., pp. 124 e ss. e 488; MAZZUOLI, Valério. *O controle...*, cit., pp. 82 e 93; RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, cit., p. 486; MARINONI, Luiz Guilherme. “Controle de convencionalidade (na perspectiva do direito brasileiro)”. In: MARINONI, Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Coords.). *Op. cit.*, p. 63. Sobre esse ponto, vale conferir também o voto em separado de Cançado Trindade (itens 29 a 35) no caso *Ximenes Lopes versus Brasil*, no qual o então Magistrado da Corte IDH critica a inovação introduzida pelo parágrafo 3º do art. 5º da CRFB, classificando-a de retrocesso, apontando incompatibilidade do dispositivo com a CADH.

³²³ Cf. MAZZUOLI, Valerio. *O controle...*, cit., pp. 82/83; MARTINS, Flavia Bahia. *Op. cit.*, pp. 93/94.

³²⁴ Os tratados internacionais de direitos humanos que seguirem o rito previsto no art. 5º, par. 3º da CRFB são equivalentes às emendas constitucionais, e, portanto, material e formalmente constitucionais. Já os tratados internacionais de direitos humanos ratificados, mas que não seguiram o rito especial, são apenas materialmente constitucionais, no entendimento acima esposado. Valerio Mazzuoli ressalta que a vantagem dos primeiros reside no fato de que eles reformam a Constituição, não podem ser denunciados, além de servirem de paradigma para o controle concentrado de convencionalidade (MAZZUOLI, Valerio. *O controle...*, cit., p. 107). No mesmo sentido, PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, cit., pp. 152/153. A autora ressalta, ainda, a natureza de cláusula pétrea dos direitos assegurados nos tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil, por força do disposto no art. 60, par. 4º, IV da CRFB (*Idem*, p. 490).

1.6.2. Monitoramento dos compromissos internacionais relacionados ao respeito e garantia dos direitos humanos

À fase *legislativa* de redação dos tratados (e de outros documentos normativos) se seguiu a fase de *implementação*, sem a qual tais documentos poderiam constituir-se em letra morta. Essa fase é efetivada por meio do monitoramento, supervisão e controle das obrigações dos Estados referentes ao respeito, proteção e promoção dos direitos humanos.

Tal tarefa é exercida primariamente pelos **órgãos de monitoramento** (*treaty bodies*), constituídos por Comitês de *experts* independentes. No sistema global, os principais tratados de direitos humanos possuem um Comitê específico para controlar a observância e os progressos do Estado parte em relação aos compromissos assumidos.³²⁵ No sistema regional interamericano, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos é o órgão que exerce esse monitoramento.

Os Comitês não têm natureza jurisdicional, sendo órgãos de controle, opinativos e sugestivos. O norte de sua atuação é um diálogo construtivo com os Estados partes. Apesar disso, suas sugestões ou recomendações (especialmente as que são tornadas públicas) possuem força moral e política, uma vez que os Estados se obrigaram voluntariamente a cumprir as Convenções. No sistema ONU, as observações finais dos Comitês são enviadas à Assembleia Geral. Especificamente no sistema interamericano, a não observância das recomendações da CIDH pode dar ensejo à remessa do caso à Corte (art. 45 do RCIDH), peculiaridade que fortalece a defesa e a efetividade dos direitos em foco.

Os Comitês da ONU, como o Comitê para os Direitos da Criança e o Comitê de Direitos Humanos, elaboram Comentários Gerais, que se desenvolveram do sistema de relatórios a ponto de serem considerados *standards* de interpretação das respectivas

³²⁵ No sistema ONU, cada um dos nove principais tratados universais de proteção aos direitos humanos, conhecidos como *core human rights treaties*, possui seu próprio Comitê de monitoramento. Compõem esse grupo: a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial, o PIDCP, o PIDESC, a CEDAW, a Convenção contra a Tortura, a CDC, a Convenção Internacional sobre a proteção dos trabalhadores migrantes e suas famílias, a Convenção sobre a proteção de todas as pessoas contra o desaparecimento forçado e a Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência.

Convenções, assemelhando-se às opiniões consultivas dos Tribunais de Direitos Humanos.³²⁶

O monitoramento realizado pelos organismos internacionais tem, primeiramente, caráter preventivo. Constatada violação aos direitos humanos protegidos pelos documentos internacionais, passa-se para outro estágio, o da correção, a qual pode dar-se por meio de recomendações, de decisões de reparação (as duas primeiras estabelecidas pelos *treaty bodies*) ou de sentenças proferidas pelas Cortes internacionais de direitos humanos.³²⁷

Os principais órgãos de monitoramento dos tratados ratificados pelo Brasil são:

- a CIDH, prevista na CADH (art. 34 e ss.). Essa Comissão recebe as denúncias de violações aos direitos contemplados nos diversos pactos celebrados entre os Estados no âmbito da OEA;
- o Comitê para a eliminação da discriminação racial (art. 8º e ss. da Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial),³²⁸
- o Comitê de Direitos Humanos, previsto no PIDCP (art.28 e ss.);³²⁹
- o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que monitora o PIDESC;³³⁰

³²⁶ Cf. BUERGENTHAL, Thomas. *The U. N. Human Rights Committee*. Disponível em <http://www.mpil.de/files/pdf1/mpunyb_buergenthal_5.pdf>. Acesso em 09/07/2018, p. 387; VAN BUEREN, Geraldine. *Op. cit.*, pp. 383/384.

³²⁷ RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, *cit.*, pp. 76/77.

³²⁸ O Comitê para a eliminação da discriminação racial foi o primeiro órgão de monitoramento entre os Comitês da ONU a ser instalado.

³²⁹ Os relatórios anuais do Comitê de Direitos Humanos encontram-se disponíveis em <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/AnnualReports.aspx>> Acesso em 06/06/2017. O Comitê de Direitos Humanos exerce o monitoramento do cumprimento do PIDCP por meio da apreciação dos relatórios encaminhados pelos Estados partes (art. 40 do PIDCP), do exame das comunicações interestatais (art. 41 do PIDCP) e do mecanismo das petições individuais, previsto no Protocolo Facultativo ao citado tratado. As decisões do Comitê não possuem força vinculativa, mas eventual condenação do Estado pode ensejar consequências de ordem moral e/ou política na esfera internacional, em razão do *power of embarrassment*. Com vistas ao efetivo cumprimento de suas decisões, o Comitê instituiu um Relator Especial para o acompanhamento das providências adotadas pelo Estado violador. Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos...*, *cit.*, pp. 258/259.

³³⁰ O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais não instituiu um Comitê especial para o monitoramento das obrigações nele previstas. Nos termos de seu art. 16, 2, *a*, os relatórios elaborados pelos Estados partes deverão ser encaminhados ao Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, que enviará cópias dos mesmos ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC), para exame. Mas o ECOSOC findou por estabelecer um Comitê para exercer tal função, à semelhança do que já ocorre com o Comitê dos Direitos do Homem estabelecido pelo PIDCP. Assim, na prática, desde 1987, essa tarefa vem sendo desempenhada pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, órgão de

- o Comitê para a eliminação da discriminação contra a mulher, previsto na CEDAW (art. 17 e ss.);
- o Comitê para os Direitos da Criança, previsto na CDC (art. 43 e ss.);
- o Comitê contra a tortura, previsto na Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (art. 17 e ss.);³³¹
- o Subcomitê de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes do Comitê contra a Tortura, previsto no Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (art. 2º e ss.)
- o Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, previsto na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (art. 34 e ss.);
- o Comitê contra Desaparecimentos Forçados, previsto na Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (art. 26 e ss.).

O monitoramento realizado pelos *treaty bodies* pode se dar por meio de diferentes mecanismos ou instrumentos, os quais não devem ser enxergados de maneira estanque; antes, complementam-se, com vistas ao bem maior perseguido, qual seja, a efetiva proteção do ser humano.³³²

São três os principais mecanismos de monitoramento e supervisão convencionais (previstos em Convenções): o sistema de relatórios periódicos, as reclamações interestatais e os procedimentos de queixa ou comunicação individual.³³³

O monitoramento exercido pelos *treaty bodies* pode ser acionado por provocação externa, como ocorre no sistema de petições individuais, podendo também

peritos independentes instituído pelo Conselho Econômico e Social. Os relatórios anuais do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e culturais encontram-se disponíveis em <<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIndex.aspx>>. Acesso em 06/06/2017.

³³¹ Importante consignar que, nos termos do art. 20 da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, o Comitê pode, de ofício, dar início a uma investigação, se receber denúncias fidedignas apontando a prática sistemática de tortura no Estado parte. Esse poder de investigação tem se estendido a outros Comitês, por meio de inovações introduzidas por diversos Protocolos facultativos, como é o caso do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e do Comitê sobre os Direitos da Criança. Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, cit., pp. 298/299.

³³² TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Tratado...*, cit., pp. 105, 121.

³³³ SOHN, Louis B. *Op. cit.*, p. 373.

ser realizado de ofício, independentemente de provocação, como se dá no sistema de relatórios.³³⁴

O **sistema de relatórios** foi o primeiro mecanismo de monitoramento instituído nas diversas convenções para aferição da situação de direitos humanos nos Estados partes. Esse instrumento foi introduzido nas Convenções da OIT,³³⁵ sendo posteriormente copiado nos tratados específicos de direitos humanos que se seguiram.

Previsto nos principais tratados internacionais de direitos humanos, o sistema de relatórios objetiva avaliar a situação de cumprimento das obrigações neles pactuadas, com vistas à sua promoção e implementação, baseando-se no princípio da cooperação internacional e no consenso entre os Estados e os organismos internacionais. Nesse mecanismo, o monitoramento é feito por meio de informes obrigatórios e periódicos elaborados pelos próprios Estados, versando, basicamente, sobre as medidas legislativas, administrativas, judiciais ou outras implementadas para a efetivação das obrigações pactuadas, bem como sobre eventuais dificuldades que impactam tal objetivo. Os relatórios serão analisados pelos órgãos de supervisão e controle (*treaty bodies*),³³⁶ os quais efetuarão, ao final, as recomendações que, porventura, se mostrarem necessárias. Esse é um procedimento não contencioso, que busca estabelecer um diálogo entre o Estado e os organismos internacionais, prestando estes últimos assistência àqueles no cumprimento dos compromissos assumidos.³³⁷

Esse instrumento apresenta como ponto desfavorável o fato de que tais documentos são produzidos pelo próprio Estado, o qual pode maquiagem ou amenizar a situação de implementação do tratado, quando de seu relato. Mas isso não desqualifica o sistema, uma vez que outras medidas complementam o relatório elaborado pelo próprio país, como, por exemplo, as informações prestadas pelas organizações não governamentais (ONGs),³³⁸ bem como pelas agências especializadas ou relatorias especiais.

³³⁴ TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *A proteção internacional...*, cit., p. 26.

³³⁵ Cf. VAN BUEREN, Geraldine. *Op. cit.*, p. 384.

³³⁶ V., por exemplo, art. 40 (1) do PIDCP.

³³⁷ Cf. TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Tratado...*, cit., pp. 123/125; VAN BUEREN, Geraldine. *Op. cit.*, p. 384.

³³⁸ Cumpre ressaltar a importância da participação das ONGs, que podem tecer comentários sobre os relatórios encaminhados pelo Estado, bem como apresentar os “relatórios sombra”, informes alternativos à versão oficial do Estado, versão que pode, por vezes, ser “melhorada” em relação à realidade.

Considerando a necessidade de evolução e melhoria do sistema de supervisão, algumas convenções instituíram outros recursos, ao lado dos relatórios elaborados pelos países, como a Convenção contra a Tortura, por exemplo, que prevê a possibilidade de uma investigação *ex officio*. O protocolo facultativo a essa Convenção também inovou, estabelecendo um sistema de visitas regulares, realizadas por órgãos independentes.³³⁹

Além dos relatórios produzidos pelos Estados, os próprios órgãos de monitoramento também preparam relatórios, decorrentes de suas investigações em casos individuais, temáticos ou por países.³⁴⁰

Outro mecanismo de monitoramento consiste na **reclamação interestatal**, que consiste na comunicação efetuada por um Estado parte contra outro.³⁴¹ Este é um procedimento *quase judicial* e contraditório.³⁴² Diversas Convenções³⁴³ contêm previsão dessa *actio popularis*, por meio da qual os Estados partes podem denunciar aos órgãos de monitoramento situações de violações de direitos humanos praticadas por outro Estado, mesmo que aqueles não tenham qualquer relação com a vítima.³⁴⁴ Estas denúncias são raras,³⁴⁵ tanto no sistema global, quanto no sistema regional, diante das implicações políticas que acarretam.³⁴⁶

O sistema de fiscalização e controle sobre o cumprimento dos tratados foi aprimorado, sendo instituídos, ao lado do monitoramento por meio de relatórios, **procedimentos de queixa individual**, por intermédio dos quais os particulares, independentemente de sua nacionalidade, comunicam aos *treaty bodies* as violações sofridas em determinado Estado.³⁴⁷

³³⁹ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, cit., pp. 90/91.

³⁴⁰ TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *A proteção internacional...*, cit., p. 30.

³⁴¹ V. arts. 41 e 42 do PIDCP.

³⁴² Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, cit., pp. 94/95.

³⁴³ Como a CADH e a Convenção Europeia de Direitos Humanos, por exemplo.

³⁴⁴ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, cit., p. 68.

³⁴⁵ Valerio de Oliveira Mazzuoli informa que o Comitê de Direitos Humanos do PIDCP nunca foi acionado com base neste mecanismo, previsto no art. 41 do tratado. Do mesmo modo, a CIDH (MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., pp. 812/813 e 834).

³⁴⁶ Cf. TRINDADE, A. A. Cançado. *Direito das organizações internacionais...*, cit., p. 448. É importante registrar que algumas Convenções, como a Convenção para a Prevenção e a Repressão ao Crime de Genocídio, estabelecem que eventuais conflitos entre partes devem ser submetidos à CIJ. Cf. SOHN, Louis B. *Op. cit.*, p. 379.

³⁴⁷ Cf. TRINDADE, A. A. Cançado. *A proteção internacional...*, cit., p. 7.

Encontramos um embrião do procedimento de queixa já no âmbito da Liga das Nações, que desenvolveu um sistema de petições destinado às denúncias de minorias envolvendo a violação de seus direitos previstos em tratados.³⁴⁸ Os mecanismos contemporâneos desenvolveram-se a partir desse e de outros antecedentes implementados no início do século XX.³⁴⁹

A evolução do Direito Internacional da Pessoa Humana avançou para, além de conferir aos indivíduos a condição de sujeitos de direito internacional, atribuindo-lhes direitos diretamente, outorgar-lhes também capacidade processual.³⁵⁰ Sem sombra de dúvidas, o acesso direto dos indivíduos ao sistema internacional de proteção confere maior efetividade e justiciabilidade aos direitos, os quais os Estados se comprometeram a respeitar, promover e proteger. O procedimento de queixa individual é, portanto, um importante instrumento de efetivação do direito de acesso à justiça.³⁵¹

Cabe ao indivíduo a escolha do procedimento que pretende seguir, se no nível global ou regional, podendo optar pelo que lhe parecer mais favorável.

Em regra, na atualidade, os procedimentos de queixa individual submetem-se aos seguintes requisitos de admissibilidade: o esgotamento prévio dos recursos internos (essa condição pode ser excepcionada quando se verificar demora injustificada na solução da questão ou inexistência dos referidos recursos ou meios de tutela na ordem interna); a observância de um prazo decadencial;³⁵² a inexistência de litispendência internacional, ou seja, que a questão não tenha sido ou esteja sendo analisada por outra instância internacional; que a denúncia seja escrita e que contenha a qualificação do denunciante, uma vez que a comunicação não pode ser anônima.

Quanto à litispendência internacional, releva ser registrada a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem que, ao interpretar o art. 35(1) da Convenção,

³⁴⁸ Cf. BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, p. 13.

³⁴⁹ Cf. TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Tratado...*, *cit.*, pp. 102/103.

³⁵⁰ A Corte Permanente Centro-Americana de Justiça, órgão criado em 1907 quando da Conferência de Paz Centro-Americana, foi o primeiro órgão internacional judicial da história moderna a conferir capacidade processual e acesso direto aos indivíduos. Mas, na atualidade, o melhor exemplo de acesso à justiça internacional é o contemplado no art. 34 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que permite o acesso direto dos indivíduos ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Cf. TRINDADE, A. A. Cançado. *A proteção internacional...*, *cit.*, pp. 6/7.

³⁵¹ Cf. PIOVESAN, Flávia. *Temas...*, *cit.*, p. 114.

³⁵² Na CADH o prazo decadencial é de seis meses (art. 46, par. 1º).

se posicionou, em resumo, no sentido de que “se os petionários não são idênticos, a provocação não é a mesma”.³⁵³ Por sua vez, no sistema interamericano, o Regulamento da Comissão estabelece, em seu art. 33, que a petição poderá ser apreciada quando: i) o procedimento seguido perante o outro organismo se limitar ao exame geral dos direitos humanos no Estado aludido (como acontece nos procedimentos extraconvencionais) e não existir uma decisão sobre os fatos específicos que forem objeto da petição ou não conduzir à sua efetiva solução; e ii) o petionário perante a Comissão for a presumida vítima da violação, ou algum familiar seu, e o petionário perante o outro organismo for uma terceira pessoa ou uma entidade não governamental, sem mandato dos primeiros.

Com o recebimento da comunicação pela Comissão/Comitê, instaura-se o procedimento conciliatório, normalmente sigiloso, sendo solicitadas informações ao Estado apontado como violador. Caso se mostre necessário, a Comissão procederá a uma investigação³⁵⁴ (com possibilidade, inclusive, de visita ao território do país denunciado), mediante prévio consentimento do Estado. Dependendo da gravidade da violação, o órgão de monitoramento pode solicitar a adoção de medidas cautelares por parte do Estado para evitar danos irreparáveis à(s) vítima(s) da alegada violação.³⁵⁵ Ao final, após a análise do mérito, verificando se o Estado tomou ou não as medidas adequadas a sanar ou reparar as violações constatadas, a Comissão/Comitê comunicará seu parecer conclusivo ao Estado e ao denunciante (Relatório de Mérito), podendo formular proposições ou recomendações, com vistas a que as violações sejam remediadas, fixando prazo para tanto. No sistema interamericano, se a Comissão deliberar pela ausência de violação, não há recurso disponível para o comunicante, ficando-lhe vedado o acesso à Corte. Já no sistema europeu, o acesso à Corte é autorizado também aos indivíduos.

³⁵³ Como decidido no *Caso Folgero and Others v. Norway*, “If the complainants before the two institutions are not identical, the ‘application’ to the Court cannot be considered as being ‘substantially the same as a matter that has... been submitted’ for instance to another international procedure”. In: BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, p. 185. Cançado Trindade assinala que, além da identidade de objeto, a identidade de partes também é requisito para a caracterização de litispendência. (TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Tratado...*, *cit.*, p. 115).

³⁵⁴ Conforme previsto, por exemplo, no art. 8º do Protocolo Facultativo à Cedaw.

³⁵⁵ Exemplo dessa possibilidade encontramos na regra 92 das *Regras de procedimento do Comitê de Direitos Humanos*.

No que diz respeito à CADH,³⁵⁶ algumas peculiaridades merecem ser destacadas: i) o referido pacto não limita o direito de petição individual às vítimas, mas admite que qualquer pessoa ou grupo de pessoas, bem como entidades não governamentais possam apresentá-las (art. 44);³⁵⁷ ii) na hipótese das recomendações da Comissão não serem cumpridas, o caso pode ser automaticamente levado à Corte Interamericana para julgamento³⁵⁸ (art. 45 do RCIDH); iii) contra a decisão da CIDH que archive petição de queixa individual não cabe recurso.³⁵⁹

As decisões e/ou recomendações dos Comitês no âmbito dos citados procedimentos não têm um caráter vinculante absoluto, por não serem originadas de um órgão jurisdicional, mas devem ser cumpridas fielmente, com base no princípio da boa-fé, tendo em vista que os Estados se comprometeram a cumprir as respectivas Convenções.³⁶⁰

Como exemplo da relevância do citado procedimento internacional de proteção de direitos humanos na ordem interna, destacamos o *Caso Maria da Penha vs. Brasil*. A pressão internacional decorrente da submissão do caso à Comissão Interamericana de Direitos Humanos redundou na prisão do agressor, na mudança da legislação e da política pública referente ao combate à violência doméstica.

Importa ressaltar a importância do acompanhamento do cumprimento das decisões dos *treaty bodies*. Lamentavelmente, é comum que o Estado destinatário da decisão não a cumpra ou demore a fazê-lo. Visando a dar efetividade às suas decisões, o

³⁵⁶ No Sistema interamericano as petições de queixa individual são analisadas pela CIDH. Valerio Mazzuoli destaca a dificuldade prática do processamento desses procedimentos, alertando que pouquíssimas petições são ao final admitidas e encaminhadas à Corte. Em 2016, por exemplo, a Comissão recebeu 2.567 petições e encaminhou apenas dezesseis à Corte. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos...*, cit., p. 148.

³⁵⁷ Cf. BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, p. 287). Ver também GARCIA, Emerson. *Proteção...*, cit., p. 90.

³⁵⁸ Como ensina Valerio de Oliveira Mazzuoli, “A Comissão ingressa com verdadeira *ação de responsabilidade* contra o Estado autor da violação de direitos humanos”, atuando como substituto processual (In: MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos...*, cit., p. 48).

³⁵⁹ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, cit., p. 389.

³⁶⁰ Cf. ANDRADE, Isabela Piacentini. “Os mecanismos de petição individual dos Tratados Universais de Proteção dos Direitos Humanos”. *E-Civitas – Revista Científica do Departamento de Ciências Jurídicas, Políticas e Gerenciais do UNI-BH*, vol. VI, n. 2, p. 18, 2013.

Comitê de Direitos Humanos (PIDCP) instituiu um Relator Especial para proceder a esse acompanhamento, o que fortalece o mecanismo de monitoramento.³⁶¹

O Brasil ratificou os seguintes documentos normativos, reconhecendo os respectivos procedimentos de queixa individual: o Protocolo facultativo ao PIDCP (1966) – v. art. 1º e ss.; a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação racial (1966) – v. art. XIV;³⁶² a CADH (1969) – v. art. 44 e ss.; o Protocolo adicional à CADH em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais (Protocolo de São Salvador)³⁶³ – 1988; a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994) – v. art. 12; a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984) – v. art. 22; o Protocolo Facultativo à CEDAW (1999) – v. art. 1º e ss; o Protocolo facultativo à Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência (2007) – v. art. 1º e ss.; a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (2006) – v. art. 31; o Terceiro Protocolo Facultativo da Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança relativo às comunicações individuais.³⁶⁴

A UNESCO também estabeleceu um procedimento de comunicações (referente a violações envolvendo educação, ciência ou cultura), aberto aos indivíduos e às ONGs, que tem natureza não judicial, confidencial e é baseado na conciliação.³⁶⁵

Releva destacar que o Protocolo Facultativo ao PIDESC, que também prevê procedimento de queixa individual, não foi, até o momento, objeto de ratificação pelo Brasil.³⁶⁶

³⁶¹ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, cit., p. 99. Outros Comitês, como o da Tortura e o da Eliminação da Discriminação Racial, também instituíram relatores especiais para o monitoramento do cumprimento de suas decisões. Cf. ANDRADE, Isabela Piacentini. *Op. cit.*, p. 20.

³⁶² Apesar de ter sido promulgada pelo decreto presidencial 65.810/1969, somente em 2003 houve o reconhecimento do mecanismo de queixa individual, por meio do decreto 4.738/2003.

³⁶³ Somente dois direitos sociais são contemplados no referido Protocolo como de imediata exigibilidade, e passíveis de suas violações serem comunicadas por intermédio do sistema de petições individuais: **o direito à organização sindical** (excetuado o direito de greve) e **o direito à educação**, nos termos do disposto no art. 19, 6 do pacto. Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, cit., p. 311; Cf. PIOVESAN, Flávia. “Direitos humanos e diálogo entre jurisdições”..., cit., p. 80.

³⁶⁴ Protocolo ratificado pelo Brasil (em 8 de junho de 2017 – Decreto legislativo 85/2017), conforme informação constante do sítio eletrônico do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas. Disponível em <<http://indicators.ohchr.org/>>. Acesso em 04/01/2018. Não consta ainda o decreto de promulgação.

³⁶⁵ Cf. BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, pp. 157-158.

É importante mencionar que alguns países chegaram até a inserir em suas Constituições o direito de petição individual às Cortes internacionais, como o Peru (art. 205) e a Venezuela (art. 31).

Além dos mecanismos convencionais (decorrentes de tratados) acima citados, o monitoramento acerca do cumprimento pelos Estados dos compromissos internacionais pactuados em prol dos direitos humanos pode ser efetuado por outros meios, não convencionais (resoluções de órgãos internacionais), que devem ser utilizados de acordo com a situação concreta e sempre com vistas a agregar maior benefício à defesa dos citados direitos.

Um importante fruto dos procedimentos não convencionais foi a criação do Tribunal Penal Internacional pelo Conselho de Segurança da ONU, originado da investigação do Relator Especial sobre as violações a direitos humanos na antiga Iugoslávia.³⁶⁷

Entre os **procedimentos não convencionais**, destacam-se as resoluções 1.235 e 1.503 do Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC). Diante do grande número de denúncias recebidas pela Organização, relatando graves violações de direitos humanos, esse Conselho editou em 1967 a resolução 1.235, permitindo a investigação e o **exame público** das referidas comunicações.³⁶⁸

Em 1970, o ECOSOC editou a resolução 1.503, instituindo o procedimento do mesmo número, estabelecendo um sistema **confidencial** de exame de petições individuais e de outros grupos privados.³⁶⁹ O sistema dessa resolução não se destina a remediar situações individuais, mas situações que afetem grupos de indivíduos, e visa a alcançar os casos mais graves e urgentes de violações de direitos humanos, com o

³⁶⁶ O Brasil participou ativamente da construção do Protocolo facultativo ao PIDESC (2008), mas ainda sequer o assinou, o que impede a utilização do mecanismo de petição individual. Cf. ANDRADE, Isabela Piacentini. *Op. cit.*, p. 10.

³⁶⁷ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, *cit.*, p. 132.

³⁶⁸ Inaugurando a resolução 1.235, em 1967 foram examinadas a política de *apartheid* praticada pela África do Sul e as situações de discriminação racial verificadas na Rodésia do Sul. Outras situações geraram análises *temáticas* ou por *países*, também baseadas na citada resolução. Seguiram-se a investigação das práticas israelenses nos territórios ocupados (1969), bem como sobre violações no Chile (1975), na Guiné Equatorial (1979), em El Salvador e Guatemala (1981), no Irã (1982) e no Afeganistão (1984), por exemplo. Outras situações geraram análises *temáticas* ou por *países*, também baseadas na citada resolução. Cf. BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, pp. 143, 146-150. TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *A proteção internacional...*, *cit.*, p. 35; SALCEDO, Juan Antonio Carrillo. *Op. cit.*, pp. 87/88.

³⁶⁹ Cf. SOHN, Louis B. *Op. cit.*, pp. 386 e 391.

objetivo de identificar aquelas situações que atinjam grande número de pessoas. Por meio desse sistema, petições denunciando violações maciças e sistemáticas de direitos humanos são encaminhadas ao gabinete do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos, onde são selecionadas e encaminhadas a um grupo de peritos, até chegarem ao Conselho de Direitos Humanos.³⁷⁰

Diferentemente dos procedimentos convencionais de queixa individual, nos procedimentos extraconvencionais 1.235 e 1.503, as denúncias devem revelar violações maciças, que afetem grande número de pessoas. As investigações podem ser orientadas *por países*, se a situação de violação apontada se restringe a um único país, ou *por temas*, quando a situação abrange mais de um Estado.³⁷¹

O Brasil foi alvo do procedimento 1.503 nos anos de 1974 a 1976, sem que lhe tenha sido nomeado um relator especial.³⁷² O país recebe com frequência a visita dos Relatores temáticos,³⁷³ já tendo sido alvo de inspeções para aferição de questões relacionadas à violência contra a mulher (1996), à tortura (2000), à venda de crianças e à prostituição infantil (2003), às execuções sumárias e arbitrárias (2003 e 2007), entre outras.³⁷⁴

Outro diferencial importante consiste no fato de que o sistema das resoluções 1.235 e 1.503 independe de ratificação de Convenções autorizativas pelos Estados, mas, mesmo assim, produz efeitos jurídicos em relação a todos os Estados membros das Nações Unidas.³⁷⁵ Portanto, ao contrário dos mecanismos convencionais, que somente vinculam os Estados que ratificaram as Convenções que os instituíram, os mecanismos

³⁷⁰ Conforme elucidam Vital Moreira e Carla de Marcelino Gomes, a partir de 2006, o Conselho de Direitos Humanos da ONU assumiu todas as funções da Comissão de Direitos Humanos (MOREIRA, Vital; GOMES, Carla de Marcelino. *Op. cit.*, pp. 60/61. Sobre o procedimento 1.503, ver ainda BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, pp. 142, 144-145, e TRINDADE, A. A. Caçado. *Direito das organizações...*, *cit.*, pp. 444/445.

³⁷¹ Cf. TRINDADE, Antonio Augusto Caçado. *Tratado...*, *cit.*, pp. 143, 152; SALCEDO, Juan Antonio Carrillo. *Op. cit.*, pp. 89/90.

³⁷² Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, *cit.*, p. 334; TRINDADE, A. A. Caçado. *A proteção internacional...*, *cit.*, 578.

³⁷³ Esta frequência se deve ao convite feito pelo Brasil às Relatorias especiais, que podem fazer visitas *in loco*, sem que precisem de aprovação prévia. Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, *cit.*, p. 124; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos...*, *cit.*, p. 132.

³⁷⁴ Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos...*, *cit.*, pp. 335/337; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos...*, *cit.*, p. 131.

³⁷⁵ Cf. TRINDADE, Antônio Augusto Caçado. *O esgotamento...*, *cit.*, p. 222; TRINDADE, Antônio Augusto Caçado. *Direito das Organizações Internacionais...*, *cit.*, p. 445; SALCEDO, Juan Antonio Carrillo. *Op. cit.*, p. 87.

não convencionais do sistema ONU são aplicáveis a todos os países membros da Organização.³⁷⁶

A evolução desses procedimentos especiais extraconvencionais desaguou na criação de Relatorias. Tanto o sistema onusiano, quanto o sistema interamericano instituíram Relatorias sobre temas específicos, com vistas a dedicarem atenção especial a questões envolvendo graves violações de direitos humanos. As Relatorias são procedimentos especiais, temáticos. No âmbito da ONU, encontram-se hoje ligadas ao Alto Comissariado.³⁷⁷ Tais órgãos de investigação podem ser unipessoais (Relatores Especiais) ou coletivos (Grupos de Trabalho).³⁷⁸

No sistema ONU, entre as muitas Relatorias existentes,³⁷⁹ podemos destacar: o Grupo de Trabalho sobre detenção arbitrária; a Relatoria especial sobre direitos culturais; a Relatoria especial sobre o direito ao desenvolvimento; a Relatoria especial sobre os direitos das pessoas com deficiência; o Grupo de trabalho sobre desaparecimento forçado ou involuntário; a Relatoria especial sobre o direito à educação; a Relatoria especial sobre o direito a um meio ambiente seguro, limpo, saudável e sustentável; a Relatoria especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias e arbitrárias; a Relatoria especial sobre o direito à alimentação; a Relatoria especial sobre o direito à saúde física e mental; a Relatoria especial sobre violência contra a mulher; a Relatoria especial sobre água e saneamento; a Relatoria especial sobre tráfico de pessoas; a Relatoria especial sobre a tortura; a Relatoria especial sobre orientação sexual e identidade de gênero; a Relatoria especial sobre venda de crianças; a Relatoria especial sobre liberdade de religião ou crença.

Os Relatores podem se comunicar com os governos dos países investigados, buscando informações. Podem fazer visitas e requerer “ações urgentes”, com vistas à garantia dos direitos humanos ameaçados ou violados.³⁸⁰

³⁷⁶ Cf. SALCEDO, Juan Antonio Carrillo. *Op. cit.*, p. 132.

³⁷⁷ Apelos urgentes aos Relatores Especiais podem ser dirigidos ao Gabinete do Alto Comissariado para os Direitos Humanos: Gabinete das Nações Unidas em Genebra, CH-1211, Genebra 10, Suíça. E-mail: urgente-action@ohchr.org. Cf. MOREIRA, Vital. GOMES, Carla de Marcelino. *Op. cit.*, p. 99.

³⁷⁸ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Curso..., cit.*, p. 353.

³⁷⁹ A relação das Relatorias encontra-se na página do Escritório do Alto Comissariado na internet. Disponível em <http://spinternet.ohchr.org/Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM>. Acesso em 31/05/2017.

³⁸⁰ Cf. FOLEY, Conor. *Op. cit.*, p. 15.

No sistema interamericano, a partir de 1990 também foram instituídas Relatorias temáticas. As Relatorias se encontram ligadas à CIDH. Podemos citar como exemplos de Relatorias instaladas: a Relatoria sobre os direitos dos povos indígenas (1990), a Relatoria sobre os direitos das mulheres (1994), a Relatoria sobre os direitos dos migrantes (1996), a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão (1997), a Relatoria sobre os direitos da criança (1998), a Relatoria sobre os defensores de direitos humanos (2001), a Relatoria sobre os direitos das pessoas privadas de liberdade (2004), a Relatoria sobre os direitos das pessoas afrodescendentes e contra a discriminação racial (2005), a Relatoria sobre os direitos de lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersexuais (LGBTI – 2011) e a Relatoria sobre unidade quanto aos direitos econômicos, sociais e culturais (2012).³⁸¹

Outro instrumento relevante no monitoramento dos compromissos internacionais é constituído pela revisão periódica universal. Por meio desse procedimento onusiano, um Estado tem sua situação de direitos humanos revista por um grupo de três países, submetendo-se o relatório ao Conselho de Direitos Humanos. Trata-se de um procedimento cooperativo, assim como os demais procedimentos extraconvencionais acima citados. O Brasil foi um dos primeiros países avaliados no âmbito desse procedimento (2008), já tendo sido alvo de uma segunda avaliação (2012).³⁸²

Quando a função conciliatória realizada pelos *treaty bodies* e demais organismos internacionais não jurisdicionais não é suficiente para estancar, sanar ou reparar as violações de direitos humanos, os **Tribunais internacionais de direitos humanos** desempenham papel fundamental na supervisão e efetivo controle dos compromissos pactuados nos diversos tratados de direitos humanos pelos Estados partes, bem como na implementação desses direitos. Eles se caracterizam como os “últimos guardiães dos direitos fundamentais”.³⁸³

³⁸¹ Disponível em <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/relatorias.asp>>. Acesso em 30/01/2018.

³⁸² Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, cit., pp. 132/137; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos...*, cit., pp. 128/133.

³⁸³ OTERO, Paulo. *Instituições políticas...*, cit., pp. 589/590.

Os Tribunais penais pós-segunda Guerra (Tribunal de Nuremberg, Tribunal de Tóquio)³⁸⁴ deram o pontapé inicial ao processo de justicialização dos direitos humanos,³⁸⁵ que culminou com a criação dos atuais Tribunais de Direitos Humanos.³⁸⁶

Ao reconhecer a jurisdição de um Tribunal de Direitos Humanos, o Estado parte assegura aos indivíduos que se encontram no âmbito de seu território³⁸⁷ uma maior proteção, uma vez que, além da responsabilização interna, o Estado fica também submetido à responsabilização internacional, o que pode redundar em condenações e/ou sanções.³⁸⁸

Caso se faça necessária a responsabilização internacional do Estado, esta tem como finalidade prioritária, sempre que possível, o retorno ao estado anterior à violação denunciada, pois os bens jurídicos tutelados relacionam-se intimamente com a

³⁸⁴ Além do TPI, do Tribunal de Nuremberg e do Tribunal de Tóquio, cumpre mencionar, ainda, os Tribunais Criminais Internacionais da antiga Iugoslávia (Haia – 1993) e o de Ruanda (Arusha – 1994), ambos instituídos conforme resolução do Conselho de Segurança da ONU. Tribunais híbridos, com integrantes nacionais e internacionais, também foram instituídos para processar crimes contra a humanidade. Kosovo e Timor Leste, sob a administração da ONU, tiveram Cortes mistas. No ano 2000, o Conselho de Segurança recomendou a criação de uma Corte especial com jurisdição para apurar os crimes praticados em Serra Leoa (Cf. ORENTLICHER, Diane F. “*The Future of Universal Jurisdiction in the New Architecture of Transnational Justice*”. In: MACEDO, Stephen (Ed.). *Universal Jurisdiction: National Courts and the Prosecution of Serious Crimes Under International Law*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2004, pp. 216, 222, 224/225).

³⁸⁵ Os Tribunais Penais Internacionais temporários e o TPI – instituídos diante da incapacidade dos sistemas nacionais de processar, com base na lei internacional, os autores de sérios crimes – buscam a responsabilização penal dos indivíduos que cometeram graves violações aos direitos humanos, como genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. Paralelamente a essa responsabilização pelos Tribunais internacionais, o **princípio da jurisdição universal** também busca responsabilizar tais indivíduos, permitindo seu julgamento fora da jurisdição de origem, nas Cortes de todas as Nações. Tal princípio se baseia no fato de que alguns crimes são tão graves (podemos citar, ainda, crimes de escravidão, tortura, pirataria, entre outros) que os Estados ficam autorizados a processar o seu autor, independentemente do local do crime, de sua nacionalidade ou da nacionalidade da vítima. Foi o que aconteceu com o ditador Augusto Pinochet, que foi detido em Londres, a pedido da Espanha. Este princípio é frequentemente utilizado nas Cortes norte-americanas em litígios na esfera cível. Importa registrar que crimes alcançados por leis de anistia podem vir a ser revistos com base no princípio em tela. Cf. MACEDO, Stephen *et al.* In: MACEDO, Stephen (Ed.). *Universal Jurisdiction: National Courts and the Prosecution of Serious Crimes under International Law*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2004, pp. 1, 4, 19, 42, 196, 214.

³⁸⁶ LAFER, Celso. *Direitos humanos...*, cit., pp. 70/71.

³⁸⁷ Quer sejam nacionais ou estrangeiros.

³⁸⁸ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, cit., pp. 6/7. Como leciona Hans Kelsen: “(...) cuando dos o más Estados por medio de un tratado instituyen un tribunal para decidir sus disputas, entonces la relación es la misma relación de superioridad e inferioridad que la existente entre un tribunal nacional y los individuos sujetos a su jurisdicción; las partes en disputa están obligadas por el orden jurídico a cumplir las decisiones del tribunal, es decir, a comportarse como éste les señale. Están obligados a obedecer la norma procedente del tribunal, en virtud del orden jurídico establecedor de este tribunal”. KELSEN, Hans. *Op. cit.*, p. 92).

dignidade da pessoa humana, valor que não pode ser satisfatoriamente reparado por compensações pecuniárias.

É importante ressaltar que não existe hierarquia entre os Tribunais internos e as Cortes internacionais. As jurisdições nacional e internacional são complementares.³⁸⁹ As sentenças das Cortes internacionais não reformam ou anulam as decisões judiciais nacionais violadoras de direitos humanos, podendo apenas determinar a reparação dos danos causados pelo(s) ato(s) violador(es).³⁹⁰

Curiosamente, o sistema global onusiano, que congrega o maior número de Estados, não possui um Tribunal específico para a defesa de direitos humanos. Como já mencionado, a CIJ, que é o Tribunal do sistema ONU, não se constitui em um Tribunal de Direitos Humanos. Apesar disso, diversos casos a ela submetidos trataram de violações dessa natureza.

Já os sistemas regionais – americano, europeu e africano – possuem suas Cortes de Direitos Humanos, a CorteIDH, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) e a Corte Africana dos Direitos dos Homens e dos Povos, respectivamente.

As Cortes Internacionais possuem competência contenciosa e consultiva. Na jurisdição contenciosa são dirimidas as lides apresentadas, e na jurisdição consultiva é realizada a interpretação e fixado o alcance das normas jurídicas internacionais.

Os Tribunais internacionais de Direitos Humanos costumam se valer da *fertilização cruzada*,³⁹¹ que consiste em referenciar, em suas decisões, a jurisprudência e a interpretação de outros Tribunais e mesmo dos Comitês especializados.

³⁸⁹ Cf. TRINDADE, A. A. Cançado. *El ejercicio...*, cit., p. 45.

³⁹⁰ Não se trata de uma quarta instância, pois os Tribunais internacionais não revisam as decisões internas. Os atos internos podem ser objeto de exame pelo Tribunal internacional para que seja aferida a compatibilidade do ato interno com as normas internacionais. A sentença internacional determinará apenas a reparação, sendo que a forma de cumprimento da sentença ficará a critério do Estado violador. Se o Estado não cumprir a sentença, poderá ser novamente responsabilizado, agora, pelo não cumprimento. Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, cit., p. 186; RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, cit., pp. 372/374. Cf. TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Tratado...*, cit., p. 518.

³⁹¹ Os Tribunais nacionais também devem se valer da fertilização cruzada. A jurisprudência dos Tribunais internacionais (contenciosa e consultiva) deve ser levada em conta pelos órgãos jurisdicionais internos, pois representam a interpretação que as Cortes internacionais fazem das Convenções. Da mesma forma, os órgãos jurisdicionais internos devem atentar para a interpretação que os órgãos de monitoramento fazem sobre os dispositivos de seus respectivos tratados. Sobre a utilização da técnica da fertilização cruzada pela CIJ, cf. RIETER, Eva. “International Human Rights Law and the International Court of

O TEDH, com sede em Estrasburgo, é o único dos Tribunais internacionais de direitos humanos que admite o acesso direto dos indivíduos, de acordo com o Protocolo n. 11 da CEDH. O referido órgão jurisdicional é permanente e possui competência contenciosa e consultiva, envolvendo a solução de conflitos referentes à interpretação e à aplicação da Convenção e seus respectivos Protocolos, nos termos do art. 32 do citado pacto europeu. O TEDH exerce um papel de supervisão e não de apelação. Na hipótese de se confirmar a ocorrência de violação da Convenção, poderá o Tribunal atribuir à parte lesada uma reparação, nos termos do art. 41 da CEDH.

Em razão do tema escolhido, interessa-nos diretamente a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH). Com sede em São José da Costa Rica, a CorteIDH é o órgão jurisdicional do sistema regional americano de proteção de direitos humanos, não se constituindo, entretanto, em uma terceira ou quarta instância de revisão.³⁹² O citado órgão jurisdicional tem como objetivo a harmonização da ordem interamericana de direitos humanos, por meio da aplicação e interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, tratado que a instituiu (art. 33, *b* da Convenção Americana).

A Corte é formada por sete juízes e, como já mencionado, possui competência contenciosa e consultiva.³⁹³ Suas decisões nos procedimentos contenciosos são definitivas, inapeláveis³⁹⁴ e vinculantes, podendo as sentenças do Tribunal (de caráter mandamental e/ou indenizatório) ser executadas no âmbito interno,³⁹⁵ nos termos do

Justice”, 2014, pp. 2 e ss. Disponível em <[file:///C:/Users/Rosa%20Carneiro/Downloads/SSRN-id2393651%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Rosa%20Carneiro/Downloads/SSRN-id2393651%20(1).pdf)>. Acesso em 17/07/2018.

³⁹² Como bem assinalado por seu ex-Presidente, o Juiz Sergio García Ramírez, no Informe da Corte Interamericana perante a Assembleia Geral da OEA (2007). Cf. CARDUCCI, Michele; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Op. cit.*, p. 85.

³⁹³ V. arts. 62 a 64 da CADH. Na sua competência consultiva a CorteIDH pode proceder à interpretação de qualquer tratado que se relacione com direitos humanos, sejam eles do sistema interamericano ou de outros organismos. A Corte tem inadmitido requerimentos de opiniões consultivas em casos em que necessitaria se imiscuir em questões políticas, com potencial para afetar a soberania dos países membros. Cf. BAILLIET, Cecilia M. “The Strategic Prudence of The Inter-American Court of Human Rights: Rejection of Requests for an Advisory Opinion”. *Revista de Direito Internacional*, Uniceub, vol. 15, n. 1, pp. 263/264, 2018.

³⁹⁴ “a sentença da Corte adquire a autoridade de ‘coisa julgada internacional’” (MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, *cit.*, p. 833).

³⁹⁵ Cançado Trindade alerta que a efetividade das sentenças da Corte depende de sua execução, estando o cumprimento das decisões diretamente ligado ao direito de acesso à justiça. Esclarece o ex-Presidente da CorteIDH que os Estados cumprem com mais facilidade as reparações de cunho pecuniário, o mesmo não ocorrendo com as demais sanções ou determinações, especialmente aquelas que envolvem a investigação e a punição dos responsáveis pelas violações. Outrossim, acrescenta o Magistrado que as sentenças da Corte independem de homologação no âmbito interno, uma vez que não se caracterizam como sentença estrangeira, sendo a Corte um tribunal internacional e não um tribunal estrangeiro. (TRINDADE, A. A. Cançado. *El ejercicio...*, *cit.*, pp. 34/35, 44/45). Tais sentenças são internacionais e devem ser cumpridas

disposto nos arts. 67 e 68 da Convenção. A inobservância às determinações contidas na sentença importa em nova violação à CADH, agora pelo não cumprimento.³⁹⁶ Também as opiniões consultivas devem ser observadas,³⁹⁷ como já citado anteriormente, diante de sua natureza de pronunciamento judicial.³⁹⁸

É importante destacar o entendimento atual da CorteIDH no sentido de que suas sentenças vinculam não somente as partes que compõem o litígio internacional, mas também todos os Estados partes à Convenção. Conforme assinalado por Valerio de Oliveira Mazzuoli, “para o Estado em causa, a sentença tem autoridade de *res judicata*, e para terceiros Estados, vale como *res interpretata*”.³⁹⁹

Releva frisar, também, que, nos termos do art. 65 da CADH, a Corte submeterá à Assembleia Geral da OEA um relatório sobre suas atividades no ano anterior, destacando as recomendações pertinentes, bem como os casos em que um Estado não tenha dado cumprimento às suas sentenças, providência esta que se caracteriza como um importante instrumento de pressão política.⁴⁰⁰

Diferentemente do TEDH, que funciona de forma contínua e que permite o acesso direto dos indivíduos, a CorteIDH se reúne apenas periodicamente para as sessões,⁴⁰¹ e somente os Estados ou a Comissão Interamericana possuem legitimidade

de plano, por ostentarem eficácia imediata. (MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos...*, cit., pp. 154/155).

³⁹⁶ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos...*, cit., p. 156.

³⁹⁷ No sítio eletrônico da CorteIDH constam 25 opiniões consultivas. Informação disponível em <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_opiniones_consultivas.cfm?lang=en>. Acesso em 02/07/2018. Considerando a intensa atuação do Ministério Público em defesa dos direitos de crianças e adolescentes, merecem destaque as **Opiniões Consultivas 17/02**, sobre a condição jurídica e os direitos humanos das crianças (v. parágrafo 137, p. 85/88), e **21/14**, a respeito dos direitos e garantias de crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção especial.

³⁹⁸ Cf. BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, p. 309. Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, cit., p. 419.

³⁹⁹ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos...*, cit., pp. 152/153. Michele Carducci e Valerio Oliveira Mazzuoli esclarecem que a CorteIDH se considera a intérprete última da CADH e do sistema convencional interamericano, acrescentando que “a jurisprudência da CorteIDH é vinculante porque assim declara a *própria Corte*”. A Corte pretende que os Estados reconheçam os efeitos *erga omnes* de sua jurisprudência, sustentando que as sentenças da CorteIDH vinculam os Estados interamericanos, mesmo que não tenham sido parte na lide, “quando em jogo uma questão (jurídica) idêntica à anteriormente interpretada pela Corte em dado caso concreto”. Cf. CARDUCCI, Michele; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Teoria tridimensional das integrações supranacionais: Uma análise comparativa dos sistemas e modelos de integração da Europa e América Latina*. Rio de Janeiro: Forense, 2014, pp. 67 e 86/87.

⁴⁰⁰ Cf. FOLEY, Conor. *Op. cit.*, p. 138.

⁴⁰¹ V. art. 65 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

para acioná-la.⁴⁰² Nos casos encaminhados pela Comissão à Corte, esta não atua como parte, mas como substituto processual,⁴⁰³ podendo as supostas vítimas ou seus representantes apresentar petições, argumentos e provas, durante todo o processo, nos termos do disposto no art. 25 do Regulamento da Corte.⁴⁰⁴

A CorteIDH exerce sua jurisdição somente em relação aos Estados que reconheceram sua competência, nos termos do disposto no art. 62 da CADH.⁴⁰⁵ O Brasil reconheceu a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana em 1998,⁴⁰⁶ já tendo respondido a diversos processos por violação de direitos humanos perante o referido Tribunal (ver item 1.8).

Considerando que o tempo normal de duração do processo internacional pode levar à perda do bem jurídico que se visa a proteger, **medidas provisórias** podem ser autorizadas para evitar danos irreparáveis.

A CADH autoriza expressamente a Corte, nos casos que lhe foram submetidos, a adotar, de ofício ou a pedido das partes, medidas cautelares em “casos de extrema gravidade e urgência, e quando se fizer necessário para evitar danos irreparáveis às pessoas” (art. 63, 2 da CADH).⁴⁰⁷ O referido dispositivo autoriza o citado órgão jurisdicional a conceder tais medidas, a pedido da Comissão, mesmo em assuntos que ainda estejam somente no âmbito desta.⁴⁰⁸ Tais medidas, quando determinadas pela Corte, por óbvio, vinculam o Estado demandado.⁴⁰⁹

⁴⁰² O primeiro órgão jurisdicional internacional a autorizar o acesso direto dos indivíduos e que possuía funções contínuas foi a Corte Permanente Centro-Americana de Justiça, criada quando da Conferência da Paz Centro-Americana, de 1907. Cf. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O esgotamento..., cit.*, p. 87).

⁴⁰³ Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos..., cit.*, p. 152.

⁴⁰⁴ A alteração do Regulamento da Corte para que os demandantes fossem admitidos aos processos perante o órgão jurisdicional interamericano partiu do representante brasileiro, o Juiz Antonio Augusto Cançado Trindade (Cf. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *El ejercicio..., cit.*, p. 234).

⁴⁰⁵ Cf. GARCIA, Emerson. *Proteção..., cit.*, p. 92; BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. MARQUES, Laura Cabral de Avelar. *Op. cit.*, p. 361.

⁴⁰⁶ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional..., cit.*, pp. 5/6.

⁴⁰⁷ Cançado Trindade noticia a ocorrência de dois casos em que os petionários requereram medidas provisórias diretamente à Corte, as quais foram deferidas. Foram eles os Casos *Tribunal Constitucional vs. Peru* e *Loayza Tamayo vs. Peru*. Cf. TRINDADE, A. A. Cançado. *El ejercicio..., cit.*, p. 180.

⁴⁰⁸ Cf. BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, pp. 303-304; TRINDADE, A.A. Cançado. *El ejercicio..., cit.*, p. 179.

⁴⁰⁹ Cf. BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, p. 305.

No sistema interamericano, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos também pode solicitar aos Estados a adoção de tais medidas, em situações de extrema gravidade e urgência, nos termos do art. 25 do Regulamento da Comissão.⁴¹⁰

A CorteIDH tem sido pródiga no deferimento de tais medidas, em razão de seu caráter verdadeiramente tutelar, preventivo,⁴¹¹ como ressaltado no voto do Juiz Cançado Trindade no *Caso Crianças e Adolescentes Privados de Liberdade no Complexo do Tatuapé da FEBEM versus Brasil*:

(...) as medidas provisórias de proteção têm passado a salvaguardar, mais do que a eficácia da função jurisdicional, os próprios direitos fundamentais da pessoa humana, revestindo-se, assim, de um caráter verdadeiramente tutelar, mais do que cautelar. Para isto tem contribuído decisivamente a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre a matéria, mais do que a de qualquer outro tribunal internacional até o presente. (...).

A primeira medida provisória deferida pela CorteIDH contra o Brasil se deu em 2002, pelas violações de direitos humanos ocorridas na Penitenciária Estadual Urso Branco, localizada no Estado de Rondônia.⁴¹² É importante sinalizar que a jurisprudência da CorteIDH admite medidas provisórias de caráter coletivo, em casos em que não é possível a individualização dos membros do grupo vitimado.⁴¹³

O levantamento de tais medidas pressupõe a cessação do risco de dano que as fundamentou, sendo o acompanhamento de seu cumprimento essencial para a efetividade da proteção que se busca e para a confiança no sistema.⁴¹⁴

⁴¹⁰ A CIDH já adotou dezenas de medidas cautelares contra o Brasil, especialmente em casos envolvendo pessoas privadas de liberdade (aí incluídos os adolescentes), proteção de testemunhas, proteção de defensores de direitos humanos e comunidades indígenas. Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Curso..., cit.*, p. 392. Acerca da controvérsia sobre a natureza vinculativa das medidas provisórias determinadas pelos organismos internacionais não jurisdicionais, cf. SCHUTTER, Olivier De. *Op. cit.*, pp. 47/50. Recentemente, a CIDH determinou que o Brasil adotasse medidas de proteção à vida de Mônica Benício, viúva da vereadora assassinada Marielle Franco, fato ocorrido em março de 2018. A medida provisória foi deferida no âmbito de um requerimento de medida cautelar formulado em seu favor.

⁴¹¹ Cf. TRINDADE, A.A. Cançado. *El ejercicio ..., cit.*, pp. 177/178.

⁴¹² Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional..., cit.*, p. 7.

⁴¹³ Ver *Caso Awas Tingni*, por exemplo. Cf. GAMARRA, Yolanda. *Op. cit.*, pp. 333/334.

⁴¹⁴ Cf. GAMARRA, Yolanda. *Op. cit.*, p. 339.

No sistema europeu, as medidas provisórias são previstas no art. 39 do Regulamento da Corte Europeia. Recebida pelo Tribunal uma queixa (art. 34 da CEDH), o Tribunal pode solicitar ao Estado em causa que aplique uma medida provisória, enquanto procede à apreciação do caso.⁴¹⁵

Medidas provisórias também podem ser determinadas no sistema onusiano. O Comitê de Direitos Humanos da ONU, órgão de monitoramento do PIDCP, por exemplo, traz esta previsão na regra 92 de seu Regulamento.⁴¹⁶

A CIJ, a despeito de não ser um Tribunal de Direitos Humanos, também tem mostrado sensibilidade diante de situações de potencial dano irreparável a indivíduos, como no *Caso relativo ao Corpo Diplomático e Consular dos Estados Unidos em Teerã* e no *Caso LaGrand*.⁴¹⁷

1.6.3. As sanções

Apesar dos muitos avanços já alcançados, é fato que o SIDH ainda está aquém do desejável no que concerne ao ideal perseguido, de respeito, promoção e efetivação desses direitos. Mas a responsabilização internacional pode exercer real e efetiva pressão moral, política, econômica e/ou jurídica (dependendo da hipótese) sobre os Estados violadores de tais direitos, com vistas à modificação de suas condutas contrárias ao Direito, pressão que se concretiza mais fortemente por meio das sanções.⁴¹⁸

⁴¹⁵ Cf. LÓPEZ, Juana Inés Acosta; CALLE, Martha Cecilia Maya. “*El derecho de petición individual en el sistema interamericano de derechos humanos y su relación con las obligaciones que surgen de las medidas interinas y provisionales*”. *Estudios de Derecho*. CARVAJAL, Raúl Humberto Ochoa (Dir.). Medellín: Universidad de Antioquia, 2009, pp. 26/27.

⁴¹⁶ Cf. BUERGENTHAL, Thomas. *Op. cit.* Outras Convenções da ONU também estabeleceram a possibilidade de medidas provisórias para evitar danos irreparáveis às vítimas de violações de direitos humanos, podendo ser citadas como exemplo o Protocolo facultativo à CEDAW e o Protocolo facultativo ao PIDESC. Cf. ANDRADE, Isabela Piacentini. *Op. cit.*, p. 14.

⁴¹⁷ Cf. RIETER, Eva. *Op. cit.*, p. 19.

⁴¹⁸ Os procedimentos de responsabilização internacional podem gerar decisões de naturezas distintas. Os *treaty bodies*, por exemplo, exercendo sua função de monitoramento dos tratados, podem emitir recomendações, cuja força vinculante é bastante controvertida, servindo, geralmente, como pressão política e moral. Também há controvérsia acerca da força vinculante das decisões advindas dos procedimentos *quase judiciais*, como os de comunicação de queixa individual. No sistema interamericano, por exemplo, o primeiro informe da CIDH não é considerado de cumprimento obrigatório, apenas o segundo. Já as sentenças das Cortes internacionais de direitos humanos são de cumprimento obrigatório. Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, *cit.*, pp. 364/371.

As sanções são instrumentos de coerção e têm como objetivo motivar o Estado a cumprir seus compromissos internacionais, pactuados nos tratados de direitos humanos a que aderiu e/ou constantes dos documentos normativos não convencionais com força de *ius cogens*, tais como a DUDH.⁴¹⁹ A natureza das sanções varia, de simples sanção moral, também denominada de social ou política, à sanção jurídica, com força de obrigação internacional.

A sanção moral reflete a desaprovação da opinião pública mundial, em relação à conduta de Estados violadores, podendo afetar positivamente o comportamento destes por intermédio do *power of embarrassment/mobilisation de la honte*, que visa a recolocá-los nos trilhos da legalidade internacional.⁴²⁰

No âmbito da pressão jurídica, as sanções podem ser unilaterais ou coletivas. A sanção unilateral tem lugar quando um Estado ofendido sanciona um Estado infrator. Tal conduta caracteriza-se como uma contramedida, uma vez que configura uma reação do Estado ofendido ao ato ilícito praticado pelo Estado violador.⁴²¹ A retorsão e a represália são espécies de contramedidas.⁴²²

André de Carvalho Ramos vê com preocupação situações envolvendo as sanções unilaterais (especialmente quando adotadas por Estados terceiros, com base em

⁴¹⁹ O que leva um Estado soberano a cumprir obrigações internacionais, mesmo contra seus interesses? Esta é respondida por Leonardo Brant e Laura Marques no artigo intitulado “A sanção coercitiva como instrumento de eficácia da norma no Direito Internacional”. Segundo os autores, o reconhecimento da necessidade dos membros da comunidade internacional de se relacionarem com seus pares pautados na boa-fé, aliado ao elemento coercitivo sancionatório são fatores determinantes para a observância das normas internacionais. (BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; MARQUES, Laura Cabral de Avelar. *Op. cit.*, p. 343).

⁴²⁰ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, *cit.*, p. 321.

⁴²¹ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, *cit.*, p. 329; Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, *cit.*, pp. 38/39; Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, *cit.*, p. 517.

⁴²² André de Carvalho Ramos explica que “As *medidas de retorsão* consistem em ações que produzem efeitos desfavoráveis sobre o Estado visado, mas são lícitas e oriundas da competência discricionária de cada Estado. Já as *medidas de represálias* consistem em medidas de coerção, derogatórias das regras comuns internacionais, realizadas por um Estado após a realização de fato ilícito cometido em seu detrimento por outro Estado e que tem o objetivo de impor ao Estado infrator um prejuízo para obrigá-lo a respeitar o Direito Internacional”. (In: RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, *cit.*, p. 329). O autor cita como exemplos de retorsão várias medidas de cunho econômico, entre elas os boicotes, os embargos sobre importações, a recusa de concessão de vistos, a ruptura de relações diplomáticas. Quanto à represália, conduta que deveria ser considerada ilícita, mas que configura uma reação ao comportamento ilícito prévio do Estado violador, pode importar até mesmo em reação com uso de força armada, em casos de legítima defesa (*Idem*, pp. 331/335 e 369/374). Também sobre a definição e os requisitos da represália, cf. KELSEN, Hans. *Op. cit.*, p. 56. Uma das principais críticas às sanções unilaterais consiste no fato de poderem ser utilizadas seletivamente, atendendo a interesses políticos e econômicos dos países que as aplicam. Cf. REZEK, Francisco. *Op. cit.*, p. 374.

obrigações *erga omnes*), que podem dar margem à seletividade e a abusos por parte de países economicamente mais fortes, agindo como “Polícia do mundo”,⁴²³ em detrimento dos mais fracos, gerando indevida pressão política e econômica.⁴²⁴

Mas as sanções podem também ser coletivas, tendo em vista a natureza *erga omnes* das obrigações internacionais referentes aos direitos humanos. Apesar de as sanções unilaterais ainda serem a tônica,⁴²⁵ no atual estágio de evolução do Direito Internacional dos Direitos Humanos, as sanções coletivas, oriundas e chanceladas pelos organismos internacionais competentes, mostram-se muito mais compatíveis com o SIDH.⁴²⁶

O posicionamento da CIJ acerca da utilização de contramedidas é no sentido de que os Estados devem previamente submeter a questão envolvendo a violação de direitos humanos a um mecanismo pacífico de solução de controvérsias,⁴²⁷ como os previstos nos sistemas global e regionais de proteção de direitos humanos, por exemplo. Se o Estado violador não cumprir a decisão dos organismos internacionais competentes, proferida no âmbito do procedimento coletivo, a possibilidade de sanção ressurgue como alternativa legal e válida, última medida em busca da modificação do comportamento infrator.⁴²⁸

No sistema europeu, há previsão de sanção de expulsão, na hipótese de o Estado se recusar a cumprir decisão da Corte Europeia de Direitos Humanos. No sistema interamericano, a sanção pode chegar até mesmo à suspensão do Estado membro, conforme previsto no art. 9º da Carta da OEA, sanção que já foi, inclusive, aplicada a

⁴²³ No mesmo sentido, cf. SALCEDO, Juan Antonio Carrillo. *Op. cit.*, p. 133/134.

⁴²⁴ Os Estados terceiros, nessas situações, passam a agir como se fossem um Ministério Público internacional. Ao criticar a ausência de controle na adoção de tais medidas, Ramos sugere, ao final, o estabelecimento de limites. Ele destaca, ainda, a postura dos Estados Unidos, que utilizam os mecanismos unilaterais, mas não aderem aos mecanismos coletivos (Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, *cit.*, pp. 332/333, 351/358, 381/389; cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, *cit.*, p. 61, 71, 75). O risco de manipulação política dessa conduta dos Estados Unidos é assinalado por Hélio Bicudo (BICUDO, Hélio. *Op. cit.*, p. 36).

⁴²⁵ RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, *cit.*, p. 327.

⁴²⁶ “(...) De fato, o uso de sanções é compatível com a proteção de direitos humanos, quando entendido como necessário para coagir o Estado infrator na defesa de direitos humanos violados. Mas a sanção a ser utilizada *deve sempre ser uma sanção coletiva*, oriunda de procedimentos coletivos de aferição de responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos humanos.” (In: RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, *cit.*, pp. 327, 387).

⁴²⁷ *Idem*, p. 364.

⁴²⁸ *Idem*, pp. 379/381, 394/395.

Honduras. Mas nem o sistema americano, nem o onusiano possuem dispositivos claros para regular a sanção coletiva ou institucional, salvo, em relação a este último, os concernentes ao Conselho de Segurança.⁴²⁹

Contudo, é necessário que as sanções sejam proporcionais à violação verificada, devendo ser ressaltado que muitas delas, especialmente as de caráter econômico e comercial, podem ter um impacto muito nocivo na população do país sancionado, trazendo grande sofrimento ao povo, que termina sendo a maior vítima dos órgãos sancionadores e de seu próprio governo, quando este não cede às pressões internacionais. Foi o que se observou, por exemplo, no Irã, que já sofreu embargo econômico de tal monta por parte dos Estados Unidos, da União Europeia e do Conselho de Segurança da ONU, que levou à privação da população até mesmo de medicamentos essenciais ao tratamento de algumas doenças graves, sem falar na escassez de alimentos, desemprego, inflação descontrolada etc. Em suma, sanções que visavam a pressionar o governo do Estado violador culminaram em outras violações aos direitos humanos básicos da população. Não se pode olvidar nunca de que governos autoritários e extremistas dificilmente modificam seu posicionamento frente ao sofrimento de seu próprio povo, fato que deve ser ponderado quando da aplicação da sanção.⁴³⁰

Importa consignar que, paralelamente à possibilidade de aplicação de sanções, uma nova política vem se consagrando na defesa de direitos humanos, efetivada por meio da inserção de *cláusulas sociais* em contratos econômicos e comerciais. Tais cláusulas estimulam o respeito e a implementação desses direitos por parte dos países contratantes e, se desrespeitadas, podem ensejar a suspensão de acordos comerciais, o que acaba sendo uma punição ao Estado infrator.⁴³¹

⁴²⁹ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, cit., pp. 395/398.

⁴³⁰ Sobre o histórico das sanções aplicadas ao Irã e os efeitos prejudiciais para a população, cf. CARNEIRO, Victor Xavier Gomes. *Sanções ao Irã: como elas vêm impactando a sociedade civil iraniana?* Trabalho de Conclusão de Curso Apresentado à FGV Direito Rio como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito, 2013. Disponível em <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11414/Victor%20Xavier%20Gomes%20Carneiro.pdf>>. Acesso em 15/06/2018.

⁴³¹ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, cit., pp. 389/392.

Releva destacar, ainda, o papel das sentenças das Cortes internacionais, garantindo o gozo de direitos violados e/ou estabelecendo reparações,⁴³² decisões que podem ser executadas no âmbito interno dos países que aceitaram sua jurisdição.

As sentenças da CorteIDH, por exemplo, são vinculantes e irrecuráveis,⁴³³ comportando apenas pedidos de interpretação, o que equivale aos embargos de declaração brasileiros. O art. 65 da CADH autoriza a Corte a indicar à Assembleia Geral da OEA os casos em que um Estado não tenha dado cumprimento às suas sentenças. O descumprimento de uma sentença da Corte constitui uma violação adicional à Convenção, como esclarece Cançado Trindade.⁴³⁴

As sentenças condenatórias dos Tribunais de direitos humanos devem, sempre que possível, assegurar às vítimas a garantia do direito violado, o que se dará por meio de obrigações de dar, de fazer e de não fazer.⁴³⁵ Se a garantia do direito não se mostrar viável, a reparação⁴³⁶ se consubstanciará em indenização. Fica a critério do Estado escolher o meio de execução.⁴³⁷

Finalmente, merece ser citado que o Conselho de Segurança da ONU não possui atribuição primária de defesa de direitos humanos, mas tem sido chamado a exercer tal função, com fulcro na competência expressa no Capítulo VII da Carta da ONU, podendo determinar a aplicação de sanções, na forma prevista no art. 41 da citada Carta, diante de situações de violações graves e sistemáticas desses direitos, situações capazes de ameaçar a paz e a segurança internacionais.⁴³⁸ As decisões do Conselho de Segurança são vinculantes.

⁴³² Ver arts. 52 e 63 da CADH. Cf. TRINDADE, A. A. Cançado. *El ejercicio..., cit.*, pp. 298/300.

⁴³³ Ver art. 68.1 da CADH.

⁴³⁴ TRINDADE, A. A. Cançado. *El ejercicio..., cit.*, p. 29.

⁴³⁵ Ver art. 63, 1 da CADH.

⁴³⁶ Uma forma importante de reparação não pecuniária é o pedido de perdão às vítimas ou aos seus familiares por parte do Estado violador. Reparções ao “projeto de vida” das vítimas também podem ser objeto das sentenças condenatórias. Cf. TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *El ejercicio..., cit.*, pp. 23/27, 291, 330 e ss., 347/348.

⁴³⁷ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Curso..., cit.*, p. 399.

⁴³⁸ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional..., cit.*, pp. 398/401. Emerson Garcia elenca situações em que o Conselho de Segurança reconheceu a presença de ameaça à manutenção da paz e da segurança internacionais em países onde foram verificadas graves violações aos direitos humanos: na conduta da África do Sul (Resolução 418/1977); quando da declaração de independência da minoria branca na Rodésia (Resoluções 217/1965 e 221/1966); na repressão do Iraque contra a minoria curda (resolução 688/1991); em conflitos na antiga Iugoslávia (resolução 713/1991); na tragédia humana na Somália (resolução 794/1992); na crise do Haiti (resolução 841/1993); no conflito armado em Ruanda

Como bem assinalado por Flavia Piovesan,⁴³⁹ o aprimoramento do sistema internacional de proteção de direitos humanos passa pelo reforço do sistema de sanções, que deve ser ampliado, das sanções políticas ou morais para sanções jurídicas, diante das obrigações vinculantes assumidas pelos Estados.

1.7. As ONGs

Historicamente, a defesa dos mais vulneráveis, especialmente em tempos de guerra, era exercida por grupos ligados à sociedade civil, com grande destaque para as entidades religiosas e o Comitê da Cruz Vermelha. Até mesmo uma entidade privada de defesa de animais já foi instrumento de defesa de direitos humanos.⁴⁴⁰

As ONGs desempenham importante papel no SIDH, especialmente na promoção desses direitos e no monitoramento do cumprimento dos compromissos pactuados nos tratados. O próprio desenvolvimento do sistema, de suas normas e instituições, se deve muito aos esforços, articulação e trabalho da sociedade civil organizada.⁴⁴¹ Sua relevância é ainda mais destacada em ambientes de graves violações, perpetradas pelo próprio Estado.⁴⁴²

(resolução 929/1994). In: GARCIA, Emerson. *Proteção...*, cit., pp. 134/135. Rui Guerra da Fonseca chama a atenção para o fato de que as sanções normalmente são aplicadas a países “de reduzida dimensão e importância relativas no xadrez global”, o que se dá em função do poder de veto dos países fundadores da organização, que possuem assento permanente no Conselho de Segurança. Neste cenário, o autor discorre, ainda, acerca da composição aristocrática, pouco representativa do citado órgão, diante da nova ordem mundial surgida após a queda do Muro de Berlim (FONSECA, Rui Guerra da. *Op. cit.*, pp. 1.052/1.067).

⁴³⁹ Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, cit., p. 497.

⁴⁴⁰ Um caso paradigmático ocorreu no Estado de Nova York, Estados Unidos, em 1874. A menina Mary Ellen Wilson, de apenas dez anos de idade, foi vítima de graves maus-tratos perpetrados por seus responsáveis legais. À época não existiam instrumentos legais adequados à proteção às crianças, razão pela qual seus defensores provocaram a **Sociedade Americana de prevenção contra a crueldade a animais**, que veio em seu socorro, levando o caso à Suprema Corte do Estado. A entidade invocou a *lei de proteção dos animais*, que proibia maus-tratos contra qualquer ser vivo pertencente ao reino animal, situação que também abrangia a menina, pois, como humana, pertencia ao reino animal e deveria ser protegida. Tal estratégia assegurou sua proteção. Cf. MONACO, Gustavo Ferraz de Campos. “O 15º Aniversário da Convenção sobre os Direitos da Criança – Contributo para o aprofundamento e implementação do Direito Internacional dos Direitos Humanos”. *Infância e Juventude. Revista do Instituto de Reinserção Social*, Lisboa, n. 4, p. 10; e MONACO, Gustavo Ferraz de Campos. *A Declaração Universal...*, cit., pp. 113-114.

⁴⁴¹ Cf. BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, p. 481.

⁴⁴² Cf. AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 54.

Vale lembrar a relevante contribuição de entidades privadas, como é o caso da *Save the Children International Union*, que idealizou o texto da Declaração dos Direitos da Criança, também conhecida como a Declaração de Genebra de 1924, adotada pela Liga das Nações em 1924. Esse foi o primeiro documento normativo internacional que contemplou proteção global e especial à infância, marcando o fim da invisibilidade desse grupo para o Direito Internacional.⁴⁴³ A partir da Declaração dos Direitos da Criança, os documentos internacionais de direitos humanos que se seguiram passaram a contemplar dispositivos voltados para a proteção desse grupo, daí sua importância para o reconhecimento e a efetivação dos direitos infantojuvenis.

Na Carta das Nações Unidas (1945) já constava dispositivo institucionalizando este relevante papel das ONGs (art. 71).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, descortinada a barbárie cometida pelos nazistas, as organizações não governamentais foram fundamentais em introduzir nos cenários políticos nacionais a preocupação com a proteção aos direitos humanos, contribuindo não somente com a internacionalização,⁴⁴⁴ mas também com a positivação de tais direitos.

Com o passar do tempo, cada vez mais foram se abrindo novos espaços à participação da sociedade civil organizada junto aos diversos órgãos internacionais de proteção aos direitos humanos.⁴⁴⁵ É o que se verifica, por exemplo, no procedimento 1.235, que objetivava a investigação de violações sistemáticas de direitos humanos. Nesse mecanismo não convencional, que contempla um debate público anual e que pode resultar em aconselhamento ao Estado ou mesmo em sanções pelo Conselho de Segurança, as ONGs são ativamente ouvidas, juntamente com os governos. Do mesmo modo, o Procedimento 1.503, que trata das inúmeras comunicações individuais ou oriundas de ONGs acerca de violações sistemáticas de direitos humanos.

⁴⁴³ “Despite the historical diplomatic invisibility of children this instrument was the first human rights Declaration adopted by any inter-governmental organisation, and preceded the Universal Declaration of Human Rights by twenty-four years.” (VAN BUEREN, Geraldine. *Op. cit.*, p. 6).

⁴⁴⁴ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, cit., p. 31.

⁴⁴⁵ Katarina Tomasevski, citando Theo van Boven, retrata o crescimento vertiginoso da participação das ONGs: de 15 quando da criação da ONU, para 150 em 1968, quando da 1ª Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, pulando para 1.500 quando da 2ª Conferência Mundial em Viena, de 1993 (TOMASEVSKI, Katarina. *Responding to Human Rights Violations, 1946-1999*. Haia: Martinus Nijhoff Publishers, 2000, p. 34).

O reconhecimento à contribuição das ONGs no sistema ONU resultou na Resolução 1.296 (XLIV) do Conselho Econômico e Social, que oficializou, já em 1968, as formas de participação consultiva dessas entidades junto aos diversos órgãos. Ainda no âmbito das Nações Unidas, também os procedimentos temáticos e por países podem ser iniciados e subsidiados por denúncias de violações de direitos humanos formuladas por ONGs. O mesmo se dá no âmbito dos sistemas regionais, com a efetiva atuação das ONGs em várias frentes, em especial no monitoramento dos tratados e na pressão que exercem sobre os governos.

Releva destacar o papel das ONGs nos procedimentos de queixa individual, previstos nas diversas Convenções internacionais de direitos humanos. No Brasil, as ONGs são as mais atuantes peticionárias, representando as vítimas das violações.

Além da Declaração de Genebra, acima citada, vários outros instrumentos normativos de direitos humanos foram propostos ou tiveram minutas elaboradas por ONGs, com destaque para a Convenção contra a Tortura, a Convenção sobre os Direitos da Criança, as Cartas Africana e Árabe.⁴⁴⁶ Sua contribuição no monitoramento dos tratados de direitos humanos igualmente se destaca. Por meio de *relatórios sombra* (*shadow report*), as ONGs subsidiam os *treaty bodies* com informações que serão confrontadas com os relatórios apresentados pelos Estados, os quais podem tentar maquiagem a verdadeira situação dos países analisados.⁴⁴⁷

As ONGs podem também atuar como *amicus curiae* perante os Tribunais internacionais de direitos humanos. Isso sem falar na participação ativa nos sistemas internos de proteção, influenciando as políticas públicas, o processo legislativo e a sociedade como um todo, com vistas ao reconhecimento e à efetivação dos direitos humanos. Ressalte-se o papel das ONGs na retomada do processo democrático no Brasil, que teve nos movimentos populares seu principal motor.

As entidades da sociedade civil (ONGs) desempenham, portanto, papel fundamental na proteção dos direitos humanos. Articulação política, monitoramento do cumprimento dos tratados, provocação do sistema internacional por meio dos procedimentos de queixa individual são apenas algumas das formas de sua atuação.

⁴⁴⁶ Cf. BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, p. 488.

⁴⁴⁷ Cf. SCHUTTER, Olivier De. *Op. Cit.*, p. 876.

O MP, na condição de defensor dos direitos indisponíveis da sociedade, deve buscar manter permanente diálogo e integração com essas entidades, como forma de apoio recíproco no cumprimento de suas missões institucionais.

1.8. Principais casos envolvendo o Brasil⁴⁴⁸

A maioria esmagadora das denúncias de violações de direitos humanos que buscam a responsabilização internacional do Estado brasileiro foram dirigidas ao sistema interamericano de proteção, encaminhadas, em regra, por entidades não governamentais. Dezenas de casos foram submetidos ao sistema regional americano, tendo sido analisados previamente pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Alguns deles chegaram à CorteIDH, entre casos contenciosos ou envolvendo medidas provisórias.⁴⁴⁹

Analisando-se tais denúncias, verifica-se que, de um modo geral, as vítimas eram pessoas em situação de extrema vulnerabilidade e majoritariamente pobres (moradores de rua, de favelas, pessoas privadas de liberdade, por exemplo),⁴⁵⁰ mostrando-se presente a violência policial na maioria das violações.⁴⁵¹

A importância do julgamento desses casos pela CorteIDH se revela, especialmente, nas contribuições que geraram, como mudanças na legislação, na implementação de políticas públicas, na prevenção de situações semelhantes, enfim, na efetivação dos direitos humanos.⁴⁵²

⁴⁴⁸ Como bem apontado por Marcus Pinto Aguiar: “Os casos admitidos pela Comissão Interamericana já poderiam ser, de forma preventiva, amplamente discutidos internamente, pois os mesmos sinalizam falhas no cumprimento das obrigações estatais, especialmente a de garante do bem-estar dos indivíduos; e se alcançaram o status de ‘caso’ é porque o Estado não deu a devida prevalência aos direitos que tem a obrigação de garantir dentro do espaço reconhecido como de sua soberania”. (AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 164)

⁴⁴⁹ Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, *cit.*, p. 469.

⁴⁵⁰ Cf. AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 110; PIOVESAN, Flávia. “A litigância...”, *cit.*, p. 449.

⁴⁵¹ Cf. PIOVESAN, Flávia. “A litigância...”, *cit.*, p. 449.

⁴⁵² Flávia Piovesan cita como exemplos positivos dessa litigância internacional a adoção de atos legislativos que decorreram de casos submetidos ao sistema internacional, tais como: a Lei 9.299/96 (que transfere da Justiça Militar para a Justiça Comum o julgamento de crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares; a Lei 9.140/95 (sobre indenização aos familiares dos mortos e desaparecidos políticos); a EC 35/2001, que restringe o alcance da imunidade parlamentar; a Lei 10.421/2002, que

O estudo desses casos se mostra importante, pois podem apontar onde se encontram as principais falhas do sistema interno de proteção, propiciando que as autoridades competentes adotem as medidas cabíveis para que novas violações análogas não ocorram. Entre os principais casos julgados pela CorteIDH envolvendo condenações ao Brasil, destacamos:

- Caso Ximenes Lopes (caso 12.237): Trata-se da primeira sentença condenatória contra o Brasil, tendo como peticionários Irene Ximenes Lopes Miranda e a ONG Justiça Global.

O caso versa sobre a responsabilidade internacional do Estado brasileiro pela morte e maus-tratos a que foi submetido Ximenes Lopes, pessoa com doença mental, em uma instituição de tratamento psiquiátrico, bem como pela falta de investigação e punição aos responsáveis.

Por meio da sentença datada de 04 de julho de 2006, a CorteIDH condenou o Estado, em resumo, a: garantir, em um prazo razoável, que o processo interno destinado a investigar e sancionar os responsáveis pelos fatos surta seus devidos efeitos; publicar, no prazo de seis meses, no *Diário Oficial* e em outro jornal de ampla circulação nacional, uma só vez, o Capítulo VII relativo aos fatos provados da sentença, bem como sua parte resolutiva; continuar a desenvolver um programa de formação e capacitação para o pessoal médico, de psiquiatria e psicologia, de enfermagem e auxiliares de enfermagem e para todas as pessoas vinculadas ao atendimento de saúde mental, em especial sobre os princípios que devem reger o trato das pessoas portadoras de deficiência mental, conforme os padrões internacionais sobre a matéria; indenizar os familiares da vítima pelos danos materiais; pagar as custas e gastos gerados no âmbito interno e no processo internacional perante o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos; supervisionar o cumprimento íntegro da sentença e apresentar relatório, dentro de um ano, sobre as medidas adotadas para o seu cumprimento.

Como apontado por Marcus Pinto Aguiar, o julgamento deste, que foi o primeiro caso do Brasil perante a CorteIDH, trouxe “importantes alterações no modelo de atendimento psiquiátrico e na dinâmica de expansão da luta pelos direitos inerentes às pessoas no Brasil” e “se tornou referência para o processo de reavaliação das políticas

estendeu o direito à licença-maternidade às mães adotivas; a Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), que combate a violência doméstica contra a mulher (*Idem*, p. 450).

de saúde mental e da legislação pertinente, além dos processos de efetivação de direitos humanos como um todo”.⁴⁵³

- Caso Escher e outros (Caso 12.353): Neste, que ficou conhecido como o Caso do Grupo Telefônico, se buscou tutelar o direito à privacidade e o direito à liberdade de associação em decorrência da interceptação e monitoramento ilegal das linhas telefônicas de Arley José Escher, Dalton Luciano de Vargas, Delfino José Becker, Pedro Alves Cabral, Celso Aghinoni Eduardo Aghinoni, membros das organizações sociais Adecon e Coana, associadas ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Os fatos ocorreram entre abril e junho de 1999, tendo sido perpetrados pela Polícia Militar do Estado do Paraná, verificando-se, ainda, a denegação de justiça e reparação adequada em prejuízo das vítimas, o que constituiria violações dos direitos protegidos pelos artigos 8 (direito ao devido processo legal), 11 (proteção da honra e da dignidade), 16 (liberdade de associação) e 25 (proteção judicial) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e descumprimento da obrigação geral de respeito e garantia dos direitos humanos disposta no artigo 1.1 e do dever de adotar disposições de direito interno que faz parte do artigo 2 do mesmo instrumento, considerando-se também as diretrizes decorrentes da cláusula federal constante do artigo 28 do mesmo instrumento.

A sentença condenatória, datada de 06 de julho de 2009, determinou, entre outras providências, a reparação dos danos morais sofridos pelas vítimas e a investigação dos fatos que geraram as violações.

- Caso Gomes Lund e outros (Caso 11.552): O caso apurava a responsabilidade do Estado pela detenção arbitrária, tortura e desaparecimento de setenta pessoas, entre membros do Partido Comunista do Brasil e camponeses da região, resultado de operações do Exército brasileiro empreendidas entre 1972 e 1975 com o objetivo de erradicar a Guerrilha do Araguaia, no contexto da ditadura militar. A petição foi

⁴⁵³ AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, pp. 7/8 e 127, respectivamente. O autor destaca, à página 153, quatro pontos de influência do Caso Ximenes Lopes no Direito brasileiro: “(...) a) questão da legislação interna pertinente aos direitos dos deficientes (e especialmente dos pacientes com deficiência mental); b) releitura dos direitos deste grupo à luz dos dispositivos constitucionais e das convenções internacionais específicas de proteção aos deficientes em vigor no Brasil; c) acesso à justiça transnacional para efetivação dos direitos humanos fundamentais, com suas conseqüentes implicações na ordem jurídica interna; e d) atualização das questões relativas à integração do direito interno com o Sistema Internacional de Direitos Humanos”.

protocolada pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e pela Human Rights Watch/Americas.

Por meio da sentença condenatória, datada de 24 de novembro de 2010, a Corte estabeleceu, entre outras medidas, que o Estado conduzisse eficazmente a investigação penal dos fatos a fim de esclarecê-los, determinasse as correspondentes responsabilidades penais e aplicasse efetivamente as sanções e consequências previstas pela lei.

A sentença em foco, na esteira da pacífica jurisprudência da CorteIDH,⁴⁵⁴ ressaltou que as disposições da Lei de Anistia brasileira, que impedem a investigação e sanção de graves violações de direitos humanos, são incompatíveis com a Convenção Americana, carecem de efeitos jurídicos e não podem seguir representando um obstáculo para a investigação dos fatos, nem para a identificação e punição dos responsáveis, e tampouco podem ter igual ou semelhante impacto a respeito de outros casos de graves violações de direitos humanos consagrados na Convenção Americana ocorridos no Brasil.⁴⁵⁵

A Corte considerou o Estado responsável pelo desaparecimento forçado e, portanto, pela violação dos direitos ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, à integridade pessoal e à liberdade pessoal, estabelecidos nos artigos 3, 4, 5 e 7 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação com o artigo 1.1 desse instrumento, em prejuízo das pessoas indicadas no parágrafo 125 da sentença, em conformidade com o exposto nos parágrafos 101 a 125 da mesma.

Esse caso apresenta conflito entre a decisão da CorteIDH e a decisão do STF, datada de 28 de abril de 2010, que, no âmbito de Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil (ADPF 153), concluiu que a lei de anistia alcança os agentes da ditadura militar, isentando-os de serem responsabilizados criminalmente.⁴⁵⁶

⁴⁵⁴ A jurisprudência da CorteIDH se posiciona no sentido da invalidade das leis de anistia que deixem impunes os agentes responsáveis por graves violações de direitos humanos, como decidido no *Caso Barrios Altos vs. Peru* (2001) e no *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile* (2006).

⁴⁵⁵ Cf. PIOVESAN, Flávia. “Direitos humanos e diálogo entre jurisdições” ..., *cit.*, p. 77.

⁴⁵⁶ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, *cit.*, p. 495.

André de Carvalho Ramos classifica tal conflito de *aparente*, sob o argumento de que o STF exerceu o controle de constitucionalidade, tendo a Corte IDH exercido o controle de convencionalidade, sendo que este último se sobrepõe ao primeiro, devendo os órgãos internos nacionais cumprir a sentença internacional.⁴⁵⁷

- Caso Cosme Rosa Genoveva, Evandro Oliveira e outros (caso 11.566 – Favela Nova Brasília): A denúncia relata a execução extrajudicial de 26 pessoas na Favela Nova Brasília pela Polícia Civil.

A sentença condenatória, datada de 16 de fevereiro de 2017, estabeleceu, entre outros pontos, a responsabilidade do Estado pela violação: do direito às garantias judiciais de independência e imparcialidade da investigação, devida diligência e prazo razoável, estabelecidas no artigo 8.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos; do direito à proteção judicial, previsto no artigo 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos; dos direitos à proteção judicial e às garantias judiciais, previstas nos artigos 25 e 8.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e os artigos 1, 6 e 8 da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, bem como o artigo 7 da Convenção de Belém do Pará; do direito à integridade pessoal, previsto no artigo 5.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

A Corte determinou, entre outras providências: que o Estado conduza eficazmente a investigação em curso sobre os fatos relacionados às mortes ocorridas na incursão de 1994, com a devida diligência e em prazo razoável, para identificar, processar e, caso seja pertinente, punir os responsáveis; a respeito das mortes ocorridas na incursão de 1995, o Estado deverá iniciar ou reativar uma investigação eficaz; caberá ao Estado começar uma investigação eficiente acerca dos fatos de violência sexual; o Estado deverá oferecer gratuitamente, por meio de suas instituições de saúde especializadas, e de forma imediata, adequada e efetiva, o tratamento psicológico e psiquiátrico de que as vítimas necessitem, após consentimento fundamentado e pelo devido tempo, inclusive o fornecimento gratuito de medicamento; do mesmo modo, os tratamentos respectivos deverão ser prestados, na medida do possível, nos centros escolhidos pelas vítimas.

⁴⁵⁷ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, cit., p. 496.

- Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde (Caso 12.066): Os fatos se relacionam com a Fazenda Brasil Verde, localizada no estado do Pará. A partir de 1988 foi apresentada uma série de denúncias perante a Polícia Federal e o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) sobre a prática de trabalho escravo e o desaparecimento de dois jovens nessa Fazenda.

A sentença, de 20 de outubro de 2016, declarou o Estado brasileiro internacionalmente responsável pela violação: i) do direito a não ser submetido à escravidão e ao tráfico de pessoas, estabelecido no artigo 6.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação aos artigos 1.1, 3, 5, 7, 11, 22 e 19 do mesmo instrumento; ii) do artigo 6.1 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, ocorrida no marco de uma situação de discriminação estrutural histórica em razão da posição econômica; iii) das garantias judiciais de devida diligência e de prazo razoável, previstas no artigo 8.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento; e iv) do direito à proteção judicial, previsto no artigo 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação aos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento. Por último, a Corte ordenou ao Estado à adoção de diversas medidas de reparação.

- Caso Garibaldi (Caso 12.478): A denúncia teve como peticionários as entidades Comissão Pastoral da Terra (CPT), Justiça Global, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Rede Nacional de Advogados Populares e Terra de Direitos. O caso se refere à responsabilidade internacional do Estado brasileiro decorrente do descumprimento da obrigação de investigar e punir o homicídio de Sétimo Garibaldi, militante do Movimento dos “Sem Terra”, ocorrido durante uma operação extrajudicial de desocupação de uma fazenda.

A sentença condenatória, datada de 23 de setembro de 2009, declarou a ocorrência de violação aos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial. A Corte determinou, entre outras medidas, que o Estado brasileiro conduza eficazmente e dentro de um prazo razoável o Inquérito e qualquer processo que chegar a abrir para identificar, julgar e, eventualmente, sancionar os autores da morte do senhor Garibaldi, tendo condenado, ainda, o Estado a indenizar os parentes da vítima.

- Caso Herzog (Caso 12.879): O Centro pela Justiça e o Direito Internacional (Ceжил), a Fundação Interamericana de Defesa dos Direitos Humanos (FidDH), o Centro Santos Dias da Arquidiocese de São Paulo e o Grupo Tortura Nunca Mais de São Paulo peticionaram à CIDH, no ano de 2009, encaminhando denúncia de violação aos direitos humanos do Jornalista Vladimir Herzog e de seus familiares. O caso foi encaminhado à CorteIDH em abril de 2016 e versa sobre a responsabilidade internacional do Estado brasileiro pela situação de impunidade referente à detenção arbitrária, tortura e morte do jornalista, fatos ocorridos em 1975 durante o período de ditadura militar.

Na sentença, datada de 15 de março de 2018, a Corte concluiu que não foi exercido o controle de convencionalidade pelas autoridades jurisdicionais brasileiras, aí incluído o STF, referente à compatibilidade da Lei de Anistia e a CADH, condenando o Estado por violação aos direitos humanos do jornalista e de sua família, determinando, ao final, entre outras providências: que sejam retomados a investigação e o processo penal relativo aos fatos; que se reconheça a imprescritibilidade das ações decorrentes de crimes de lesa-humanidade; o pagamento de danos morais e materiais.

Releva destacar, ainda, os casos abaixo, encaminhados pela CIDH à Corte com solicitação de **medidas provisórias** requeridas contra o Estado brasileiro diante de graves violações de direitos humanos:

- Caso da Penitenciária Urso Branco: Caso submetido à CorteIDH pela CIDH em 2002, com solicitação de medidas provisórias, visando a evitar novas mortes na unidade, bem como a melhorar as condições do presídio. Foram emitidas diversas resoluções pela Corte, que recomendou, entre outras providências, que o Estado brasileiro “adote de forma imediata todas as medidas que sejam necessárias para proteger eficazmente a vida e integridade pessoal de todas as pessoas detidas na Penitenciária Urso Branco, assim como as de todas as pessoas que ingressem nesta, entre elas os visitantes e os agentes de segurança que prestam seus serviços na mesma”. O caso foi encerrado após a celebração de um Pacto para a melhoria do sistema prisional, documento assinado entre os representantes do Estado brasileiro, os representantes da unidade e os representantes dos beneficiários.

- Caso Complexo do Tatuapé (FEBEM): Demanda apresentada em 2005 pela CIDH à Corte, com solicitação de medidas provisórias com vistas à proteção da vida e

da integridade pessoal das crianças e adolescentes que residem no “Complexo do Tatuapé” da FEBEM (Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor de São Paulo) e das pessoas que possam ingressar futuramente na qualidade de internos no mencionado centro de internação. Foram emitidas várias resoluções, tendo a CorteIDH recomendado, entre outras medidas, que o Estado brasileiro adote de forma imediata as medidas que forem necessárias para proteger a vida e a integridade pessoal de todas as crianças e adolescentes residentes no Complexo do Tatuapé da FEBEM, assim como de todas as pessoas que estejam no interior do estabelecimento. Por fim, as medidas provisórias foram levantadas, diante da desativação do Complexo do Tatuapé.

- Caso Penitenciária Dr. Sebastião Martins Silveira, Araraquara, São Paulo: Caso apresentado à CIDH em 2006. Trata-se de solicitação de medidas provisórias, com vistas à proteção da vida e da integridade das pessoas que se encontravam privadas de liberdade na unidade prisional. Foram aplicadas medidas provisórias e efetuados requerimentos ao Estado brasileiro, tendo a CorteIDH entendido, ao final, que as providências foram adotadas, razão pela qual o órgão jurisdicional levantou as medidas provisórias ordenadas em suas Resoluções de 28 de julho de 2006 e 30 de setembro de 2006, arquivando o processo.

- Caso da Unidade de Internação Socioeducativa, em Cariacica: Caso submetido à Corte em 2010, com solicitação de medidas provisórias, com vistas à proteção da vida e da integridade pessoal das crianças e adolescentes privados de liberdade e de outras pessoas que se encontrem na Unidade de Internação Socioeducativa, localizada no município de Cariacica, Estado do Espírito Santo. A Corte deliberou em requerer ao Estado, entre outras medidas, que adote de forma imediata todas as medidas que sejam necessárias para proteger eficazmente a vida e a integridade pessoal de todas as crianças e adolescentes privados de liberdade na Unidade de Internação Socioeducativa, bem como de qualquer pessoa que se encontre no dito estabelecimento. Particularmente, o Estado deve garantir que o regime disciplinário se enquadre às normas internacionais na matéria.

Outro caso que merece relevo foi o dos Garotos Emascarados do Maranhão, procedimento instaurado perante a CIDH, em que houve conciliação em 2005. O Estado

brasileiro reconheceu sua responsabilidade internacional e indenizou os familiares das vítimas.

Além dos casos contenciosos e pedidos de medidas cautelares submetidos à Corte, insta destacar também as recomendações efetuadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, valendo citar, como exemplo, as proferidas no Caso 12.051: Maria da Penha vs. Brasil.

Trata-se de queixa individual apresentada em 20 de agosto de 1998 pela senhora Maria da Penha Maia Fernandes, pelo Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (Cejil) e pelo Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (Cladem), alegando, diante da ineficiência judicial, a tolerância da República Federativa do Brasil para com a violência cometida por Marco Antônio Heredia Viveiros contra a sua esposa Maria da Penha Maia Fernandes durante os anos de convivência matrimonial, que culminou numa tentativa de homicídio e novas agressões em maio e junho de 1983.

A pressão internacional redundou na prisão do agressor e na mudança da legislação interna (Lei 11.340/2006 – Lei Maria da Penha), bem como das políticas públicas concernentes ao combate à violência doméstica.

Saliente-se, ainda, outro importante caso paradigmático, o qual foi submetido ao Comitê da ONU sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW), por meio da comunicação n. 17/2008. O caso refere-se aos acontecimentos envolvendo Alyne da Silva Pimentel, que faleceu no ano de 2002 de hemorragia em virtude de precário atendimento médico recebido durante e após o parto de seu segundo filho, natimorto. Diante do esgotamento dos recursos internos, sem qualquer reparação da grave violação ocorrida, a mãe de Alyne, representada pelas entidades Centro de Direitos Reprodutivos e Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos, encaminhou a denúncia ao CEDAW, que responsabilizou o Estado brasileiro por não cumprir seu papel de prestar o atendimento médico adequado desde o início das complicações na gravidez de Alyne, o que importou em discriminação, por tratar-se de questão exclusiva da saúde e da integridade física feminina. O Comitê considerou, ainda, que este era um caso de múltipla discriminação, por Alyne ser mulher, negra e pobre. O Comitê

recomendou ao Estado brasileiro que, além da indenização devida à família, assegurasse às mulheres o direito à maternidade segura.⁴⁵⁸

CAPÍTULO 2 – O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO FRENTE AO SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

2.1. Evolução da Instituição

O MP não surgiu pronto e acabado, mas veio evoluindo no tempo até chegar aos moldes atuais, apresentando variações em cada país.¹

Algumas funções hoje a cargo do Ministério Público eram desempenhadas na Antiguidade por variados atores e/ou instituições.² O *magiaí*, do antigo Egito, por exemplo, exercia a repressão criminal, mas também protegia os mais fracos. Na Grécia Antiga, tais funções de persecução criminal eram realizadas pelos *thesmotis*. A complexidade do Império Romano fez surgirem várias figuras com funções na área penal, como os *questores*, os *tribunos da plebe*, os *irenarchas*, os *curiosi* e os *stationarii*, os *procuratores caesaris*, os *advocatus fisci* e os defensores *civitatis*.³

Já na Idade Média, as funções de ação contra os criminosos e de defesa dos pobres e oprimidos eram inicialmente exercidas por diversos agentes. Emerson Garcia cita os *saions*, do direito visigodo, os *gastaldi*, do direito longobardo, os *Missi Dominici*, na Gália, entre outros.⁴

¹ Cf. SILVA, Sandoval Alves da. *Op. cit.*, pp. 227 e ss.

² Vale frisar que isso não significa que na Antiguidade houvesse uma instituição similar ao MP atual, mas apenas que algumas funções, hoje exercidas pelo *Parquet*, eram desempenhadas por esses atores.

³ Sobre as origens do Ministério Público, cf. MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. *Op. cit.*, pp. 30/34; MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público: análise da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, aprovada pela Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. São Paulo: Saraiva, 1993, pp. 1 e ss.; RODRIGUES, José Narciso da Cunha. *Le Ministère Public au Portugal*. Dictionnaire Juridique de la Administration Publique. Lisboa, 1993, vol. V, pp. 3/7; MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 36; JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso de Princípios Institucionais do Ministério Público*. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, pp. 1 e ss.; MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989, pp. 1-6; MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público...*, *cit.*, p. 25.

⁴ GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, pp. 69-70.

Muitos situam a origem do MP na França, formalizada por meio da Ordenança de 25 de março de 1302, de Felipe IV, o Belo.⁵ Com a formação dos Estados nacionais, houve a consequente concentração do poder nas mãos dos reis. Os procuradores do Rei (*les gens du Roi*), tidos por muitos autores como o embrião do MP, até o século XIV representavam os interesses privados dos monarcas. No momento em que ocorre o distanciamento da função judiciária da pessoa do soberano, delegando-se tal atividade a Magistrados, cresce a ideia de uma instituição que fiscalize a atuação dos juízes.⁶ Com o advento das revoluções burguesas, os procuradores do Rei, inicialmente ligados e dependentes do soberano, passam a se aproximar das camadas populares e a se estruturar mais adequadamente.⁷ De delegados do rei, passam a representantes do Estado.⁸

No Estado Moderno a Instituição se consolidou, ganhando autonomia e formato mais semelhante ao atual. Nesse ponto, é relevante destacar, mais uma vez, a contribuição francesa, com o modelo surgido no período napoleônico, o qual se espalhou pela Europa continental e Américas.⁹ Tal modelo subordinava o MP ao Poder Executivo e o estabelecia como seu representante junto ao Judiciário.¹⁰

No Brasil, a Instituição veio se desenvolvendo desde a época colonial, fortemente influenciada pelo sistema jurídico do colonizador,¹¹ pautada nas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, que previam agentes cujas atribuições se assemelhavam às exercidas hoje pelo MP.¹² Em 1609, o ato que criou o Tribunal de

⁵ Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico...*, cit., pp. 2-3; Cf. JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso...*, cit., pp. 4 e ss; MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988...*, cit., p. 3; SILVA, Sandoval Alves da. *Op. cit.*, p. 229; MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público...*, cit., p. 25.

⁶ Cf. FERREIRA, Sergio de Andréa. *Princípios institucionais do Ministério Público*. 3 ed. Rio de Janeiro: s. n., 1985, p. 12.

⁷ Cf. MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. *Op. cit.*, p. 24; MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico...*, cit., p. 3; RODRIGUES, José Narciso da Cunha. *Op. cit.*, p. 36.

⁸ Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público...*, cit., p. 44.

⁹ Cf. FERREIRA, Sergio de Andréa. *Princípios institucionais...*, cit., p. 13; RODRIGUES, José Narciso da Cunha. *Op. cit.*, pp. 11/12; MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução...*, cit., p. 37.

¹⁰ MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. *Op. cit.*, pp. 40/43.

¹¹ Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução...*, cit., pp. 38 e ss.; JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso...*, cit., pp. 9 e ss.; SILVA, Sandoval Alves da. *Op. cit.*, p. 230; MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público...*, cit., p. 27.

¹² GARCIA, Emerson. *Ministério Público...*, cit., p. 93; MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988...*, cit., pp. 5/6.

Relação da Bahia¹³ já fazia alusão ao Procurador dos feitos da Coroa, Fazenda e Fisco, bem como ao Promotor de Justiça. Na Constituição de 1824, foi conferida ao Procurador da Coroa e Soberania Nacional a atribuição para a acusação criminal.¹⁴ Na sequência, o Código de Processo Criminal do Império (1832) se constitui em um marco nessa evolução, ao regulamentar as funções do Promotor de Justiça, autoridade que deveria estar presente em cada comarca.¹⁵ Releva ressaltar dois documentos normativos que instituíram obrigações de defesa de direitos humanos aos referidos funcionários, quais sejam, o Aviso de 20 de outubro de 1836, que criou a obrigação de visita mensal às prisões, e o Decreto 4.835/1871, que os incumbiu do registro dos filhos nascidos livres de mães escravas.¹⁶ Hugo Nigro Mazzilli cita pesquisa de Abdon de Mello, que identifica o uso da expressão Ministério Público pela primeira vez no ano de 1847, no art. 18 do Regimento das Relações do Império,¹⁷ o qual foi alterado pelo Decreto 5.618/1874.

Já na República, o Decreto 848/1890 prevê expressamente a Instituição em seus artigos 21 a 26. Por sua vez, o Decreto 1.030/1890 o define como o advogado da lei, o fiscal de sua execução, o procurador dos interesses gerais do Distrito Federal e o promotor da ação pública contra todas as violações do direito.¹⁸ A primeira Constituição da República (1891) não fez menção ao MP, mas apenas ao procurador-geral.¹⁹ Coube à Constituição de 1934 institucionalizar o *Parquet*, em seus arts. 95/98,²⁰ concedendo-lhe garantias. Daí em diante, com avanços²¹ e por vezes retrocessos,²² a Instituição foi

¹³ Alvará de 07/03/1609. Cf. MARTINS, Flavia Bahia. *Op. cit.*, p. 472.

¹⁴ Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico...*, *cit.*, p. 6; MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público...*, *cit.*, p. 27.

¹⁵ MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. *Op. cit.*, p. 47; MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público...*, *cit.*, p. 27.

¹⁶ MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. *Op. cit.*, p. 49.

¹⁷ Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico...*, *cit.*, p. 4; ROCHA, Célio Erthal. *Um olhar sobre o Ministério Público Fluminense*. 2 ed. Niterói: Nitpress, 2015, p. 58.

¹⁸ Decreto disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D1030.htm>. Acesso em 17/09/2018.

¹⁹ Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico...*, *cit.*, p. 7.

²⁰ Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988...*, *cit.*, p. 15; MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público...*, *cit.*, p. 28. Na Constituição de 1934, o MP foi previsto no Capítulo dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais.

²¹ Código Civil de 1917, Código de Processo Civil de 1939, Código Penal de 1940, Código de Processo Penal de 1941, Constituição de 1946 (constitucionalizou novamente o MP, concedendo a seus membros garantias importantes), Código de Processo Civil de 1973, Lei Complementar 40/1981, Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985).

ganhando forma, garantias e novas atribuições. Sua atuação se concentrava prioritariamente na área criminal, como órgão agente, mas também buscava ganhar espaço na área cível, como órgão interveniente. A Lei Complementar 40/1981 merece especial destaque, porquanto foi um marco para a organização dos Ministérios Públicos estaduais, definindo suas atribuições, garantias e vedações.²³

Durante a fase de redemocratização, a Instituição fez sua autocrítica e propôs profundas mudanças,²⁴ as quais foram encampadas pela sociedade, que enxergou no MP um instrumento capaz de contribuir para as transformações sociais tão almeçadas, o que culminou com a consagração da Instituição na Constituição de 1988 como defensora da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis,²⁵ chegando a ser comparada a um verdadeiro quarto Poder, diante de sua absoluta autonomia e independência em relação aos três Poderes clássicos.²⁶

Em todos os países onde a Instituição se firmou, o Ministério Público é fator de garantia do regime democrático, dos direitos humanos e do primado da lei.²⁷

2.2. O Ministério Público brasileiro

²² Os retrocessos ocorreram durante os períodos ditatoriais, como se verifica das Constituições de 1937 (que desconstitucionalizou o MP) e de 1967 e 1969.

²³ Cf. ROCHA, Célio Erthal. *Op. cit.*, p. 228; MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988...*, *cit.*, p. 8; SILVA, Sandoval Alves da. *Op. cit.*, pp. 231/232; MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público...*, *cit.*, p. 35.

²⁴ Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. “Princípios institucionais do Ministério Público Brasileiro”. In: FARIAS, Cristiano Chaves; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. *Temas atuais do Ministério Público*. 6 ed. Salvador: JusPodvm, 2016, p. 211.

²⁵ A evolução do MP, com a ampliação do leque de suas garantias e funções, faz com que a Instituição, que atua em defesa da legalidade, da moralidade, da coisa pública e dos direitos indisponíveis da sociedade, seja alvo de constantes tentativas de desestabilização e enfraquecimento por parte de setores políticos e econômicos descontentes com sua atuação. Destarte, são frequentes as propostas de leis e emendas à Constituição com vistas à responsabilização pessoal de seus membros, a limitar ou reduzir garantias, entre outras. Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público...*, *cit.*, pp. 30/31.

²⁶ Vale conferir os comentários de Emerson Garcia, em *Ministério Público...*, *cit.*, pp. 104/105, 108/110. Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico...*, *cit.*, p. 55; MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos...*, *cit.*, p. 61; MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público...*, *cit.*, p. 21.

²⁷ Cf. ANTUNES, Manuel Ferreira. “A democracia, a igualdade dos cidadãos e o Ministério Público”. *A Democracia, a Igualdade dos Cidadãos e o Ministério Público: 5º Congresso do Ministério Público*. Lisboa: Cosmos Edições, 2000, pp. 126/127.

A Constituição de 1988 é o grande divisor de águas do MP brasileiro, tendo rompido com o modelo anterior, que o qualificava como instrumento de governo.²⁸ A Constituição Cidadã alçou o *Parquet* à condição de defensor dos direitos indisponíveis da sociedade e garantidor da Democracia. O art. 127, *caput* da CRFB 88, o define como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado,²⁹ incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.³⁰

Sua relevância na atual ordem constitucional é tamanha que o atentado contra o livre exercício do MP é considerado crime de responsabilidade (art. 85, II da CRFB). Como Instituição permanente, não pode ser abolido pelo poder constituinte derivado, caracterizando-se como verdadeira cláusula pétrea.³¹

Alfredo Valladão já ressaltava, muito antes da Constituição Federal de 1988, que

O Ministério Público se apresenta como uma figura de um verdadeiro Poder do Estado. Se Montesquieu tivesse escrito hoje o *Espírito das leis*, com segurança não havia sido tríplice se não quádrupla a divisão dos Poderes. Ao órgão que legisla, ao que executa, ao que julga, um outro acrescentaria ele – o que defende a sociedade e a lei, perante a Justiça, parta a ofensa de onde partir, isto é, dos indivíduos ou dos próprios Poderes do Estado.³²

²⁸ Cf. KERCHÉ, Fábio. *Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2009, p. 21.

²⁹ “Instituição no sentido de estrutura organizada para a realização de fins sociais do Estado. Permanente, porquanto as necessidades básicas das quais derivam as suas atribuições revelam valores intrínsecos à manutenção do modelo social pactuado (Estado Democrático de Direito – Constituição, art. 1º). ‘Essencial à função jurisdicional do Estado’, de vez que a atuação forçada da norma abstrata ao fato concreto, quando envolver interesse público, deve sempre objetivar a realização dos valores fundamentais da sociedade, razão pela qual a intervenção do Ministério Público se faz sempre necessária.” (PAULA, Paulo Afonso Garrido de *apud* JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso...*, *cit.*, p. 15).

³⁰ “Embora a representação judicial do Estado tenha sido a própria raiz histórica da instituição, dela se divorciou o Ministério Público, que hoje se entende ser ele verdadeiro órgão de defesa da sociedade e do cidadão contra seus agressores, não raro contra o próprio governo.” (MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988...*, *cit.*, p. 119). Hoje há expressa vedação constitucional à representação judicial e à consultoria jurídica de entidades públicas (art. 129, IX, parte final).

³¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução...*, *cit.*, p. 66; JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso...*, *cit.*, p. 17.

³² VALLADÃO, Alfredo *apud* GARCIA, Emerson. In: *Ministério Público...*, *cit.*, p. 109. A mesma citação é feita em JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso...*, *cit.*, p. 19.

Após a entrada em vigor da Constituição de 1988, com ainda maior razão, as comparações do Ministério Público a um *quarto Poder* se fizeram mais frequentes, diante da vasta gama de funções de defesa da sociedade que lhe foram atribuídas, da absoluta autonomia da Instituição em relação aos demais Poderes e da independência de seus membros.³³

Inserido no texto constitucional no Título IV (Da Organização dos Poderes), coube ao MP seção própria (Seção 1) no capítulo IV,³⁴ referente às Funções Essenciais à Justiça,³⁵ em que são detalhados sua missão institucional, princípios que o regem, garantias, vedações, organização e funções.³⁶

Regido pelos princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional (par. 1º do art. 127 da CRFB), ao *Parquet* é assegurada autonomia funcional, administrativa (par. 2º do art. 127 da CRFB) e financeira (art. 127, par. 3º da CRFB e art. 3º da Lei nº 8.625/1993). Seus membros gozam de garantias fundamentais que asseguram sua independência, tais como vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio (art. 128, par. 5º, I, letras *a a c* da CRFB).

Diferentemente da maioria das Instituições congêneres de outros países, apesar de ser um órgão estatal, os dispositivos citados asseguram que o MP brasileiro seja

³³ Como assevera Hugo Nigro Mazzilli, “o Ministério Público não foi erigido formalmente à condição de quarto Poder de Estado, mas alcançou efetivamente as *garantias de Poder*”. (In: MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público...*, *cit.*, pp. 38/39). Cf. CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *O Ministério Público...*, *cit.*, p. 59; MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico...*, *cit.*, pp. 57/58; MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução...*, *cit.*, p. 64.

³⁴ Fábio Kerche elenca a localização do MP nas diferentes Constituições da República da seguinte forma: 1891 – Seção destinada ao Judiciário; 1934 – Capítulo dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais; 1937 – parte destinada ao Judiciário; 1946 – Capítulo do Judiciário em título à parte; 1967 – Capítulo do Judiciário em título à parte; 1969 – Capítulo do Poder Executivo; 1988 – Capítulo das funções essenciais da justiça, em seção à parte (KERCHE, Fábio. *Op. cit.*, p. 48).

³⁵ Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução...*, *cit.*, p. 65. Carlos Roberto de Castro Jatahy defende que o MP não integra formalmente qualquer dos três Poderes clássicos, circunstância que certamente favorece e assegura sua independência e o fiel cumprimento de sua missão constitucional, sem interferências hierárquicas de qualquer sorte. (JATAHY, Carlos Roberto de Castro. “20 anos de Constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito”. In: FARIAS, Cristiano Chaves; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. *Temas atuais do Ministério Público*. 6 ed. Salvador: JusPodvm, 2016, pp. 47/48. Já o STF se posicionou no sentido da integração da Instituição na estrutura do Poder Executivo (ADI 132-9 Rondônia). Emerson Garcia propõe uma mudança do entendimento da Suprema Corte brasileira, para que se admita a existência de órgãos independentes, sem vinculação com qualquer dos três Poderes, nos moldes do sistema português, que admite a existência de órgãos de soberania (GARCIA, Emerson. *Ministério Público...*, *cit.*, pp. 104/105).

³⁶ Vale conferir os comentários de Hugo Nigro Mazzilli sobre a opção do legislador constituinte ao conferir ao MP seção própria, fora dos dispositivos referentes aos três Poderes clássicos. Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988...*, *cit.*, pp. 43/46.

absolutamente autônomo e independente em relação a qualquer dos três Poderes do Estado para o fiel cumprimento de sua missão constitucional de defesa da sociedade, podendo, inclusive, se opor aos mesmos diante de violações de direitos humanos e fundamentais. Como bem pontuado por Hugo Nigro Mazzilli, o MP é “órgão do Estado (não do governo, nem do Poder Executivo)”.³⁷

Seus membros são agentes políticos, que exercem atribuições constitucionais.³⁸ A Constituição Cidadã alargou imensamente essas atribuições. Além da tradicional função de persecução criminal, foram confiadas ao *Parquet* brasileiro as funções de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, funções estas que abrangem, praticamente, todas as áreas da vida nacional e relacionam-se diretamente com os direitos humanos.

Ele é o órgão fiscal por excelência, que monitora os atos dos demais Poderes, de modo a garantir o respeito aos direitos assegurados na Constituição. Cabe a ele zelar pelos valores e princípios constitucionais, especialmente pela dignidade da pessoa humana.³⁹ Paralelamente a esse acréscimo de atribuições, a ordem jurídica vigente conferiu à Instituição mecanismos jurídicos para o fiel cumprimento de sua missão.

O novo perfil do MP o alça à condição de agente de transformação social,⁴⁰ constituindo-o em instrumento fundamental à efetivação do Estado Democrático de Direito.⁴¹ A vocação do MP para a defesa dos direitos humanos é, portanto, inegável e

³⁷ MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução...*, cit., p. 35; MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público...*, cit., p. 23.

³⁸ Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico...*, cit., pp. 144, 147; JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso...*, cit., p. 22. Merece ser trazida a lume a clássica definição de Hely Lopes Meirelles sobre os agentes políticos: “Agentes políticos: são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. Têm normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhes são privativos”. O autor acrescenta que os agentes políticos são as autoridades públicas supremas do Governo e da Administração na área de sua atuação, não hierarquizados, atuando com plena liberdade, incluindo nessa categoria os membros do Ministério Público (MEIRELLES, Hely Lopes *et al.* *Direito Administrativo Brasileiro*. 36 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, pp. 77/79).

³⁹ Cf. JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso...*, cit., p. 15.

⁴⁰ Cf. JATAHY, Carlos Roberto de Castro. “20 anos de Constituição...”, cit., p. 44; SILVA, Sandoval Alves da. *Op. cit.*, pp. 236/237.

⁴¹ Cf. JATAHY, Carlos Roberto de Castro. “20 anos de Constituição...”, cit., p. 46; ALMEIDA, Gregório Assagra de. “O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social”. In: FARIAS, Cristiano Chaves; ALVES, Leonardo Barreto

tem sede constitucional.⁴² Como defensora da ordem jurídica, compete à Instituição zelar pela observância da Constituição e das leis, bem como dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, os quais integram a ordem jurídica pátria.⁴³ Na condição de defensor do regime democrático, a proteção dos direitos humanos também lhe é inerente, visto que estes direitos constituem a base da Democracia. Não há Democracia sem o respeito aos direitos humanos.⁴⁴

A defesa de direitos humanos é cotidianamente exercida pelos membros do *Parquet*, por força de sua missão institucional, alçado que foi à condição de guardião dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o que se verifica quando: promove a ação penal pública, em prol da sociedade como um todo, mas, em especial, dos direitos das vítimas de ilícitos penais; zela pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; promove o inquérito civil⁴⁵ e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, como os direitos à vida, à saúde, à educação, à assistência social, à moradia, à alimentação, ao trabalho, ao desenvolvimento etc., direitos humanos que foram positivados no ordenamento jurídico brasileiro como direitos fundamentais; defende judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas e de outros

Moreira. ROSENVALD, Nelson. *Temas atuais do Ministério Público*. 6 ed. Salvador: JusPodvm, 2016, p. 66.

⁴² Cf. MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. *Op. cit.*, p. 392/394; BICUDO, Hélio. *Direitos humanos...*, *cit.*, p. 160.

⁴³ Adotamos o posicionamento de Flávia Piovesan no que concerne à aplicabilidade imediata dos tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil. Cf. PIOVESAN, Flávia. *Temas...*, *cit.*, p. 111.

⁴⁴ “sem direitos do homem reconhecidos e efetivamente protegidos não existe democracia, sem democracia não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos que surgem entre os indivíduos, entre grupos e entre as grandes coletividades tradicionalmente indóceis e tendencialmente autocráticas que são os Estados, (...)”. (BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, p. 203).

⁴⁵ O Inquérito civil é uma exclusividade do MP, que pode instaurá-lo para apurar a ocorrência de ameaça ou violação a direito indisponível da sociedade (art. 8º, par. 1º da Lei 7347/85 – LACP; art. 129, III da CRFB). Esse instrumento privilegiado (que o autoriza a requisitar documentos e informações, colher depoimentos, entre outras medidas) lhe concede vantagem, em relação aos demais legitimados para a defesa dos direitos humanos, na apuração das violações, fortalecendo o conjunto probatório com vistas à solução extrajudicial ou judicial do conflito ou litígio. Aliás, o MP prioriza e valoriza a primeira alternativa, buscando, na maioria das vezes, a resolução extrajudicial, valendo-se, para tanto, de recomendações e de termos de ajustamento de conduta (TAC), sempre objetivando o acordo. Cf. KERSCHE, Fábio. *Op. cit.*, p. 54.

grupos vulneráveis como crianças, adolescentes, idosos, deficientes, mulheres, negros, população LGBTI etc.; exerce o controle externo da atividade policial.⁴⁶

No Brasil, as funções de *ombudsman* também foram conferidas ao MP,⁴⁷ por força do disposto no art. 129, II da CRFB. Mas a análise das funções e os poderes conferidos a este são, certamente, muito mais amplos do que os daquele.⁴⁸

O relevo da função ministerial foi destacado no voto em separado do Juiz Novales Aguirre, quando do julgamento pela CorteIDH do *Caso Blake vs. Guatemala*.⁴⁹

Segundo o entendimento do STF (ADI 132-9 Rondônia), administrativamente, o MP brasileiro figura na esfera do Poder Executivo, mas, por força da autonomia administrativa e financeira que possui e do princípio da independência funcional, seus membros e a Chefia institucional não se subordinam hierarquicamente a esse Poder, tendo total liberdade de agir de acordo com suas convicções, desde que o façam em consonância com a Constituição e a lei.

Para a consecução de sua missão constitucional são asseguradas a seus membros as seguintes garantias (art. 128, I da CF 88): i) vitaliciedade, o que significa que não pode perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado; ii) inamovibilidade, ou seja, permanência no cargo de sua titularidade até quando desejar se remover;⁵⁰ e iii) irredutibilidade de subsídio, que quer dizer que os salários dos membros não podem ser reduzidos.

⁴⁶ V. art. 129, I a IX da CRFB; art. 3º da LOMPU.

⁴⁷ Cf. GONÇALVES, Wagner. *O papel do Ministério Público na proteção dos direitos humanos*. Disponível em <<file:///C:/Users/Rosa%20Carneiro/Downloads/3518-13304-1-PB.pdf>>. Acesso em 02/09/2018, p. 115; KERCHÉ, Fábio. *Op. cit.*, p. 37; SILVA, Sandoval Alves da. *Op. cit.*, pp. 233/234.

⁴⁸ V. item 2.6 sobre as funções do MP em defesa dos direitos humanos. Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime...*, *cit.*, pp. 158; KERCHÉ, Fábio. *Op. cit.*, p. 63.

⁴⁹ “*Con base en las consideraciones anteriores debe exhortarse al Estado para que investigue exhaustivamente, a través de la institución del Ministerio Público como corresponde, para que se establezca la “verdad real” en relación con los hechos que afectaron a los señores Blake y Davis; y a sus familias, a que se acuda y se colabore con la Fiscalía y con el Juzgado en donde se tramita el caso a efecto de aportar la evidencia necesaria para que sea resuelto dentro de un debido proceso y de esa forma se combata frontalmente la impunidad.*” (Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_36_esp.pdf>, p. 1, sexto parágrafo. Acesso em 18/09/2017).

⁵⁰ A remoção também pode ser dar por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa (art. 128, par. 5º, I, b da CRFB).

As funções do MP só podem ser exercidas por integrantes da carreira, sendo o ingresso na mesma realizado mediante concurso público de provas e títulos (art. 129, parágrafos 2º e 3º da CF 88).⁵¹

A escolha do Procurador-Geral é o calcanhar de Aquiles do MP, visto que é feita pelo Chefe do Executivo.⁵² Mas algumas garantias resguardam a independência do Chefe da Instituição. Na esfera federal, o Procurador-Geral da República (PGR) deve ser escolhido entre os integrantes da carreira, maiores de 35 anos (art. 128, par. 1º da CRFB), sendo que a indicação necessita ser aprovada pelo Senado Federal. Seu mandato é de dois anos e ele pode ser reconduzido indefinidamente, obedecido o mesmo processo. O PGR somente pode ser exonerado antes do término de seu mandato por iniciativa do Presidente da República e se assim decidir a maioria absoluta do Senado, mediante votação secreta (art. 128, par. 2º da CRFB).⁵³ No âmbito estadual, a Lei 8.625/93 (LONMP) estabelece que o Procurador-Geral de Justiça (PGJ) será escolhido pelo Governador entre os integrantes da carreira que figurarem na lista tríplice formada em processo de eleição interno (art. 9º). Poderá ser destituído por deliberação da maioria absoluta do Poder Legislativo, na forma da lei complementar respectiva, nos termos do disposto no art. 18, par. 4º da CRFB. A LONMP contém previsão de destituição do PGJ por iniciativa do Colégio de Procuradores, que deverá ser precedida de autorização de um terço dos membros da Assembleia Legislativa (art. 9º, par. 2º c/c art. 12, IV da LONMP).⁵⁴ Diferentemente do que ocorre na esfera federal, no caso do PGJ só é permitida uma recondução.

Como toda Instituição democrática, o MP também está sujeito à fiscalização externa. Nessa seara, destaca-se o papel do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), criado pela emenda constitucional n. 45/2004. Ao referido órgão, composto por catorze membros, compete a fiscalização e o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus

⁵¹ A Constituição veda expressamente a nomeação de promotor *ad hoc*, estranho aos quadros da Instituição. Somente os integrantes da carreira, admitidos mediante concurso público, podem exercer as funções ministeriais. Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução...*, cit., p. 219.

⁵² Como assinala Fábio Kerche, os Procuradores-Gerais, de Justiça ou da República, são os únicos cargos da estrutura do MP que recebem interferência externa em sua indicação (KERCHE, Fábio. *Op. cit.*, p. 17).

⁵³ Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução...*, cit., p. 82.

⁵⁴ Hugo Nigro Mazzilli entende que o art. 9º, par. 2º da LONMP é inconstitucional. Para o autor, o Colégio de Procuradores pode apenas propor ao Poder Legislativo a destituição do PGJ (MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução...*, cit., p. 86).

membros. O CNMP não adentra na análise da atuação funcional dos membros do *Parquet*, sob pena de violação ao princípio da independência funcional, mas verifica a legalidade e moralidade da conduta dos mesmos no que concerne aos atos administrativos praticados (art. 130-A da CRFB).

O Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, também exerce controle externo sobre a utilização das verbas públicas que lhe são destinadas. O Poder Judiciário, por sua vez, exerce fiscalização sobre o MP, em matéria jurisdicional.⁵⁵

Regulamentando os dispositivos constitucionais que tratam do MP, os seguintes diplomas legais versam sobre a sua organização: a LC 75/93 (que cuida do MP da União), a Lei 8.625/93 (que organiza os MPs estaduais) e as Leis Orgânicas de cada Estado.

Como será visto a seguir, o MP brasileiro se divide em ramos e, dentro de cada um deles, organiza a atuação de seus órgãos, distribuindo as funções entre Promotores e Procuradores, na forma da lei. Também na sequência deste estudo será possível constatar que o MP brasileiro difere em muito das Instituições análogas existentes em outros países, que não possuem o mesmo grau de independência e autonomia.

Podemos concluir, portanto, que o **perfil único**, estabelecido na Carta Magna (arts. 127 a 129 da CRFB) – que lhe confere autonomia (funcional, administrativa e financeira), amplo leque de atribuições e instrumentos para o exercício das mesmas –, assegura que, mesmo se caracterizando como uma organização governamental, que integra o Estado brasileiro, o Ministério Público brasileiro seja **absolutamente independente** em relação aos três Poderes da República, *podendo e devendo*, por força do mandamento constitucional, *se opor ao Estado*, levando-o, inclusive, a responder judicialmente, sempre que este for o agente violador de direitos humanos. Afinal, o *Parquet* é o defensor dos direitos indisponíveis da sociedade e não defensor do Estado.

2.3. O MP no Direito comparado

⁵⁵ Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público...*, cit., p. 51.

O MP é Instituição presente na maioria dos países do mundo ocidental. Em cada País ou sistema (*common law* ou *civil law*) apresenta características próprias,⁵⁶ mas, basicamente, tem sempre em comum atribuição para a persecução penal,⁵⁷ podendo estar previsto ou não⁵⁸ em sede constitucional.⁵⁹

O MP brasileiro apresenta um perfil único em comparação às Instituições irmãs existentes nos demais países,⁶⁰ como se verá a seguir. Nenhum outro MP possui a autonomia, a independência, o poder e o leque de atribuições que ostenta o MP brasileiro. Tal circunstância propicia uma atuação diferenciada por parte do *Parquet* nacional, inclusive lhe conferindo uma liberdade e legitimidade natas para buscar a proteção de direitos humanos em qualquer instância, seja interna ou internacional. No Brasil, ao contrário do que ocorre na maioria dos países democráticos, a Instituição não é um instrumento do governo, mas um instrumento da sociedade e da Democracia.⁶¹

O MP em Portugal, por exemplo, é um órgão da administração da Justiça (v. art. 219 e ss. da Constituição portuguesa – CRP), caracterizando-se como uma magistratura paralela e independente à magistratura judicial,⁶² que não se confunde com esta. Os agentes do MP atuam em defesa da sociedade tanto na esfera criminal,⁶³ quanto na cível.⁶⁴ Ao contrário do estabelecido no Brasil, a função de *ombudsman* não é exercida pelo MP, mas pelo Provedor de Justiça (art. 24 da CRP). Apesar de gozar de plena autonomia, como disposto no art. 219, 2 da CRP, especialmente em relação ao Poder

⁵⁶ Cf. RODRIGUES, José Narciso da Cunha. *Op. cit.*, p. 2.

⁵⁷ Cf. GARCIA, Emerson. *Ministério Público...*, *cit.*, pp. 424; RODRIGUES, José Narciso da Cunha. *Op. cit.*, p. 1.

⁵⁸ Nos países em que o MP não está previsto na Constituição – como, por exemplo, na Alemanha, Estados Unidos, França, Argentina, Peru, entre outros –, ele é disciplinado na legislação infraconstitucional.

⁵⁹ Cf. GARCIA, Emerson. *Ministério Público...*, *cit.*, p. 72 e ss.

⁶⁰ Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. “Princípios institucionais...”, *cit.*, p. 212; SILVA, Sandoval Alves da. *Op. cit.*, pp. 235, 246.

⁶¹ Cf. KERCHE, Fábio. *Op. cit.*, p. 21.

⁶² Cf. COSTA, Eduardo Maia. “Velhos e novos caminhos do Ministério Público”. *A Democracia, a Igualdade dos Cidadãos e o Ministério Público: 5º Congresso do Ministério Público*. Lisboa: Cosmos Edições, 2000, pp. 68/69.

⁶³ Os magistrados do MP têm atribuição para abrir e dirigir o inquérito, deduzir a acusação e processá-la em juízo. Cf. PASTOR, José Martín; MARQUES, Pedro Garcia; AZEVEDO, Luís Eloy. *O Ministério Público na Europa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014, p. 130.

⁶⁴ A título de exemplo, podemos citar a defesa dos incapazes, a defesa de interesses difusos e coletivos, a intervenção em processos de inventários e falências, bem como naqueles que envolvam interesse público. Cf. PASTOR, José Martín; MARQUES, Pedro Garcia; AZEVEDO, Luís Eloy. *Op. cit.*, p. 129; José Narciso da Cunha Rodrigues traça a evolução detalhada do MP português (RODRIGUES, José Narciso da Cunha. *Op. cit.*, pp. 13/33).

Executivo, o MP português obedece, internamente, a uma estrutura hierárquica,⁶⁵ devendo os magistrados inferiores observar e se submeterem a ordens de magistrados superiores.⁶⁶ Compete também a seus membros a representação do Estado,⁶⁷ na qualidade de seus advogados.⁶⁸ Esses dois fatores, por si só, já indicam a existência de limitação da independência e liberdade de ação de seus membros. Além disso, o Procurador-Geral, indicado e demissível pelo Presidente da República, pode ser escolhido entre pessoas alheias à Instituição, o que também compromete a independência do órgão.⁶⁹

Na Itália, o Ministério Fiscal se encontra inserido no Título IV da Constituição, o qual trata da Magistratura. Nos termos do disposto no art. 107, III, juízes e membros do MP “se distinguirão entre si unicamente pela diversidade de suas funções”, gozando, portanto, do mesmo *status*.⁷⁰ Seus membros atuam preponderantemente na área penal, mas há algumas poucas situações em que atuam na esfera cível,⁷¹ sem muita relevância, entretanto. Integrando o Poder Judiciário, o MP se encontra separado do Poder Executivo e sua independência é assegurada nos arts. 104 e 108 do texto constitucional, gozando das garantias estabelecidas em seu favor nas normas de organização judiciária (art. 127, 4, da Constituição italiana). Apesar de toda a proeminência de seu MP, verificamos que sua independência também não é plena. Diferentemente do que ocorre com o MP brasileiro, o MP italiano apresenta uma estrutura interna hierarquizada, devendo os magistrados substitutos obediência aos superiores, verificando-se, assim, uma independência relativa.⁷² Também no que concerne à autonomia orçamentária, esta inexistente, uma vez que as dotações ficam sob a responsabilidade do Poder Judiciário.⁷³

Na França, apontada por parte da doutrina como o berço do MP, o *Parquet* é composto por magistrados, que compõem uma magistratura especial, não exercendo

⁶⁵ V. art. 219, 4 da CRP.

⁶⁶ Os membros do *Parquet* português podem, entretanto, recorrer ordens ilegais, tendo, ainda, o direito de objeção de consciência. Cf. COSTA, Eduardo Maia. *Op. cit.*, pp. 69, 71.

⁶⁷ Cf. MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. *Op. cit.*, p. 72.

⁶⁸ Cf. PASTOR, José Martín. MARQUES, Pedro Garcia. AZEVEDO, Luís Eloy. *Op. cit.*, p. 129.

⁶⁹ Cf. KERCHÉ, Fábio. *Op. cit.*, p. 105.

⁷⁰ Cf. RODRIGUES, José Narciso da Cunha. *Op. cit.*, p. 38.

⁷¹ GARCIA, Emerson. *Ministério Público...*, *cit.*, p. 84.

⁷² Cf. PASTOR, José Martín. MARQUES, Pedro Garcia. AZEVEDO, Luís Eloy. *Op. cit.*, pp. 44/51.

⁷³ GARCIA, Emerson. *Ministério Público...*, *cit.*, p. 84.

função judicial, mas que têm a missão de defender a sociedade, a ordem pública e a aplicação da lei. Seus membros exercem funções cíveis e em matéria penal. A Instituição faz parte do Poder Judicial,⁷⁴ mas está subordinada ao Poder Executivo,⁷⁵ não gozando seus membros das mesmas garantias e independência dos Juízes, ou seja, sua independência não é plena.⁷⁶ Também, internamente, a Instituição apresenta um alto grau de organização hierárquica, devendo os substitutos se subordinar aos comandos dos superiores. Apesar de ter sido precursora do modelo atual de MP vigente no mundo ocidental, a Instituição não se fortaleceu, não tem previsão em sede constitucional, nem se tornou independente, como era de se esperar por sua posição inicial de vanguarda.⁷⁷

Na Espanha, o Ministério Fiscal é previsto no art. 124 da Constituição, cabendo-lhe, de ofício ou mediante petição dos interessados, promover a ação da justiça em defesa da legalidade, dos direitos dos cidadãos e do interesse público tutelado pela lei, bem como velar pela independência dos tribunais e buscar a satisfação do interesse social. A Instituição é regida pelos princípios da unidade de atuação e da dependência hierárquica (art. 124, 2 da Constituição Espanhola), o que já evidencia a diferença em relação ao MP brasileiro, cujos membros gozam de independência funcional. Também o acesso à carreira, que é de livre nomeação pelo Governo, é outro fator prejudicial à independência da atuação.⁷⁸ Como se verifica do Estatuto Orgânico do Ministério Público Fiscal (EOMF), aprovado pela Lei n. 50/1981, o Procurador-Geral e membros dos órgãos colegiados principais da Instituição são nomeados pelo Governo, havendo vinculação e dependência do MP em relação ao Poder Executivo, o que lhe diminui sobremodo a autonomia.⁷⁹ Além dessa “obediência” ao Governo e às suas diretrizes (decorrente da possibilidade de serem destituídos), existe também uma dependência

⁷⁴ V. art. 65 da Constituição francesa e art. 1, I da ordenança n. 58-1270. Os integrantes do MP são subordinados ao Ministro da Justiça, que lhes pode passar instruções sobre casos específicos. Cf. KERCHÉ, Fábio. *Op. cit.*, p. 99.

⁷⁵ O Ministro da Justiça, entre outras funções relacionadas ao *Parquet*, exerce imenso poder sobre a Instituição, estando os Procuradores-Gerais a ele subordinados. Ele dirige a política criminal, possui poderes disciplinares sobre os magistrados do MP e desempenha importante papel na promoção destes. Cf. PASTOR, José Martín; MARQUES, Pedro Garcia; AZEVEDO, Luís Eloy. *Op. cit.*, p. 58; Cf. KERCHÉ, Fábio. *Op. cit.*, p. 99.

⁷⁶ Releva destacar que os magistrados do MP francês não gozam da importante garantia da inamovibilidade, por exemplo. Cf. PASTOR, José Martín; MARQUES, Pedro Garcia; AZEVEDO, Luís Eloy. *Op. cit.*, pp. 55/63.

⁷⁷ Cf. MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. *Op. cit.*, p. 62.

⁷⁸ GARCIA, Emerson. *Ministério Público...*, *cit.*, p. 89.

⁷⁹ Cf. PASTOR, José Martín; MARQUES, Pedro Garcia; AZEVEDO, Luís Eloy. *Op. cit.*, pp. 22/27.

hierárquica dentro da própria Instituição, pois cada membro deve se submeter às ordens de seus superiores, podendo estes últimos avocar processos ou substituir seus subordinados, sendo que o incumprimento das ordens por eles emanadas pode ser objeto de sanção.⁸⁰

A Constituição alemã não se refere ao MP. A Instituição integra o Poder Executivo, figurando dentro do Ministério da Justiça, não gozando de independência e se estruturando de forma hierárquica.⁸¹ Sua previsão legal pode ser encontrada na Lei Orgânica dos Tribunais e na Lei do Processo Penal.⁸² Sua atuação na área cível é diminuta, detendo o monopólio da ação penal.⁸³

Na Holanda, a principal atividade do MP é na área criminal. Apesar de seus membros serem funcionários judiciais, não gozam das mesmas garantias dos juízes, como independência e inamovibilidade, exercendo o Ministério da Justiça profunda ingerência na Instituição.⁸⁴ Internamente, o órgão também obedece a um modelo hierárquico.⁸⁵

Na Suécia, o MP igualmente está inserido no âmbito do Poder Executivo, vinculado ao Ministério da Justiça. Sua função primordial também se situa na esfera criminal (investigação criminal e exercício da ação penal). Internamente, também obedece a um modelo hierárquico, calcado no princípio da unidade de atuação.⁸⁶

Já na Inglaterra, não existe uma Instituição nos moldes do MP. A iniciativa da ação penal, por exemplo, fica em regra a cargo da Polícia,⁸⁷ sendo que, em 1986, foi instituído o *Crown Prosecution Service*, com atribuição para o acompanhamento da investigação e a promoção da ação penal.⁸⁸ A Instituição possui um alto grau de

⁸⁰ *Idem*, pp. 32/33.

⁸¹ GARCIA, Emerson. *Ministério Público...*, cit., p. 88.

⁸² Cf. PASTOR, José Martín; MARQUES, Pedro Garcia; AZEVEDO, Luís Eloy. *Op. cit.* pp. 75/76.

⁸³ MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. *Op. cit.*, p. 69; GARCIA, Emerson. *Ministério Público...*, cit., pp. 86/87.

⁸⁴ Cf. PASTOR, José Martín; MARQUES, Pedro Garcia; AZEVEDO, Luís Eloy. *Op. cit.*, pp. 91/92.

⁸⁵ *Idem*, p. 97.

⁸⁶ *Idem*, p. 115.

⁸⁷ *Idem*, p. 105/106; MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. *Op. cit.*, p. 61.

⁸⁸ Cf. GARCIA, Emerson. *Ministério Público...*, cit., p. 90; RODRIGUES, José Narciso da Cunha. *Op. cit.*, pp. 33/34.

discricionariedade, podendo decidir se um caso merece ser levado aos tribunais.⁸⁹ Releva destacar, ainda, que na Inglaterra qualquer do povo pode dar início à ação penal.⁹⁰

Nos Estados Unidos não há uma Instituição nos moldes do modelo europeu, ao qual o Brasil se filiou. As funções típicas inerentes à Instituição, criminais e cíveis, são exercidas nas três esferas de governo pelos *United States Attorney General*⁹¹ (nível federal), *Attorney General* (nos Estados) e *District Attorney* (nos condados). Tais organizações são eminentemente políticas. Os Procuradores-Gerais dos Estados e dos Condados são eleitos pela comunidade. Já na esfera federal, o Procurador-Geral é o Ministro da Justiça, escolhido pelo Presidente. O processo de escolha dos Procuradores-Gerais por si só já denota que a independência não é um atributo inerente à função. Os Promotores gozam de discricionariedade, podendo decidir se um caso deve ou não ir a julgamento.⁹²

No Canadá, o MP também é ligado hierarquicamente ao governo, por meio do Ministro da Justiça, possuindo os Promotores alto grau de discricionariedade. Outro fator que aniquila a independência da Instituição consiste na possibilidade de o *Attorney-General* retirar as acusações já feitas pelos Promotores federais perante o Judiciário.⁹³

Na Rússia, a Constituição foi econômica quanto ao MP, assinalando a dependência hierárquica dos procuradores ao Procurador-Geral da Federação, o qual é escolhido pelo Presidente (art. 129), o que obviamente implica prejuízo à independência de seus membros.

A Constituição de Angola foi generosa no que diz respeito ao tratamento dispensado ao MP (arts. 185 a 191). Apesar de assegurar aos magistrados do MP algumas garantias, o texto constitucional prevê subordinação hierárquica dos seus membros, bem como que cabe a estes a representação do Estado junto aos Tribunais, circunstâncias que igualmente restringem a independência da Instituição.

⁸⁹ Cf. KERCHÉ, Fábio. *Op. cit.*, p. 97.

⁹⁰ Cf. GARCIA, Emerson. *Ministério Público...*, *cit.*, p. 90.

⁹¹ Função exercida pelo Ministro da Justiça.

⁹² Cf. KERCHÉ, Fábio. *Op. cit.*, p. 104.

⁹³ Cf. KERCHÉ, Fábio. *Op. cit.*, p. 98.

Previsto no art. 120 da Constituição da Nação Argentina como um órgão extrapoder, independente e com autonomia, o *Ministerio Público Nacional* concentra suas funções nas áreas cível e penal (ação penal, ações cíveis, defesa dos interesses de incapazes e ausentes). Ele se divide em Ministério Público Fiscal, com funções semelhantes às do nosso Ministério Público da União, e Ministério Público da Defesa, exercendo atribuições similares às da Defensoria Pública. A vinculação hierárquica entre seus membros difere da independência funcional conferida aos agentes do MP brasileiro.⁹⁴ Destaque-se que a função de defesa dos direitos humanos foi conferida ao Defensor do Povo (art. 86).

No Chile, o MP também goza de autonomia em relação aos demais Poderes do Estado. As atribuições da Instituição centram-se na investigação criminal, sendo-lhe conferidos poderes bem amplos. A Constituição estabelece que o órgão é hierarquizado (art. 83) e a função de Procurador-Geral pode ser exercida por pessoa estranha à carreira. Tais fatos enfraquecem a autonomia e a independência de seus membros e da própria Instituição frente a pressões externas.⁹⁵

Já no sistema colombiano, as funções que no Brasil são atribuídas ao MP são exercidas por duas instituições, o Ministério Público e a *Fiscalía General de la Nación*. Ao primeiro, previsto no art. 117 da Constituição colombiana, cabe a “guarda e promoção dos direitos humanos, a proteção do interesse público e a vigilância da conduta oficial daqueles que desempenham funções públicas” (art. 118). O MP é integrado pela *Defensoría del Pueblo*, a que competem a promoção, divulgação, defesa e proteção dos direitos humanos. A *Fiscalía General de la Nación*, órgão do Judiciário, é responsável por exercer as funções de investigação criminal e a titularidade da ação penal.⁹⁶

Por último, podemos mencionar o MP paraguaio. Seus poderes na esfera criminal são maiores do que os do MP brasileiro, mas a Instituição não possui atribuições para a defesa de direitos difusos e coletivos, atuando apenas como fiscal da lei na área cível. Apesar de a Constituição estabelecer autonomia funcional e

⁹⁴ Cf. CALABRICH, Bruno (Org.). *Modelos de Ministerios Públicos e Defensorías Del Pueblo: Ministerios Públicos Sul-Americanos*. Brasília, Escola Superior do Ministério Público da União, 2014, vol. 1, pp. 23, 59.

⁹⁵ *Idem*, pp. 65/66, 71.

⁹⁶ *Idem*, pp. 102/103, 105/106.

administrativa para a Instituição (art. 266), a forma de escolha do Procurador-Geral, entre pessoas estranhas à carreira (art. 267), o regime hierárquico ao qual seus membros estão submetidos e a falta de vitaliciedade na carreira são alguns dos fatores que enfraquecem a independência da Instituição.⁹⁷

O elenco acima é apenas um exemplo de como o MP é organizado em outros países do mundo e tem como objetivo, tão somente, demonstrar a diferença de tratamento que foi deferida pelo legislador constitucional à Instituição brasileira,⁹⁸ cuja autonomia e independência, em relação aos Poderes do Estado, bem como a gama de atribuições que lhe foram conferidas, são fatores que a legitimam, sem sombra de dúvidas, à defesa de direitos humanos também na esfera internacional, não se confundindo sua atuação com a defesa do Estado.

2.4. Ramos

Seguindo o modelo federativo, o MP brasileiro é dividido em Ministério Público da União (MPU) e Ministérios Públicos dos Estados (MPEs), Instituições autônomas entre si (art. 128 da CF 88).⁹⁹

O Ministério Público da União compreende:¹⁰⁰ o Ministério Público Federal (MPF); o Ministério Público do Trabalho (MPT); o Ministério Público Militar (MPM); e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). A atribuição de cada um desses ramos é determinada pelo segmento do Judiciário perante o qual atuam (Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Militar e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, respectivamente).¹⁰¹

⁹⁷ *Idem*, p. 182.

⁹⁸ “No Direito comparado, diferentemente do que acontece no Brasil atualmente, a melhor doutrina não vê no Ministério Público de outros países um legítimo e seguro defensor dos interesses e direitos massificados e aponta como óbices a *falta de independência e de especialização desta Instituição* e, como consequência, as *ingerências políticas espúrias*.” (ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Op. cit.*, p. 66).

⁹⁹ Não há subordinação funcional, administrativa ou hierárquica entre o MPU e os MPEs. Cf. GARCIA, Emerson. *Ministério Público...*, *cit.*, p. 167.

¹⁰⁰ Art. 128, par. 1º da CRFB.

¹⁰¹ Cf. KERCHÉ, Fábio. *Op. cit.*, p. 76.

O MPU é chefiado pelo Procurador-Geral da República, escolhido entre os integrantes dos quatro ramos do MPU (art. 25 da CRFB). Mas cada um de seus quatro ramos possui um Procurador-Geral, conforme previsão contida na Lei Complementar n. 75/1993 (LOMPU), que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União.

Cabe ao Ministério Público Federal: i) atuar nas causas de competência do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e dos Juízes Federais, e dos Tribunais e Juízes Eleitorais¹⁰² (art. 37, I da LC 75/93); ii) atuar nas causas de competência de quaisquer juízes e tribunais, para defesa de direitos e interesses dos índios e das populações indígenas, do meio ambiente, de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, integrantes do patrimônio nacional (art. 37, II da LC 75/93); iii) exercer a defesa dos direitos constitucionais do cidadão, sempre que se cuidar de garantir-lhes o respeito pelos órgãos, entidades e Poderes públicos federais (art. 39 da LC 75/93).

O Ministério Público do Trabalho exerce suas funções perante a Justiça do Trabalho, cabendo-lhe, em síntese, intervir nos processos em que se vislumbre interesse público; promover as ações que lhe sejam atribuídas pela Constituição Federal e pelas leis trabalhistas; promover a ação civil pública para defesa de interesses coletivos, quando desrespeitados os direitos sociais constitucionalmente garantidos; propor as ações necessárias à defesa dos direitos e interesses dos menores, incapazes e índios, decorrentes das relações de trabalho; promover ou participar da instrução e conciliação em dissídios decorrentes da paralisação de serviços de qualquer natureza (art. 83 da LC 75/93).

O Ministério Público Militar atua nas causas da competência da Justiça Militar, promovendo a ação penal pública, oficiando nos processos ali em trâmite e promovendo a declaração de indignidade ou de incompatibilidade para o oficialato (art. 116 da LC 75/93).

¹⁰² O Ministério Público Eleitoral não foi contemplado na CRFB e nem mesmo na LC 75/93 como uma subdivisão do MPU. A CRFB se limitou a tratar das funções do MP na área eleitoral, cometendo-as ao MPF.

Nos termos do disposto no art. 149 da LC 75/93, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios exercerá as suas funções nas causas de competência do Tribunal de Justiça e dos Juízes do Distrito Federal e Territórios.

Quanto aos Ministérios Públicos dos Estados, cada Estado da Federação possui o seu, somando 26 (vinte e seis) ao todo. A Lei n. 8.625/1993 instituiu a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP), dispondo sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados. Leis complementares, de iniciativa dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados, estabelecerão, no âmbito de cada uma das unidades federativas, normas específicas de organização, atribuições e estatuto do respectivo Ministério Público (art. 2º da Lei 8.625/1993). A LC 75/93 se aplica subsidiariamente aos MPs estaduais, por força do art. 80 da LONMP.

Nos Estados, em cada Município,¹⁰³ haverá, ao menos, um membro do Ministério Público designado com atribuição para as funções elencadas nos arts. 127 e 129 da CRFB, aí incluída, portanto, a defesa dos direitos humanos.

Na divisão de atribuições do MP em defesa dos direitos humanos, cumpre destacar o comando contido no art. 109, par. 5º da CRFB,¹⁰⁴ que estabelece que “Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal”.

Assim sendo, casos de grande repercussão ou que não estejam sendo devidamente investigados ou processados na esfera estadual podem ser deslocados para a Justiça Federal.¹⁰⁵

2.5. Princípios e garantias que regem o MP

¹⁰³ O Brasil possui 5.570 Municípios, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

¹⁰⁴ Incluído pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004.

¹⁰⁵ A Corte IDH, na sentença do Caso Nova Brasília, sinalizou a possibilidade de deslocamento de competência para a apuração das graves violações ocorridas (item 10 da parte dispositiva).

Sendo o MP, na ordem jurídica brasileira, o defensor dos direitos indisponíveis da sociedade, instituiu a Constituição em seu favor e em favor de seus membros diversas garantias¹⁰⁶ que fortalecem e asseguram sua atuação (arts. 127 e 128 da CRFB), afastando ingerências externas escusas. Há, destarte, garantias destinadas à Instituição e garantias para seus agentes.

Hugo Nigro Mazzilli divide as garantias em três tipos: a) garantias da instituição (destinação, princípios, iniciativa de lei, função privativa, autonomias, elaboração da proposta orçamentária, escolha do procurador-geral dentre integrantes da carreira indicados em lista tríplice formada pela Instituição, investidura por tempo certo para o procurador-geral etc.); b) garantias de seus órgãos (princípio da independência funcional, princípio do promotor natural); e c) garantias de seus membros (vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade de subsídios, regime jurídico especial).¹⁰⁷

Caracterizando-se o MP como instrumento de transformação da realidade social, de concretização dos direitos humanos e de acesso à Justiça, tais garantias não são privilégios, mas, antes, têm como destinatária a própria sociedade e visam a impedir que agentes públicos ou privados interfiram indevidamente nas medidas a serem adotadas pelos membros da Instituição no exercício de suas funções, previstas nos arts. 127, *caput*, e 129 da CRFB.¹⁰⁸ A Instituição, por meio de seus membros, pode, assim, agir com total liberdade e independência,¹⁰⁹ propondo, inclusive, medidas judiciais contra quaisquer atos e agentes violadores de direitos humanos e fundamentais.

O parágrafo 1º do art. 127 estabelece como princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

¹⁰⁶ “Garantias são atributos que se destinam a assegurar o exercício das funções;” (MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução...*, *cit.*, 91). Como apontado por Fábio Kerche, “de nada adiantaria a atribuição da defesa de direitos se não houvesse recursos jurídicos e financeiros para tanto ou autonomia em relação àqueles que são investigados”. E são essas garantias institucionais que asseguram essa autonomia, não seu posicionamento neste ou naquele capítulo da Constituição (In: KERCHE, Fábio. *Op. cit.*, p. 34). Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público...*, *cit.*, p. 21.

¹⁰⁷ Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público...*, *cit.*, p. 65; MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução...*, *cit.*, pp. 90/91.

¹⁰⁸ O legislador constitucional contemplou o MP com garantias que o colocam em igualdade de posição frente aos demais Poderes do Estado, de modo a que possa exercer sua função constitucional em prol da sociedade. Cf. SILVA, Sandoval Alves da. *Op. cit.*, pp. 241, 247.

¹⁰⁹ Liberdade e independência sempre subordinadas aos mandamentos constitucionais e legais.

Unidade significa que o MP é uma só Instituição, um só organismo, incindível, sujeita a uma só Chefia.¹¹⁰ Apesar de sua divisão organizacional, quando um membro do *Parquet* atua, é a própria Instituição atuando.¹¹¹ O membro apresenta (não representa) a Instituição.¹¹²

Indivisibilidade quer dizer que a Instituição não pode ser dividida. Seus membros podem ser substituídos uns pelos outros – respeitando-se, logicamente, os critérios legais¹¹³ e as normas constitucionais –, mas é o próprio MP que continua a atuar.¹¹⁴

Hugo Nigro Mazzilli sinaliza que não há unidade ou indivisibilidade entre os membros de Ministérios Públicos diversos, somente dentro do mesmo ramo do Ministério Público. Assim sendo, não há unidade ou indivisibilidade, por exemplo, entre o MPF e o MPE.¹¹⁵

O princípio da independência funcional, consagrado no parágrafo 1º do art. 127, é o mais importante da Instituição e constitui uma particularidade do MP brasileiro.¹¹⁶ A independência funcional diz respeito ao membro. Significa que, em sua atuação funcional, ou seja, na sua atividade-fim, ele é livre para, de acordo com seu entendimento, consciência e sempre dentro dos limites da Constituição e das leis, se posicionar, fundamentadamente, nesse ou naquele sentido,¹¹⁷ sem qualquer ingerência

¹¹⁰ Cf. GARCIA, Emerson. *Ministério Público...*, cit., pp. 136/137. Ver também MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução...*, cit., p. 69.

¹¹¹ Cf. ZENKNER, Marcelo. “Reflexos processuais dos princípios da unidade e da indivisibilidade – Revisitando as atribuições dos órgãos de execução do Ministério Público brasileiro”. In: FARIAS, Cristiano Chaves; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. *Temas atuais do Ministério Público*. 6 ed. Salvador: JusPodvm, 2016, pp. 166/168.

¹¹² Cf. CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *O Ministério Público no processo civil e penal: promotor natural: atribuição e conflito com base na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 1989, p. 46; JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso...*, cit., p. 123.

¹¹³ Como nos casos de licenças, férias, impedimentos etc. (MAZZILLI, Hugo Nigro. “Princípios institucionais...”, cit., p. 218).

¹¹⁴ Cf. CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *O Ministério Público no processo civil e penal...*, cit., pp. 46/47; JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso...*, cit., p. 142.

¹¹⁵ Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução...*, cit., pp. 69/70; MAZZILLI, Hugo Nigro. “Princípios institucionais...”, cit., p. 218; MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988...*, cit., p. 58.

¹¹⁶ Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. “Princípios institucionais...”, cit., pp. 217/218.

¹¹⁷ Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. “Princípios institucionais...”, cit., p. 218; MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988...*, cit., p. 57; MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público...*, cit., p. 45.

de autoridades ou órgãos internos ou externos. O membro do MP brasileiro, portanto, não está sujeito, no exercício de seu ofício, a qualquer tipo de subordinação ou hierarquia. Em um mesmo processo, por exemplo, um membro do MP pode se posicionar em um sentido e o que vier a lhe substituir pode se manifestar em sentido diverso, mesmo contrário. Outrossim, a Chefia institucional não pode ordenar que o membro proceda ou se posicione desta ou daquela forma.¹¹⁸ O Procurador-Geral da República é o Chefe do Ministério Público da União, e os Procuradores-Gerais de Justiça são os Chefes dos Ministérios Públicos estaduais. Mas esta chefia é meramente administrativa, não importando em qualquer interferência em sua atuação funcional, ou seja, nos feitos judiciais ou extrajudiciais a cargo dos membros.¹¹⁹ Releva consignar, finalmente, que, em decorrência do princípio da independência funcional, que é próprio dos agentes políticos, não pode o membro do MP ser responsabilizado por ato praticado no estrito exercício de suas funções, salvo se praticados com dolo ou fraude.¹²⁰

Diante do princípio da independência funcional, a unidade e a indivisibilidade são princípios que devem ser relativizados e compreendidos em termos, visto que foram originalmente concebidos na tradição do MP francês e se relacionam com o princípio hierárquico, vigente ainda em muitos países, mas que não foi recepcionado pelo Legislador constitucional brasileiro. A unidade e a indivisibilidade devem ser, por conseguinte, harmonizadas com o princípio da independência funcional.¹²¹

O parágrafo 2º do art. 127 assegura expressamente à Instituição autonomia funcional e administrativa.

A autonomia funcional diz respeito à Instituição. O MP é livre para exercer suas funções, relacionadas à atividade-fim, observando a Constituição e as leis, sem subordinação a qualquer dos Poderes e sem qualquer ingerência externa indevida.¹²²

¹¹⁸ Cf. KERCHÉ, Fábio. *Op. cit.*, pp. 71/72.

¹¹⁹ Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico...*, cit., p. 66; MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988...*, cit., pp. 52/53. O autor destaca que o princípio da independência funcional mitiga os princípios da unidade e da indivisibilidade (*Idem*, p. 57). Outro fator importante, de fortalecimento da independência funcional, diz respeito à promoção dos membros do MP. A Chefia institucional não tem poder de impedir a promoção de um membro, uma vez que a ascensão na carreira se dá pelos critérios de antiguidade e merecimento, alternadamente.

¹²⁰ Cf. JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso...*, cit., pp. 218/219.

¹²¹ Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público...*, cit., pp. 42/45.

¹²² Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público...*, cit., p. 44.

A autonomia administrativa relaciona-se ao exercício de sua atividade-meio e se consubstancia na prerrogativa de conduzir sua rotina administrativa, seus negócios e interesses sem a necessidade de aval de outro órgão, assegurando-se a não interferência externa sobre seus assuntos.¹²³

Emerson Garcia assinala que a autonomia financeira foi implicitamente prevista no art. 127, par. 3º da CRFB,¹²⁴ enquanto a Lei 8.625/93 a assegura expressamente em seu art. 3º, *caput*. A autonomia financeira decorre, assim, do sistema constitucional (arts. 127, par. 2º a 6º, 168 e 169 da CRFB) e consiste na capacidade de elaborar sua proposta orçamentária e de gerir estes recursos.¹²⁵ A LONMP, em seu art. 4º, fixa prazo para o repasse das verbas ao MP.¹²⁶ Tais previsões são essenciais para que a Instituição possa exercer suas funções sem interferências indevidas, pois previne pressões escusas envolvendo a liberação de recursos por parte de quem detém o dinheiro, garantindo, assim, sua independência. Sem autonomia financeira fica fragilizada a autonomia funcional.

Tais princípios e garantias protegem a função e fortalecem a independência da Instituição frente a pressões de qualquer ordem, assegurando seu adequado funcionamento, em prol da coletividade.

Além das garantias conferidas pela Constituição à Instituição, a Lei Maior assegura, ainda, aos membros do *Parquet*, as garantias previstas no parágrafo 5º, I do art. 128: vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio.

A vitaliciedade é adquirida após dois anos de exercício no cargo e significa que, após adquiri-la, o membro do MP não pode perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado. A inamovibilidade quer dizer que o membro tem o direito de permanecer no cargo de sua titularidade até quando desejar, somente podendo ser

¹²³ Cf. GARCIA, Emerson. *Ministério Público...*, *cit.*, pp. 198/199; MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução...*, *cit.*, p. 77. Em decorrência da autonomia administrativa, a Constituição outorgou ao MP autonomia legislativa (art. 128, par. 5º), cabendo ao Procurador-Geral a iniciativa das leis versando sobre organização, atribuições etc. Cf. JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso...*, *cit.*, p. 155.

¹²⁴ “Art. 127 – § 3º O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.” Cf. GARCIA, Emerson. *Ministério Público...*, *cit.*, p. 194; MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução...*, *cit.*, p. 76.

¹²⁵ Cf. JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso...*, *cit.*, pp. 152/154.

¹²⁶ Se os recursos não forem repassados, é cabível o ajuizamento de mandado de segurança (MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução...*, *cit.*, p. 78). O STF, no julgamento da ADIN 732/MC, decidiu no sentido da impossibilidade de o Estado membro restringir a eficácia do preceito consubstanciado no art. 168 da CRFB.

removido por motivo de interesse público, nas hipóteses previstas em lei, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa.¹²⁷ A irredutibilidade de subsídio ou de vencimentos diz respeito à impossibilidade de redução dos salários dos membros, o que poderia ser entendido como forma de retaliação ou pressão à Instituição.

Como já mencionado, os membros do MP brasileiro são agentes políticos.¹²⁸ O ingresso na carreira do Ministério Público se dá por concurso público (art. 129, par. 3º da CRFB), o que se constitui em outra garantia de independência de seus membros, já que não são eleitos ou escolhidos por qualquer autoridade.

Vale citar, ainda, o *princípio do Promotor natural*, que decorre do sistema constitucional vigente, especialmente da garantia de inamovibilidade, do princípio da independência funcional, do princípio do devido processo legal e do direito de somente ser processado pela autoridade competente (art. 5º, LIII da CRFB). Segundo esse princípio, quem deve atuar em determinado caso é o Promotor com atribuição definida por lei, sendo que este não pode, fora das hipóteses legais, ser afastado pela Chefia institucional ou por qualquer outra autoridade para que um membro diverso atue em seu lugar. Existem regras preexistentes de designação, remoção e de lotação de cargos que devem ser respeitadas, em prol da imparcialidade, da independência funcional e também do direito dos réus, de serem processados por aqueles que atenderam àqueles critérios. Vedam-se, assim, os promotores *ad hoc* ou de exceção, bem como o poder de avocação. Não se pode escolher arbitrariamente um Promotor X para atuar no caso Y, por exemplo. O princípio do Promotor natural é uma garantia para a sociedade.¹²⁹

A Constituição também instituiu, no parágrafo 5º, II do art. 128, vedações aos membros do MP, referentes ao recebimento de honorários, ao exercício da advocacia, ao exercício de atividade político-partidária, à participação em sociedades empresárias, entre outras, vedações estas que também se consubstanciam em garantias que asseguram a plena dedicação às funções e a independência necessária para uma atuação idônea e

¹²⁷ Como ensina Hugo Nigro Mazzilli, a inamovibilidade, mais do que proteger *o cargo*, protege as *funções* do cargo (MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução...*, *cit.*, pp. 73/74).

¹²⁸ O princípio do promotor natural foi reconhecido pelo STF no HC 67.759-RJ (1992). Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. “Princípios institucionais...”, *cit.*, p. 220; MEIRELLES, Hely Lopes *et al.* *Op. cit.*, pp. 77/79. Cf. CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Op. cit.*, p. 49; MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público...*, *cit.*, p. 47.

¹²⁹ Cf. CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Op. cit.*, pp. 52, 183; JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso...*, *cit.*, pp. 22 e ss.

imparcial. O art. 129, IX estabelece outra importante vedação, ao exercício de representação judicial e de consultoria jurídica de entidades públicas, o que, como bem apontado por Emerson Garcia, evita “o simultâneo patrocínio de interesses que, não raro, se apresentam antagônicos”.¹³⁰ De fato, as entidades públicas são cotidianamente réis nas ações promovidas pelo MP em defesa dos direitos indisponíveis da sociedade.

Como já mencionado, as garantias e prerrogativas acima citadas têm como objetivo assegurar a independência do MP e de seus membros para a consecução das relevantes funções conferidas ao *Parquet*, beneficiando a própria sociedade, destinatária da atuação da Instituição.¹³¹ A violação às mesmas é passível de ser impugnada por meio de mandado de segurança.¹³²

Restam patentes, assim, a autonomia da Instituição e a independência de seus membros, fatores que possibilitam uma atuação isenta e destacada dos interesses do Estado, quando este é o violador de direitos humanos.

2.6. A proteção dos direitos humanos nas principais áreas de atuação ministerial

Já vai longe o tempo em que o MP era basicamente o acusador criminal. A CRFB 88 alargou exponencialmente o leque de atribuições da Instituição no ordenamento jurídico pátrio. As normas constitucionais e infraconstitucionais conferiram ao *Parquet* a missão de defesa dos direitos mais importantes da sociedade, quais sejam, os direitos humanos e fundamentais.

A Constituição brasileira atribuiu ao MP a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis (arts. 127 e 129 da CRFB), funções intimamente relacionadas com a defesa dos direitos humanos. Como já

¹³⁰ Cf. GARCIA, Emerson. *Ministério Público...*, cit., p. 389. A CRFB 88 rompeu com o modelo anterior, que conferia funções de representação da União ao MPF (art. 95, par. 2º da CF 1969). No modelo atual, a vedação em análise retira do MP essa função, deixando a Instituição de ser instrumento de governo, para passar a instrumento da sociedade. Cf. KERCHÉ, Fábio. *Op. cit.*, pp. 21 e 39.

¹³¹ As prerrogativas funcionais são passíveis de proteção judicial. Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988...*, cit., p. 76.

¹³² MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público...*, cit., p. 66.

reiteradamente frisado, a defesa dos direitos humanos é missão institucional do Ministério Público.¹³³

O art. 129 da CRFB elenca as seguintes funções institucionais: I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade.

O citado inciso IX abre um outro leque de atribuições, contempladas em diversos diplomas infraconstitucionais.¹³⁴ O campo de atuação do MP brasileiro é vastíssimo.

À clássica e conhecida atuação do MP na área criminal, somaram-se diversas outras funções, destacando-se as atribuições do *Parquet* nas áreas de proteção ao meio ambiente, ao patrimônio cultural, à saúde, à educação, às crianças e adolescentes, aos idosos, às mulheres, aos consumidores, às pessoas com deficiência, ao erário, ao patrimônio público, aos indígenas etc.

Desde a promulgação da Constituição Cidadã, o MP brasileiro vem, incansavelmente, atuando em defesa dos interesses e direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis da sociedade, buscando a concretização dos direitos

¹³³ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, cit., p. 448.

¹³⁴ Releva destacar os principais diplomas legais que, após a Constituição de 88, ampliaram as funções ao Ministério Público, como as Leis 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), 8.560/92 (Lei da Investigação de Paternidade), 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), entre outras.

fundamentais dos mais diversos segmentos da população. Onde exista um direito social ou individual indisponível violado, haverá um órgão do MP com poderes para atuar em sua defesa, seja como órgão agente, seja como órgão interveniente (fiscal da ordem jurídica).

No dia a dia dos membros do Ministério Público, promotores e procuradores se deparam com inúmeras violações de direitos humanos. No exercício de suas funções constitucionais são frequentes as situações em que precisam adotar medidas para estancar e/ou sanar tais lesões.

Em sua atuação, por meio de seus diversos ramos e órgãos, a defesa dos direitos humanos pode ser feita, via de regra, na esfera extrajudicial¹³⁵ ou na judicial.

Dependendo da hipótese concreta, o MP pode atuar como I) órgão agente: *a*) instaurando procedimentos administrativos para a apuração de ameaça ou violação de direitos; *b*) celebrando termos de ajustamento de conduta (TAC) com os violadores da(s) norma(s), com vistas à recomposição da legalidade;¹³⁶ ou *c*) ajuizando e acompanhando as medidas judiciais cabíveis em defesa desses direitos); ou II) como órgão interveniente (fiscal da ordem jurídica).¹³⁷

É na sua atuação como órgão agente que a Instituição se revela como importante instrumento de transformação da realidade social brasileira, na medida em que tem buscado a efetivação dos direitos humanos e fundamentais consagrados no ordenamento

¹³⁵ A atuação extrajudicial, ou seja, sem a intervenção do Judiciário, se dá na esfera administrativa e pode ter natureza preventiva, diante de ameaça a direito social ou individual indisponível, ou resolutiva, se já efetivada a lesão ao citado direito. A lei conferiu à Instituição dois instrumentos fundamentais, quais sejam, o inquérito civil público (I.C.), procedimento administrativo investigatório presidido pelo órgão do *Parquet* com atribuição, e o Termo de Ajustamento de conduta (TAC), compromisso que pode ser celebrado entre o MP e a(s) parte(s) reclamada(s), o qual, uma vez firmado, possui natureza de título executivo extrajudicial. O I.C. tem como objetivo primário a investigação dos fatos, e secundário, verificada a ameaça ou a lesão a direito indisponível, que esta seja estancada, haja a recomposição do direito violado e/ou a reparação do dano sofrido. No âmbito do referido procedimento, o MP pode expedir notificações, efetuar recomendações, requisitar documentos, informações, exames, perícias e serviços (LACP, art. 7º, par. 1º; ECA, art. 201, VI; LOMPU, art. 8º, por exemplo). Geralmente, o procedimento administrativo antecede o ajuizamento de medidas judiciais, mas há situações de urgência ou perigo iminente em que pode se fazer necessário o ajuizamento direto de medida judicial para estancar a violação ao direito que se quer proteger. Caso as tentativas extrajudiciais se mostrem infrutíferas, não atingindo o inquérito civil os objetivos pretendidos, o MP utilizará o referido procedimento administrativo para fundamentar a medida judicial cabível, que pode ser uma ação civil pública, um mandado de segurança ou outra ação.

¹³⁶ Cf. GARCIA, Emerson. *Ministério Público...*, cit., p. 456.

¹³⁷ O MP atua como órgão interveniente em razão da qualidade da parte e/ou do interesse público inerente ao feito. Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988...*, cit., pp. 12/13.

jurídico pátrio. Nesse ponto, mostra-se fundamental à concretização dos referidos direitos a atuação do MP provocando a implementação de políticas públicas.¹³⁸

Apesar da existência de outros legitimados para o acionamento do sistema de Justiça, o MP é o principal autor de ações civis públicas que visam à defesa e à concretização de direitos fundamentais.¹³⁹

Entre as inúmeras atribuições confiadas ao *Parquet*, vale salientar a prevista no art. 129, II da CRFB.¹⁴⁰ Ao atribuir ao MP a função de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”, o legislador constitucional conferiu ao *Parquet* funções típicas de *Ombudsman*,¹⁴¹ com vistas ao “controle dos demais controles (parlamentar ou político, administrativo e judiciário)”.¹⁴²

Em nosso ordenamento, ao MP foi conferida atribuição para a defesa de todos os direitos sociais e individuais indisponíveis. Nesse cenário, a Instituição deve zelar especialmente pelo respeito, proteção e promoção dos direitos daqueles que se encontram em situação de maior vulnerabilidade. Importa registrar que, ao lado da atuação como órgão agente, o MP atua como fiscal da ordem jurídica em todo e qualquer processo em que haja interesse de incapaz (Art. 178, II do Código de Processo Civil).

Entre todos os segmentos vulneráveis, destaca-se, com absoluta prioridade, por força do disposto no art. 227 da CRFB, a defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

¹³⁸ SILVA, Sandoval Alves da. *O Ministério Público e a concretização dos direitos humanos*. Salvador: Juspodivm, 2016, pp. 97, 232, 233.

¹³⁹ Cf. ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Op. cit.*, p. 75.

¹⁴⁰ Cf. JATAHY, Carlos Roberto de Castro. “20 anos de Constituição...”, *cit.*, p. 45.

¹⁴¹ Vários países possuem a figura do *Ombudsman*, Instituição que nasceu na Suécia, em 1809, com a finalidade de defesa dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. O *Ombudsman* tem, em regra, a função de fiscalizar a atividade administrativa do poder público, bem como garantir o respeito aos direitos humanos. Na Espanha, ele é designado de *Defensor del Pueblo*; em Portugal, é chamado de *Provedor de Justiça*. No Brasil, as funções de *Ombudsman* foram conferidas ao MP, na forma estabelecida no art. 129, II da CRFB, cabendo-lhe zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia. É certo que as ações ou omissões do poder público importam, muitas vezes, em violações aos direitos humanos. É esse exatamente o sentido do disposto no art. 129, II da CRFB. No Brasil, as funções do *Ombudsman* estão regulamentadas nos arts. 8º e 12-15 da LOMPU e 27, parágrafo único da LONMP, sendo distribuídas entre diversos órgãos. Cf. MORAES, Alexandre de. *Op. cit.*, pp. 41/42; MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução...*, *cit.*, pp. 130/131; JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso...*, *cit.*, pp. 33/34.

¹⁴² JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso...*, *cit.*, p. 34; MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público...*, *cit.*, pp. 92/93.

A partir da recepção da doutrina da proteção integral (art. 227 da CRFB), crianças e adolescentes gozam no ordenamento jurídico brasileiro de todos os direitos fundamentais inerentes aos adultos, além de outros especiais, decorrentes de sua condição de pessoas em desenvolvimento.

A Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), em consonância com a CRFB, alçou o MP à condição de defensor dos direitos de infantes e jovens, cabendo-lhe a defesa de todo e qualquer direito, difuso, coletivo ou individual indisponível das pessoas de zero a dezoito anos incompletos. O MP tem legitimidade para, *de ofício*, diante do conhecimento de qualquer ameaça ou violação de direito indisponível de criança ou adolescente, proceder à investigação e buscar reparação, eis que o ordenamento jurídico pátrio, com o intuito de conferir ainda maior proteção à garantia dos direitos dessa população, outorgou expressamente ao *Parquet* função de legitimado extraordinário, autorizando-o a defender, em nome próprio, direito alheio, ampliando, assim, o *direito de acesso à Justiça* deste grupo (art. 201 da Lei n. 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente).¹⁴³

A atuação do MP brasileiro nesta área tem propiciado importante incremento na efetivação dos direitos infanto-juvenis em todo o País, nos mais diversos setores (saúde, educação, assistência, proteção especial etc.).¹⁴⁴

Importa ressaltar que a atenção prioritária e especial deferida pelo Ministério Público às crianças e aos adolescentes alcança também aqueles envolvidos em atos infracionais, os quais demandam, por vezes, ainda maior esforço por parte do *Parquet*, diante da situação de extrema vulnerabilidade em que se encontram, cabendo à Instituição, ao lado da necessária responsabilização pelas condutas ilícitas praticadas por esses jovens (art. 201, II da Lei 8.069/90), zelar diligente e fielmente pela garantia de seus direitos (art. 201, V e VIII da Lei 8.069/90). Lamentavelmente, a proteção e a

¹⁴³ Vale citar o comentário de Paulo Afonso Garrido de Paula sobre a atuação do MP na proteção aos direitos de crianças e adolescentes: “Age na defesa do interesse público que se agrega ao interesse individual da criança ou adolescente porque o legislador assim o quis, preocupado com a necessidade de validação dessa categoria de direitos, cujo acesso à justiça é dificultado pela própria condição peculiar do infante ou jovem”. (PAULA, Paulo Afonso Garrido de. *Direito da criança e do adolescente e tutela jurisdicional diferenciada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 96).

¹⁴⁴ Para a melhor compreensão da gama de atribuições dos membros do Ministério Público estadual com atribuição para a defesa dos direitos de crianças e adolescentes, vale conferir o *Manual de atuação funcional das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude do MPRJ*, disponível em <https://seguro.mprj.mp.br/documents/10227/1252574/Manual_4CAOp.pdf>. Acesso em 01/02/2018.

garantia dos direitos desse grupo caminham a passos lentos e, muitas vezes, deparamo-nos com verdadeiros retrocessos.¹⁴⁵

Outra área prioritária de atuação ministerial é a defesa dos direitos dos idosos. O Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003) é o principal diploma legal que rege a proteção a esse grupo. A defesa dos direitos da população idosa demanda especialização dos membros do *Parquet*, tendo em vista as implicações nas áreas da saúde e assistência, havendo previsão legal, inclusive, de aplicação direta de medidas protetivas por parte dos Promotores de Justiça a idosos em situação de risco pessoal ou social (arts. 43 a 45 do Estatuto do Idoso).

Na área da proteção aos direitos da pessoa com deficiência, o esforço ministerial, além da garantia dos direitos constitucionais e da dignidade humana, é voltado para a inclusão e a erradicação da marginalização.

A atuação do MP em defesa do direito à saúde também merece destaque, diante de seu dever institucional de zelar pelo efetivo respeito aos serviços de relevância pública e aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (art. 129, II da CRFB). Isso envolve não só o atendimento que é prestado à população, mas também eventuais atos de corrupção envolvendo desvios de recursos nessa área tão sensível.

Para a defesa do meio ambiente e do patrimônio cultural, a CRFB atribuiu ao MP a titularidade da ação penal pública e a função de promover o inquérito civil e a ação civil pública para a sua proteção (art. 129, III), sendo esta uma área sensível e de muitas demandas à Instituição em razão das inúmeras agressões verificadas, perpetradas em nome de um desenvolvimento a qualquer preço, sem qualquer consideração acerca dos direitos das gerações atuais e futuras.

¹⁴⁵ Superlotação, crise financeira, falta de políticas públicas para jovens, péssimas estruturas físicas, profissionais despreparados, falta de vontade política, são inúmeros os fatores que fazem do atendimento socioeducativo no Brasil um péssimo exemplo de como um País deve tratar seus jovens. Apesar de toda uma legislação garantista, a realidade não espelha os comandos legais, e o atendimento aos adolescentes em conflito com a lei parece piorar ano após ano, caracterizando-se como triste exemplo de violência institucional. Sem sequer entrar no mérito de sua (in)constitucionalidade, as propostas de redução da idade penal em trâmite no Congresso Nacional demonstram o distanciamento da sociedade brasileira das diretrizes internacionais voltadas para a defesa dos direitos de adolescentes. Cf. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro: Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura. *Relatório Anual 2015*. Rio de Janeiro, 2016, pp. 32/36, 79/85, 93/97. Sobre a impossibilidade de redução da idade penal prevista no art. 228 da CRFB, vale conferir o posicionamento de Alexandre de Moraes, que considera tal dispositivo como verdadeira cláusula pétrea (MORAES, Alexandre de. *Op. cit.*, p. 44).

O MP também tem atuação intensa em defesa do direito à educação, direito fundamental cuja oferta irregular ou ineficaz pode impactar a própria dignidade humana e o desenvolvimento da sociedade.

A defesa de mulheres vítimas de violência doméstica no âmbito da responsabilização criminal, das medidas de proteção específicas às vítimas de violência doméstica e da luta pela igualdade de gênero também tem recebido especial atenção do MP, valendo-se a Instituição dos instrumentos previstos na Lei 11.340/2006 (conhecida como Lei Maria da Penha).

O combate à corrupção vem sendo uma prioridade na atuação ministerial. A corrupção sistêmica de agentes públicos e particulares no Brasil tem desviado elevado volume de recursos públicos que deveriam ser investidos em prol da população, especialmente na garantia de seus direitos sociais prestacionais, como saúde, educação e assistência social. Felizmente, os órgãos ministeriais e de investigação estão aprimorando suas estruturas e os meios de controle das verbas públicas, o que tem propiciado a responsabilização efetiva de corruptores e corruptos, bem como a recuperação de vultosas somas do dinheiro público desviado.

Outra área importantíssima diz respeito ao trabalho escravo, lamentavelmente ainda presente no país. O Ministério Público do Trabalho apresenta atuação relevante no combate ao trabalho escravo, tanto no que concerne à investigação, quanto na responsabilização e reparações em favor das vítimas.

O MP atua, ainda, permanentemente no processo eleitoral brasileiro, o que se coaduna com sua missão institucional de defesa do regime democrático.¹⁴⁶ Apesar de a função eleitoral ser da atribuição do MP Federal, a LONMP, em seu art. 73, e a LOMPU, em seu art. 79, outorgam funções eleitorais ao MP estadual. Assim, em cada zona eleitoral, um Promotor estadual zelarà pela regularidade do processo eleitoral.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Hugo Nigro Mazzilli elenca algumas das funções do MP relacionadas com a defesa do regime democrático: a) zelar para que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública observem os direitos assegurados na Constituição (art. 129, II da CRFB); b) promoção da ação penal e da ação civil públicas, nas hipóteses em que os princípios democráticos precisem ser preservados pela via jurisdicional (art. 129, I e III da CRFB); c) defesa da representatividade popular e do exercício de direitos políticos (arts. 2º a 5º da LC 75/93); d) fiscalização de todo o processo eleitoral. (MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público...*, cit., p. 41).

¹⁴⁷ Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução...*, cit., p. 215.

A defesa dos interesses difusos ou coletivos dos consumidores também se integra entre as muitas atribuições do MP, nos termos do que dispõe o art. 82, I do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), em razão da vulnerabilidade em que se encontram frente às grandes corporações. Também nessa seara, direitos indisponíveis, como o direito à saúde, à educação, à proteção à infância, entre outros, são cotidianamente violados, exigindo intervenção da Instituição.

A questão dos refugiados tem demandado maior atenção do *Parquet*, nos últimos tempos, com as grandes ondas de migração que vêm acontecendo em todo o mundo, especialmente nas Américas. O Brasil tem sido destino de milhares de pessoas que buscam refúgio e asilo. Em algumas cidades, o fluxo de refugiados é extremamente elevado, chegando mesmo a inviabilizar os serviços públicos da localidade. Uma política nacional deve ser implementada para o suporte a essas situações extremas. Urge que os membros do Ministério Público se apropriem dessa questão e observem as normas que tratam do assunto, especialmente a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados.

Na área criminal, o MP “detém uma *parcela direta da soberania do Estado*”,¹⁴⁸ ao exercer a acusação penal.¹⁴⁹ Nesse campo, a defesa da sociedade é realizada, em síntese, i) por meio da persecução e responsabilização dos autores de atos ilícitos perpetrados contra a vida, a liberdade, a integridade física, o meio ambiente etc., e a consequente reparação e proteção dos direitos das vítimas, cabendo-lhe, privativamente, a ação penal pública (art. 129, I e VIII da CRFB);¹⁵⁰ e ii) pelo controle externo da atividade policial,¹⁵¹ nas áreas diretamente relacionadas com as funções ministeriais na

¹⁴⁸ MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público...*, cit., p. 86.

¹⁴⁹ Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988...*, cit., p. 47; SILVA, Sandoval Alves da. *Op. cit.*, pp. 106, 128, 218.

¹⁵⁰ Na esfera penal, o MP é o autor da ação penal pública, função privativa da Instituição, mas pode atuar também como órgão interveniente, nos casos de ação penal privada. Ele ainda pode requisitar a instauração de Inquérito Policial, bem como requerer diligências nos Inquéritos em curso. Apesar de ser o órgão que promove a ação penal pública, tem total liberdade para pedir a absolvição do réu, se entender que o acusado não é o autor do crime ou que o fato não restou comprovado, por exemplo. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução...*, cit., pp. 267/268, 271.

¹⁵¹ Controle externo não significa subordinação ou hierarquia entre os órgãos envolvidos, mas um sistema de fiscalização com vistas à melhoria da coleta dos elementos de convicção que formam a *opinio delictis*. Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988...*, cit., p. 118. V. arts. 3º, 9º e 10º da LOMPU. O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), órgão de controle da atuação administrativa e financeira do MP e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, instituído pelo art. 130-A da CRFB, expediu a resolução n. 20/2007, disciplinando o controle externo da atividade policial. Nos termos do art. 1º da resolução, estão sujeitos ao controle externo do Ministério Público os

área criminal, com vistas à formação da *opinio delictis* ministerial, bem como para coibir eventuais violações praticadas por agentes públicos da área da segurança pública (art. 129, VII da CRFB).

A defesa dos direitos humanos na esfera criminal se dá tanto no que diz respeito à proteção dos direitos das vítimas de crimes, quanto na defesa dos direitos das pessoas a quem se atribua a prática de ilícitos.¹⁵² O MP exerce uma função dupla, concomitante e indissociável: é órgão agente (parte, portanto), mas também fiscal da ordem jurídica. Sua independência é tamanha que pode pedir a absolvição de quem anteriormente denunciou, oferecer recurso em favor do réu, interpor *habeas corpus*, entre outras medidas em prol do acusado, velando pela correta aplicação da lei.¹⁵³

Mas, apesar de muitos méritos, é importante também se ter um olhar crítico sobre o atuar da Instituição. A despeito da relevante e primordial missão constitucional que lhe foi conferida, de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis, e da existência de mecanismos jurídicos que a lei colocou a serviço da Instituição para o exercício de seu *mister*, verificamos, na prática, uma incapacidade de mudança da realidade de algumas situações pontuais que merecem atenção especial do órgão.¹⁵⁴

organismos policiais relacionados no art. 144 da Constituição Federal, bem como as polícias legislativas ou qualquer outro órgão ou instituição, civil ou militar, ao qual seja atribuída parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública e persecução criminal. O controle externo tem como objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das Polícias, voltada para a persecução penal e o interesse público (art. 2º da resolução CNMP).

¹⁵² Cf. MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. *Op. cit.*, p. 25. Importa destacar a importância dos membros do MP com atribuição na esfera penal de atentarem para: a observância aos princípios do contraditório, da ampla defesa, do devido processo legal e do juiz e promotor naturais; a preservação da dignidade das pessoas privadas de liberdade, área em que sabidamente ocorrem gravíssimas violações de direitos humanos. Releva ressaltar que a privação de direitos fundamentais, aí incluída a liberdade, não autoriza, no Estado de Direito, a perda da dignidade. Cf. NOVAIS, Jorge Reis. *A dignidade...*, vol. II..., *cit.*, p. 98. Pessoas privadas de liberdade já estão recebendo do Estado punição pela conduta ilícita praticada. A perda da liberdade é a sanção. Não devem ser toleradas restrições que não sejam decorrentes dessa perda da liberdade (v. arts. 7º e 10º, 1 do PIDCP). Nesse sentido, ver Comentário 21 da Comissão de Direitos Humanos da ONU (n. 3). Disponível em < <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTImor-Leste-portugues.pdf>>. Acesso em 05/07/2018.

¹⁵³ Cf. CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Op. cit.*, pp. 8/9; MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico...*, *cit.*, p. 19; MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988...*, *cit.*, p. 12.

¹⁵⁴ O informe da Anistia Internacional, referente à situação dos direitos humanos no período de 2016/2017, traça, resumidamente, o seguinte quadro para o Brasil: “A polícia continuou a fazer uso desnecessário e excessivo da força, em especial no contexto dos protestos. Jovens negros, principalmente os que moram em favelas e periferias, foram desproporcionalmente afetados pela violência por parte de policiais. Defensores e defensoras de direitos humanos, em especial os que defendem os direitos a terra e

Superlotação, maus-tratos e tortura em unidades prisionais e socioeducativas,¹⁵⁵ abusos perpetrados pela atividade policial, são questões conhecidas de graves violações de direitos humanos que demandam uma atuação permanente, prioritária, maciça e diferenciada por parte do *Parquet*,¹⁵⁶ diante da flagrante violação da dignidade das

ao meio ambiente, enfrentaram cada vez mais ameaças e ataques. A violência contra mulheres e crianças continua sendo uma prática comum. As violações de direitos humanos e discriminação contra refugiados, requerentes de asilo e migrantes se intensificaram”. (Anistia Internacional – Informe 2016/17 – O Estado dos Direitos Humanos no Mundo, Rio de Janeiro, 2017, p. 38).

¹⁵⁵ Dentro do controle externo da atividade policial destaca-se o combate e prevenção à tortura, prática que ainda resiste no âmbito das forças de segurança pública. A tortura recebe da comunidade internacional fortíssima carga de reprovação, porquanto viola o núcleo dos direitos fundamentais do homem, qual seja, sua dignidade, sendo expressa e absolutamente vedada pelos principais documentos internacionais de direitos humanos (DUDH, PIDCP, CADH, CDC, Convenção da ONU contra a Tortura e seu Protocolo facultativo, entre outros). Na condição de garantidor do Estado de Direito e de defensor dos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade, o MP tem obrigação legal de investigar e responsabilizar os agentes públicos por essa conduta ilegal. Lamentavelmente, a Instituição não tem realizado um trabalho eficaz na prevenção e no combate à tortura, tanto que os organismos do sistema global (SPT) e do sistema interamericano têm constatado a reiteração dessa prática, bem como de maus-tratos e outros tratamentos desumanos ou degradantes nos sistemas penitenciário e socioeducativo. A baixa responsabilização dos autores desses delitos finda por incentivar tais condutas delituosas. Importa que o MP, órgão que tem o protagonismo na execução penal, priorize o combate à tortura e qualifique seus membros e equipes técnicas para a realização de inspeções nos locais de detenção, para a oitiva das vítimas, tudo com vistas à identificação, investigação e responsabilização dos agentes públicos, autores de tais delitos. A criação de órgãos de execução especializados com atribuição específica e mesmo exclusiva para a apuração desse tipo de crime certamente seria um fator de transformação desse quadro. Uma atuação conjunta com os demais órgãos do sistema com atribuições para a prevenção e combate à tortura também se mostra fundamental, com destaque para os Mecanismos Nacional e Estadual instituídos pela Lei 12.847/2013. Sobre o papel do MP nessa área, vale conferir o texto de SILVA, Nívia Mônica; SANDER, Sílvia Corradi; DIAS, Sylvia. “O Ministério Público como agente de prevenção à tortura e aos maus-tratos: Metodologia específica e parâmetros internacionais para sua efetivação”. In: Conselho Nacional do Ministério Público. *Tendências em direitos fundamentais: Possibilidades de atuação do Ministério Público*. Brasília: CNMP, 2017, vol. 2, pp. 61/89. Como bem assinalado pelas autoras: “Ao Ministério Público, a seu turno, cabe buscar incessantemente o aprimoramento de sua atuação junto ao sistema prisional no sentido de velar pela integridade física, mental e moral das pessoas privadas da liberdade, pois a pena a elas aplicada restringe-se à privação da liberdade, nada além disso. Tem-se, portanto, que o rigor de que se vale quando pretende sejam os autores de delitos condenados às penalidades que lhes forem impostas pelas leis, deve ser o mesmo com o qual irá exercer a fiscalização da legalidade das condições gerais de cumprimento dessa pena”. (*Idem*, pp. 84/85). Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução...*, *cit.*, pp. 140/141; JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso...*, *cit.*, pp. 39/41; FOLEY, Conor. *Op. cit.* As pessoas privadas de liberdade encontram-se em situação de extrema vulnerabilidade, sendo comum a ocorrência de prática de tortura, maus-tratos e/ou outros tratamentos desumanos e degradantes nas instituições que os mantêm. Superlotação, péssimas estruturas físicas, crise financeira, má formação dos profissionais que ali trabalham, ausência de assistência médica, de educação e de atividades laborativas são alguns dos fatores que agravam esse quadro. O Brasil já recebeu diversas visitas dos organismos internacionais que monitoram este tema, como o Relator Especial da ONU para Tortura e o Subcomitê de Prevenção à Tortura, os quais identificaram a prática de tortura e maus-tratos contra a população encarcerada (adultos e adolescentes). A situação em foco demanda um olhar permanente e atento da Instituição encarregada do controle externo da atividade policial e da defesa dos direitos humanos, bem como a pronta adoção das medidas cabíveis necessárias à garantia dos direitos dos presos e de seus familiares, os quais também são vítimas de violações, em decorrência de revistas vexatórias, dificuldades de visitação, humilhações etc. Cf. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro: Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura. *Relatório Anual 2015*. Rio de Janeiro, 2016, pp. 8, 22, 37/39, 43/48, 51, 70/72, 99/102.

¹⁵⁶ Vale citar o alerta de Conor Foley, que sintetiza como deve ser a atuação de magistrados e promotores em relação ao combate à tortura: “(...) magistrados e promotores têm o dever legal de assegurar que a

vítimas e lesões a direitos humanos básicos.¹⁵⁷ Afinal, como podemos afirmar que o Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito¹⁵⁸ quando seres humanos são tratados de forma aviltante, tendo seus direitos cotidianamente violados ou negados?¹⁵⁹

O Brasil optou por ser mais do que um Estado de Direito: um Estado de Direitos Humanos (arts. 1º e 4º da CRFB).¹⁶⁰ Ocorre que, muitas vezes, parece que alguns segmentos da sociedade, como indivíduos em conflito com a lei ou que residem em áreas dominadas pela criminalidade, não possuem os mesmos direitos que os demais, sendo tratados como se fossem cidadãos de categorias inferiores.¹⁶¹ No plano jurídico, todos os direitos lhes são garantidos, por óbvio, mas, na realidade, no mundo real, tais direitos, por vezes, não passam de mera ficção. A realidade em que vivem equivale a um *Estado de não Direito*.¹⁶² Assusta-nos pensar que situações semelhantes, de privação de direitos, levaram ao extermínio de diversos grupos durante a Segunda Guerra.¹⁶³ No estágio atual de evolução do Direito, o tratamento diferenciado a seres

integridade de sua profissão e a justiça que eles representam não sejam comprometidas pela tolerância continuada da tortura ou de outras formas de maus-tratos”. (FOLEY, Conor. *Op. cit.*, p. 1).

¹⁵⁷ Em casos analisados pelos órgãos de proteção de direitos humanos integrantes do sistema interamericano verificam-se, entre as inúmeras recomendações ao Estado brasileiro, algumas que têm como destinatário o MP, em razão de tais órgãos de monitoramento terem concluído que houve algum tipo de omissão da Instituição. É imputada ao MP, portanto, parcela de responsabilidade pela violação examinada. É lamentável que uma Instituição de defesa de direitos possa ser responsabilizada pela violação desses direitos, mas, como toda Instituição criada pelo homem, seus integrantes são falíveis e cometem erros, por ação ou omissão.

¹⁵⁸ CRFB, art. 1º, *caput*.

¹⁵⁹ O Brasil – que ostenta uma Constituição grandiosa em termos de reconhecimento e garantias de direitos, direitos que, muitas vezes, só existem no papel – se encaixa perfeitamente no comentário de Bobbio, quando menciona o contraste entre as declarações solenes e as misérias das realizações (BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, p. 60).

¹⁶⁰ “O Estado de direitos humanos é, em primeiro lugar, um Estado humano: trata-se de um modelo de sociedade política ao serviço da pessoa humana, fazendo de cada ser humano a razão justificativa do Estado e do Direito e justificando o propósito de construção de uma sociedade globalmente mais humana e solidária.” (OTERO, Paulo. *Direito Constitucional Português*. Vol. 1: Identidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2010, p. 31).

¹⁶¹ Cf. NOVAIS, Jorge Reis. *A dignidade...*, vol. II, *cit.*, p. 136.

¹⁶² Cf. CUNHA, José Ricardo; BORGES, Nadine. “Direitos Humanos, (não) realização do estado de direito e o problema da exclusão”. CUNHA, José Ricardo (Org.). *Direitos humanos...*, *cit.*, p. 226. Como asseveram os autores, “um estado não poderá ser considerado ‘de direito’ se não respeitar os direitos humanos” (*Idem*, p. 228). Cf. BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, p. 40. A situação degradante e precária do sistema carcerário no Brasil já foi analisada pelo STF, na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347-DF, tendo sido considerada “estado de coisas inconstitucional”.

¹⁶³ “*Even the Nazis started their extermination of Jews by first depriving them of all legal status (the status of second-class citizenship) and cutting them off from the world of the living by herding them into ghettos and concentration camps; and before they set the gas chambers into motion they had carefully tested the ground and found out to their satisfaction that no country would claim these people. The point*

humanos é simplesmente inadmissível, demandando respostas firmes da Instituição encarregada da proteção dos direitos humanos.

Se o Estado trata seus cidadãos dessa forma, o MP tem o dever de se insurgir contra isso, garantindo que a dignidade de todos seja respeitada na mesma medida.¹⁶⁴ Não se pode negar que há falha da Instituição nesse ponto. Não se afirma aqui que não haja atuação da Instituição contra tais abusos e violações, porém que essa atuação não tem sido plena, suficiente e/ou eficaz.¹⁶⁵

Este não é o espaço para a análise das causas dessa atuação ineficiente, mas certamente é preciso que se aprofunde o olhar sobre as falhas existentes, de modo a que a Instituição as supere e possa efetivamente cumprir o papel que lhe foi conferido pela sociedade,¹⁶⁶ de guardião da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos indisponíveis.

*is that a condition of complete rightlessness was created before the right to live was challenged.” ARENDT, Hannah. “The Perplexities of the Rights of Man”. In: BAHER, Peter (Editor). *The Portable Hannah Arendt*. New York: Penguin Books, 2000, pp. 36-37). Celso Lafer manifesta sua concordância com o pensamento de Hannah Arendt, quando ela afirma que: “Os acontecimentos políticos, sociais e econômicos de toda parte conspiram silenciosamente com os instrumentos totalitários inventados para tornar os homens supérfluos”. (Cf. LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos...*, cit., pp. 156/157). Ela alertava para o tratamento dispensado às pessoas pelos regimes totalitários, as quais são percebidas como supérfluas. Nada mais atual. Precisamos cuidar para que os graves problemas sociais, políticos, econômicos e de segurança enfrentados pelas sociedades atuais não as imobilizem diante desse tipo de tratamento, violador dos mais básicos direitos humanos. Independentemente de reação de qualquer setor, o MP tem o dever de reagir contra isso.*

¹⁶⁴ Situação emblemática desse tipo de discriminação é verificada no Estado do Rio de Janeiro em relação a adolescentes do sexo masculino, negros e oriundos de comunidades carentes. Esses meninos são vistos pela sociedade em geral e pelas forças de segurança como potenciais suspeitos, sendo abordados pela Polícia, revistados e por vezes “levados para averiguação” sem prova concreta de participação em qualquer ilícito, mas pelo simples fato de estarem em grupo, ou sem camisa, ou ainda em algum lugar onde algum ilícito foi cometido, enfim, situações que dificilmente fariam um menino branco e bem vestido ser abordado pelas referidas autoridades. Os principais tratados de direitos humanos recepcionados pelo Brasil vedam qualquer tipo de discriminação. Neste exemplo, os meninos negros e pobres são vítimas de uma discriminação múltipla, não só por serem do sexo masculino, mas por também serem negros e igualmente por serem pobres. Sobre o tema da discriminação múltipla, vale conferir o texto de Gauthier de Beco, intitulado “Protecting the Invisible: An Intersectional Approach to International Human Rights Law”, em *Human Rights Law Review*, vol. 17, issue 4, 1 December 2017, pp. 633-663. Disponível em <<https://proxy.ppl.nl:2286/10.1093/hrlr/ngx029>>. Acesso em 01/07/2018.

¹⁶⁵ Cf. MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. *Op. cit.*, p. 342.

¹⁶⁶ Releva destacar a publicação da Anistia Internacional intitulada *Você matou meu filho: Homicídios cometidos pela Polícia Militar na cidade do Rio de Janeiro*, que revela a omissão do MP no exercício de suas funções institucionais relacionadas à persecução penal e à fiscalização da atividade policial. No referido trabalho, a entidade faz uma profunda análise da situação de violência policial exercida contra a população pobre residente em comunidades no Estado do Rio de Janeiro, onde o número de homicídios de jovens negros, por exemplo, aumenta ano após ano. A ONG expressamente aponta omissão do MP na sua função de controle externo da atividade policial, bem como de investigação efetiva dos casos de homicídios decorrentes de intervenção policial, fazendo, ao final, recomendações à Instituição (Anistia Internacional. *Você matou meu filho: Homicídios cometidos pela Polícia Militar na cidade do Rio de*

É preciso atentar para o fato de que o MP também pode constituir-se em agente violador de direitos humanos e que a atuação de seus membros, seja por ação ou omissão, pode vir a ensejar a responsabilidade internacional do Estado.¹⁶⁷

As áreas acima citadas são as que apresentam maior potencialidade de violação de direitos humanos e que demandam uma atuação prioritária por parte do MP, o que não significa que em outras esferas de atuação da Instituição não se vislumbrem lesão a direito humano e a correspondente atuação do *Parquet*.

Em resumo, podemos concluir que, diante da constatação de violações dos direitos humanos e fundamentais, normalmente haverá sempre alguma medida que possa ser adotada pelo MP, na via extrajudicial ou judicial.

Considerando que o MP brasileiro diuturnamente atua na responsabilização interna dos órgãos e agentes do Estado diante de violações de direitos humanos, é essencial que seus membros, em suas manifestações (seja em procedimentos extrajudiciais, seja nas ações judiciais propostas), se utilizem e se apropriem dos documentos internacionais de direitos humanos e que apontem os dispositivos da

Janeiro. Rio de Janeiro, 2015, pp. 25, 65, 67/69, 83/85). De fato, como bem apontado por Hugo Nigro Mazzilli, “a polícia não quer ser controlada e o Ministério Público pouco conseguiu e menos fez para impor esse controle” (MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público...*, cit., p. 108). Situação discriminatória semelhante é vivenciada pela população negra nos Estados Unidos. Do mesmo modo que no Brasil, a Polícia tem matado homens negros sem necessidade e de forma desproporcional, valendo conferir o artigo de Isabella Nascimento intitulado “Hands Up, Don’t shoot: The use of Deadly Force by Police against Racial Minorities in the United States”, em: *University of California Davis Journal of International Law and Policy*, vol. 24, 2017, pp. 63/98. A autora aponta a clara violação dos Estados Unidos aos tratados internacionais de direitos humanos, diante do uso ilegal de força letal pela Polícia contra minorias raciais, concluindo que (p. 96): “*When police use deadly force without employing the international standards of necessity and proportionality, the right to life is eroded. When the resulting death is not considered suspect or when it is not investigated by an impartial body, the right to life is further diminished. And when the criminal justice system fails to hold the officers accountable, the right to life is rendered completely meaningless. The U.S. has failed to preserve the right to be free from racial discrimination and the right to be free from torture when the value of a Black life is less than that of another race – either when more Black Americans are dying at the hands of police or the police fires more bullets into one body over another because of the color of his skin*”. Se alguma Instituição pode ajudar a reverter essa situação, essa Instituição é o Ministério Público, por meio do controle externo da atividade policial. O MP deve atentar para o fato de que, se não desempenhar bem esta função, a sociedade elegerá outro ator para fazê-lo. Urge que a Instituição proceda a uma mudança de mentalidade e de atuação. O direito à segurança pública não exclui nem pode se sobrepor aos demais direitos humanos.

¹⁶⁷ Cf. FOLEY, Conor. *Op. cit.*, p. 7. Vale conferir a crítica feita pelos Procuradores da República Julio José Araujo Junior e Jorge Luiz Ribeiro de Medeiros à atuação da Instituição, contida no artigo “O Ministério Público dos Direitos Humanos: Análise sobre a desidratação de um modelo de MP comprometido com uma sociedade justa”. Disponível em <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-ministerio-publico-dos-humanos-direitos-04102017>>. Acesso em 22/08/2018.

normativa internacional violados, sinalizando que eventual recusa em sanar ou reparar as violações apontadas pode dar origem à responsabilização internacional do Estado.

2.7. Os instrumentos internos de proteção de direitos humanos têm se mostrado suficientes para que o MP cumpra o seu papel?

O ordenamento jurídico brasileiro destaca-se positivamente no que se refere ao reconhecimento e à garantia de direitos humanos. Nesse contexto, tendo o MP sido alçado à condição de defensor nato desses direitos, colocou o legislador inúmeros instrumentos à sua disposição para o cumprimento de sua missão constitucional, estabelecida no art. 127 da Carta Magna.¹⁶⁸ Mas, lamentavelmente, esses instrumentos não têm se mostrado suficientes para assegurar o respeito integral aos referidos direitos.

Nesses trinta anos pós-CRFB 88 em que o Ministério Público vem, diligentemente, atuando, tanto no âmbito extrajudicial, quanto no judicial, buscando a efetivação dos direitos fundamentais consagrados na ordem jurídica brasileira, muito se avançou. Mas o triste fato é que ainda nos deparamos com incontáveis situações de graves violações de direitos humanos.

O Poder Executivo, principal responsável pela concretização desses direitos, se mostra omissivo, especialmente no que concerne à implementação dos direitos sociais prestacionais.¹⁶⁹ Por outro lado, há inúmeras ocorrências também de violação por ação, quando seus agentes atuam com abuso, de forma arbitrária e/ou fora dos limites de suas competências,¹⁷⁰ como, por exemplo, nos casos de violência policial, tortura ou de

¹⁶⁸ “O Ministério Público, com os instrumentos de concretização dialógica de que dispõe, tem a incumbência de defender a ordem jurídica, o regime democrático, os direitos sociais e individuais indisponíveis, o zelo pelos poderes e pelos serviços públicos relevantes que devem garantir os direitos constitucionais, o que demonstra mais uma faceta da representação funcional.” (SILVA, Sandoval Alves da. *Op. cit.*, pp. 240/241).

¹⁶⁹ Com inteira razão Paulo Otero, quando afirma que “a Constituição se encontra refém da Administração Pública”. OTERO, Paulo. *Direito constitucional...*, *cit.*, p. 105.

¹⁷⁰ “Os atos do Poder Executivo são, em geral, os mais analisados na jurisprudência internacional de responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos humanos. Os agentes públicos do Poder Executivo, justamente por deter em suas mãos o aparelho material do Estado, podem violar os direitos humanos protegidos internacionalmente quando agem de acordo com normas internas, de modo *ultra vires*, ou mesmo quando se omitem injustificadamente”. (RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, *cit.*, p. 157). Sobre atos *ultra vires*, cf. sentença do *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, especialmente os parágrafos 170/172.

tratamento indigno, cruel, humilhante, desumano ou degradante a pessoas sob a guarda do Estado ou mesmo dos que simplesmente dependem de serviços públicos.

Situações de violação de direitos humanos, pela gravidade que lhes é inerente, deverão sempre ser objeto de atuação prioritária do MP. A mesma conduta pode ter (ou não) reflexo na área criminal e cível. Em ambas as situações, se ainda não houver elementos para o ajuizamento da medida judicial cabível, em regra, serão instaurados inquéritos (policial ou civil, respectivamente) para a devida apuração.

No âmbito do Inquérito Civil Público, pode o *Parquet* efetuar *Recomendação* e/ou celebrar *Termo de ajustamento de conduta* (TAC)¹⁷¹ com o agente violador, ambos com vistas a estancar, sanar ou reparar a lesão ao direito humano violado.¹⁷² O TAC, que se consubstancia em um compromisso entre as partes, tem natureza de título executivo extrajudicial.

Medidas judiciais urgentes podem ser requeridas, como forma de fazer cessar a violação (na esfera criminal, a prisão em flagrante, temporária ou preventiva do agente causador do ato ilícito, por exemplo; na esfera cível, as tutelas de urgência voltadas à cessação da conduta ou à preservação do bem jurídico que se visa a proteger).

Esgotada a esfera extrajudicial, muitas dessas situações são cotidianamente submetidas à apreciação do Poder Judiciário pelo *Parquet*, por meio das mais diversas medidas judiciais, destacando-se, entre todas, as ações penais (art. 129, I da CRFB) e as veiculadas por meio de ações civis públicas, que buscam sanar e/ou reparar violações de direitos difusos, coletivos e mesmo individuais indisponíveis (art. 129, III da CRFB). Mandados de segurança, ação de arguição de descumprimento de preceito fundamental (art. 102, par. 1º da CRFB), ação direta de inconstitucionalidade (art. 102, I, *a* da CRFB) são outras medidas judiciais que podem ser utilizadas pelo MP para a proteção de direitos humanos.¹⁷³

Nem sempre as referidas ações alcançam uma resposta e/ou solução eficaz dos órgãos jurisdicionais, pelos mais variados motivos. Quando isso acontece, o Judiciário,

¹⁷¹ Sandoval Alves da Silva sugere a substituição da expressão “Termo de ajustamento de conduta” (TAC) por “acordo de concretização de direitos humanos” (ACDH), o que, de fato, pode reforçar a ênfase na proteção aos direitos que o MP busca garantir por meio dos procedimentos extrajudiciais. SILVA, Sandoval Alves da. *Op. cit.*, p. 23.

¹⁷² Cf. SILVA, Sandoval Alves da. *Op. cit.*, p. 78.

¹⁷³ Cf. MAZZUOLI, Valerio Oliveira. *Curso de Direitos Humanos...*, *cit.*, pp. 496/497.

por sua vez, também pode vir a se inserir na categoria de agente violador de direitos humanos.¹⁷⁴

O Judiciário é o último bastião das camadas mais vulneráveis da população quando se trata de violação de direitos humanos e fundamentais. Provocado pelos órgãos legitimados, especialmente o Ministério Público, é o Judiciário que tem o poder e a palavra final para determinar a cessação ou reparação de uma violação a esses direitos. Mas nem sempre o Judiciário brasileiro responde de acordo com a ordem jurídica em vigor, integrada também pelos tratados internacionais de direitos humanos, constatando-se um cenário de desconhecimento ou descaso em relação a tais normas,¹⁷⁵ bem como das consequências por seu descumprimento.

A Pesquisa “Direitos Humanos no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro: concepção, aplicação e formação”, trabalho elaborado pelo grupo de pesquisa Direitos Humanos, Poder Judiciário e Sociedade,¹⁷⁶ constatou, em importante levantamento realizado com os juízes estaduais de primeira instância, que 40% dos magistrados nunca estudaram direitos humanos; apenas 54,3 % dos juízes entendem que direitos humanos são regras plenamente aplicáveis; 79% dos magistrados não estão informados sobre os sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos; apenas 13% frequentemente têm acesso às decisões das cortes internacionais de direitos humanos; 74% não aplicam o PIDCP em suas decisões, 75% não aplicam o PIDESC e 67% não utilizam a CADH, bem como o Protocolo de São Salvador; a mesma faixa percentual não utiliza as principais convenções do sistema ONU, como a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação racial (75%), a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (73%), a Convenção contra a Tortura (73%), a Convenção sobre os Direitos da Criança (68%). No segundo grau, os resultados foram semelhantes na maioria dos questionamentos. A pesquisa concluiu, em síntese, que há

¹⁷⁴ “A responsabilização internacional do Estado por violação de direitos humanos originada por ato judicial pode ocorrer em duas hipóteses: quando a decisão judicial é *tardia ou inexistente* (no caso de ausência de remédio judicial) ou quando a decisão judicial é tida, no seu *mérito*, como violadora de direito protegido.” (RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, cit., p. 176).

¹⁷⁵ “*International human rights can only be effective on the ground, where they really matter, if national courts, parliaments, and governments rely on them, and if civil society mobilizes in order to hold authorities accountable on that basis.*” (SCHUTTER, Olivier De. *Op. cit.*, p. 807).

¹⁷⁶ Grupo formado por várias instituições de ensino superior localizadas no Estado do Rio de Janeiro.

pouca intimidade entre os juízes e as normas de direitos humanos e que a utilização das normas internacionais é precária.¹⁷⁷

A título de exemplo da inefetividade da atuação jurisdicional, podemos mencionar que há processos, que envolvem ameaça ou lesão a direitos humanos, que se arrastam por longos anos nos Tribunais, sem que lhes seja deferida a devida prioridade, ou são impulsionados por recursos sem fim, que tentam procrastinar a decisão definitiva da causa, sem que o Judiciário impeça tal conduta. Outras vezes, quando se consegue a decisão favorável ao pedido ministerial, a execução esbarra em tantas impugnações que é como se não houvesse decisão judicial obrigando seu cumprimento. Finalmente, há casos em que a decisão final do Judiciário contraria o sistema jurídico de proteção interno e, igualmente, o sistema internacional. Tais situações são tão comuns que, por vezes, fica a sensação de que o sistema jurídico brasileiro de proteção aos direitos humanos e fundamentais é mera *ficção*, algo que existe apenas para “constar”, “fazer de conta”.

Em se tratando de direitos indisponíveis e fundamentais, nosso sistema de proteção interno demanda ser aprimorado, de modo a que tais demandas sejam efetivamente priorizadas e solucionadas, e para que as decisões judiciais garantidoras sejam de fato executadas.

Essa é uma das principais razões que fazem do sistema internacional de proteção um valioso auxílio e instrumento para a implementação de direitos humanos no âmbito interno.

Como os documentos internacionais de direitos humanos também compõem nosso ordenamento jurídico, o Judiciário brasileiro tem que começar a entendê-los, familiarizar-se e dialogar com eles, passando a se valer de tais normas e a mencioná-las em suas decisões, bem como a jurisprudência das Cortes Internacionais,¹⁷⁸ o que agrega

¹⁷⁷ Cf. CUNHA, José Ricardo (Org.). *Direitos Humanos: poder judiciário e sociedade*. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2011, pp. 18, 20, 27, 30/37, 47, 274. Ver também comentário de Wagner Gonçalves. *Op. cit.*, 118. Valerio de Oliveira Mazzuoli igualmente aponta a pouca familiaridade do Brasil com a jurisprudência internacional de direitos humanos (MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, *cit.*, p. 844).

¹⁷⁸ “Um reflexo desta cultura desinteressada, passiva e até omissa do Estado brasileiro frente à importância (real e prática) dos direitos humanos (e fundamentais) para a concretização dos ideais de justiça social e de uma existência digna a todos, pode ser inferida da forma como o STF trata a jurisprudência da Corte Interamericana.” (AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 95). As citações a decisões de Tribunais estrangeiros, como a Corte Suprema dos Estados Unidos ou o Tribunal Constitucional da Alemanha, superam em muito as referências às decisões da Corte IDH. Cf. PIOVESAN, Flávia. “Direitos humanos e diálogo entre jurisdições”..., *cit.*, p. 88.

mais força à proteção da pessoa humana, objetivo primeiro do Estado democrático e dos sistemas interno e internacional.¹⁷⁹

Daí a importância de os membros do Ministério Público conhecerem tais normas e jurisprudência, de maneira a provocar o Judiciário a se valer delas em suas decisões; e, diante de eventual falha do sistema interno em sanar as violações a ele submetidas, que possam buscar a responsabilização do Estado na via internacional.

2.8. Fundamentos que justificam a atuação do MP brasileiro junto ao sistema internacional de direitos humanos

A grande pergunta que orienta esta pesquisa consiste em saber se o MP brasileiro pode atuar junto ao SIDH, provocando-o com vistas à responsabilização internacional do Estado em casos de violações, ou simplesmente contribuindo para a promoção desses direitos, por meio da interação com os organismos internacionais.

Como exposto no capítulo 1, há vários mecanismos que compõem o SIDH, em âmbito global e regional, bem como várias formas possíveis de interação ou acionamento do citado sistema. Tais instrumentos visam a dar maior proteção aos indivíduos, frente às violações perpetradas pelos Estados, especificamente nas hipóteses em que os sistemas internos não forem capazes de dar resposta adequada às lesões verificadas. Dentre esses mecanismos, podemos citar, a título de exemplo, as petições individuais de queixa, as investigações realizadas pelas relatorias ou a remessa de informes aos órgãos de monitoramento.

Não tem se valido, entretanto, o *Parquet* brasileiro de nenhum desses mecanismos em particular. A análise dos casos envolvendo o Brasil que foram submetidos ao SIDH revela, em sua maioria esmagadora, que os peticionários são entidades não governamentais de defesa de direitos humanos. Também no

¹⁷⁹ Neste ponto, releva destacar a iniciativa do Tribunal de Justiça do Tocantins que, por intermédio de sua Corregedoria, expediu recomendação (n. 1/2017) no sentido de que os magistrados observem os tratados de direitos humanos e utilizem a jurisprudência da CorteIDH quando da prolação de suas decisões (cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 8).

monitoramento dos tratados, a participação da sociedade civil, por intermédio das ONGs, tem sido exercida plenamente.

É incompreensível que uma Instituição como o MP brasileiro esteja alijado dessa interação, tão importante. Sendo o Ministério Público o defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da CF88), é de se estranhar o fato de que sua atuação em relação ao SIDH seja tão insignificante, praticamente nula. Se o MP é o defensor nato dos direitos humanos no Brasil, por que razão interage tão pouco, quase nada, com o sistema internacional de proteção desses direitos?

Desconhecimento acerca dos mecanismos existentes no sistema internacional e da forma de acionamento dos mesmos? Ignorância sobre as potencialidades desse sistema? Incompreensão acerca de seu papel institucional? Falta de visão? Crença de que, na condição de órgão estatal, haveria incompatibilidade para agir contra o próprio Estado? Convicção de que lhe falta legitimidade? Descaso para com o Direito Internacional dos Direitos Humanos? Um pouco de cada coisa?¹⁸⁰

Como assinalado por André de Carvalho Ramos, o combate à impunidade dos violadores de direitos humanos é o principal exemplo das atribuições exclusivas da Instituição.¹⁸¹ Essa função deve ser fielmente exercida internamente, de modo a evitar a responsabilização internacional do Estado.¹⁸²

E o *Parquet* brasileiro vem, diuturnamente, por intermédio de todos os seus ramos e em suas inúmeras áreas de atuação, seja na esfera extrajudicial ou judicial, buscando na ordem interna a defesa desses direitos, de forma a concretizar os compromissos e as opções políticas do Estado brasileiro, estabelecidos na Constituição e na legislação infraconstitucional.

Esgotada a esfera extrajudicial, fazendo-se necessária a judicialização das demandas para a efetiva proteção dos direitos humanos defendidos, as medidas judiciais

¹⁸⁰ Vale citar o comentário de Emerson Garcia: “(...) a proteção dos direitos humanos, não obstante as visíveis conquistas alcançadas, ainda possui um inegável **potencial de expansão no âmbito da pesquisa científica**. De forma correlata, **constata-se uma desconfortável timidez na divulgação dos instrumentos disponibilizados para a sua concretização**, o que retarda ou mesmo compromete a transposição da abstração de seu contorno normativo à realidade”. (GARCIA, Emerson. *Proteção internacional...*, cit., p. xvii). O grifo é nosso.

¹⁸¹ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, cit., p. 187.

¹⁸² *Idem*, p. 192.

por ele adotadas são levadas, incansavelmente, até as mais altas instâncias judiciárias nacionais.

Especialmente quando o MP já provocou o Poder Judiciário para que as referidas violações sejam sanadas – normalmente por intermédio de ações civis públicas ou de ações de execução de termos de ajustamento de conduta –, e as referidas ações, por diversos fatores, não alcançam os resultados almejados (ou seja, esgotados os recursos internos, sem que as violações sejam sanadas ou reparadas), qual a razão para o MP não provocar o sistema internacional?

Se, apesar da diligente atuação do *Parquet*, a resposta do sistema interno não for suficiente a estancar, sanar ou reparar a violação,¹⁸³ o que o impede de buscar o SIDH para alcançar tal finalidade?

O presente trabalho pretende demonstrar que é hora de a Instituição sair desse lugar de espectador para o lugar de agente, também perante o sistema internacional, quando esgotados os recursos internos, especialmente nos casos em que o Judiciário não sanou as violações de direitos humanos apontadas em inúmeros processos.

É preciso deixar claro que a interação ou mesmo o acionamento do sistema internacional pelo Ministério Público não significa virar as costas ou desprestigiar o sistema interno.¹⁸⁴ Tal conduta nem seria possível: primeiro, porque o MP é o fiscal e o defensor da ordem jurídica; segundo, porque os sistemas internacional e interno são complementares; e terceiro, porque, de um modo geral, eventual acionamento do sistema internacional somente pode ser provocado após o esgotamento dos recursos internos. Mas, uma vez esgotados os recursos em nível nacional, se as violações não forem sanadas ou reparadas, o sistema internacional pode ser de grande valia para contribuir para a proteção almejada.

O MP brasileiro se apresenta como um ator legítimo e privilegiado para defender os direitos humanos também perante o sistema internacional, tendo em vista sua autonomia, independência e missão constitucional (arts. 127, *caput* e 129, II da CRFB).

¹⁸³ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, cit., p. 191.

¹⁸⁴ “(...) o influxo de novas ideias e o indeclinável prestígio de valores essenciais à sociedade internacional não importam no correlato desprestígio das normas internas, em especial do texto constitucional, ou mesmo no comprometimento da soberania estatal.” (GARCIA, Emerson. *Proteção...*, cit., p. xx).

O art. 127, *caput*, da CRFB dispõe que o Ministério Público é a Instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da *i) ordem jurídica, ii) do regime democrático e iii) dos interesses sociais e individuais indisponíveis*. Essas três vertentes fundamentam a legitimidade do Ministério Público para a defesa dos direitos humanos.

A ordem jurídica pátria é composta pela Constituição, pela legislação infraconstitucional e também pelos tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Assim, incumbido o *Parquet* da defesa da ordem jurídica, compete-lhe igualmente a função de zelar pelo cumprimento dos tratados de direitos humanos.

Some-se a isso que o Brasil é um Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*, da CRFB), sendo o regime democrático baseado no respeito, na promoção e na proteção dos direitos humanos.¹⁸⁵ Se o MP é o defensor do regime democrático, consequentemente lhe cabe a defesa dos direitos humanos.

Os direitos humanos se inserem entre os direitos sociais e individuais indisponíveis que o *Parquet* foi convocado pelo legislador constitucional a defender. Internamente, o MP atua na defesa cotidiana de direitos humanos, recepcionados como direitos fundamentais na ordem jurídica interna.

Outrossim, compete à Instituição zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (art. 129, II da CRFB). Destarte, é fácil constatar a íntima relação da missão institucional do MP com a defesa dos direitos humanos.

Mas essa atuação em defesa dos direitos humanos se limita ao âmbito interno? Ousamos afirmar que não.

Mais do que *poder*, o MP tem o *dever* de buscar essa responsabilização, por força de sua missão constitucional e para que possa fiel e integralmente cumpri-la. Como dispõe expressamente o art. 129, II da CRFB, compete ao MP zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo *as medidas necessárias* a sua garantia (art.

¹⁸⁵ “(...) os direitos humanos são um elemento básico para a realização do princípio democrático, tendo em vista que exercem uma função democratizadora.” (In: PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, cit., p. 96).

129, II da CRFB). Quando o sistema interno falha, as medidas necessárias à garantia do respeito por parte dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos humanos assegurados na Constituição¹⁸⁶ talvez só possam ser encontradas na esfera internacional. Importa ressaltar que a Constituição não restringe a esfera de atuação ministerial.

Os arts. 127, *caput*, e 129, II, da CRFB seriam, portanto, o primeiro fundamento a possibilitar a interação do MP com o SIDH. Um segundo fundamento seria a absoluta independência e autonomia da Instituição frente aos demais Poderes do Estado.

No SIDH a responsabilização pela violação a esses direitos se dá em uma relação jurídica em que o Estado se encontra no polo passivo. Diante disso, há quem sustente que como o MP integra o Estado brasileiro não poderia provocar o sistema internacional contra ele mesmo.

Mas não há razão para limitarmos a atuação do MP ao âmbito interno. É importante ressaltar que os textos normativos onusianos ou interamericanos, aplicáveis ao caso brasileiro, não apresentam qualquer vedação à atuação de entidades governamentais perante seus respectivos sistemas.¹⁸⁷ Ademais, o **perfil único** do MP brasileiro, estabelecido na Carta Magna (arts. 127 a 129 da CRFB), assegura que, mesmo se caracterizando como uma organização governamental, que integra o Estado brasileiro, seja **absolutamente autônomo e independente** (funcional, administrativa e financeiramente) em relação aos três Poderes da República, **podendo e devendo se opor ao Estado sempre que este for o agente violador dos direitos humanos**. Esta independência absoluta se constitui em outro fundamento a justificar a atuação do *Parquet* brasileiro também perante a esfera internacional.

Some-se a isso que a Instituição possui profundo conhecimento sobre o estágio de implementação dos direitos humanos em cada um dos 5.570 Municípios do Brasil,¹⁸⁸ bem como das graves violações existentes, atuando diligentemente para saná-las. Mostra-se, portanto, recomendável que o órgão fiscal do ordenamento jurídico e

¹⁸⁶ Art. 129, II da CRFB.

¹⁸⁷ Cf. RIBEIRO, Evandro de Aguiar; TEREZO, Cristina Figueiredo. *Op. cit.*, p. 119. Os autores sinalizam que em julho de 2007 a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (que também é um órgão estatal) teve sua primeira petição admitida perante a CIDH, a qual recebeu o número 66/05, sendo reconhecida sua legitimidade para representar as vítimas na lide internacional.

¹⁸⁸ Dados do Censo do IBGE. Disponíveis em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>>. Acesso em 02/02/2018.

defensor dos direitos indisponíveis da sociedade seja atentamente ouvido na instância internacional sobre a situação de implementação das obrigações decorrentes dos tratados de direitos humanos.¹⁸⁹

Ademais, o ordenamento jurídico pátrio, buscando conferir ainda maior proteção à sociedade e à garantia de determinados grupos vulneráveis, conferiu ao *Parquet* legitimidade extraordinária e função de substituição processual,¹⁹⁰ autorizando-o a defender, em nome próprio, direito alheio, ampliando, assim, o **direito de acesso à Justiça**.

O princípio *pro homine* é um dos fundamentos mais relevantes a justificar a interação do MP brasileiro com o sistema internacional. No Direito Internacional encontra-se consagrado o “critério da primazia da norma mais favorável às vítimas”, podendo estas optar pela norma que melhor as beneficia. A “defesa dos direitos humanos é o que deve orientar o intérprete, não importando a origem da norma (se oriunda de fonte interna ou de fonte do Direito Internacional (...))”.¹⁹¹ Diante disso, autorizando a norma interna brasileira que o Ministério Público defenda os direitos humanos, nada obsta que essa defesa seja realizada também na esfera internacional, se isso atende melhor aos interesses das vítimas. O que se deve buscar sempre é uma maior proteção dos direitos humanos.¹⁹² Portanto, admitir-se a legitimidade do Ministério Público brasileiro para provocar o sistema internacional em situações de violações de direitos humanos favorece a defesa desses direitos, em plena sintonia com o princípio *pro homine*.

Sobre a aplicação do princípio *pro homine*, Kai Ambos e María Laura Böhn, com propriedade, já asseveravam que “um tribunal de direitos humanos pode – e deve, talvez? – atuar de forma audaciosa se for para ampliar o âmbito de proteção dos indivíduos mediante interpretações pro indivíduo e contra o poder estatal”.¹⁹³ Afinal, o

¹⁸⁹ Quando o Estado brasileiro for chamado perante o sistema internacional de proteção aos direitos humanos a prestar esclarecimentos sobre denúncias de violações a esses direitos, possivelmente se defenderá de tais acusações, dando sua versão parcial dos fatos. Se o Ministério Público for convocado para prestar esclarecimentos sobre as mesmas denúncias, certamente ofertará uma versão imparcial sobre o que efetivamente ocorre, como órgão fiscal que é.

¹⁹⁰ Cf. ISMAIL FILHO, Salomão. *Op. cit.* p. 7.

¹⁹¹ RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, cit., p. 116.

¹⁹² Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, cit., p. 65.

¹⁹³ AMBOS, Kai; BOHN, María Laura *apud* AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 102.

sistema internacional de direitos humanos surgiu, especificamente, para garantir direitos que não eram garantidos autonomamente pelo Estado.

Se o Estado brasileiro possui Instituição governamental, mas autônoma e independente, de defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis, com atribuição para a proteção judicial e extrajudicial desses direitos, não há razão para não se admitir que o referido órgão busque sua defesa em qualquer instância, interna ou internacional.

Admitir-se a legitimidade do MP para atuar junto ao SIDH significa garantir o direito de acesso à Justiça a indivíduos e grupos vulneráveis, muitas vezes excluídos e marginalizados, o que se mostra em perfeita consonância com o princípio *pro homine*, que rege o Direito Internacional. Este princípio seria, destarte, mais um fundamento a autorizar a interação em tela.

Como se deflui da leitura do preâmbulo da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, o sistema inicial de proteção estabelecido pelos Estados americanos, adequado às circunstâncias sociais e jurídicas daquele momento histórico, deve ser fortalecido no terreno internacional, à medida que as circunstâncias se tornem mais propícias.

Também como já asseverado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, na sentença do caso *Artavia Murillo e outros (“Fecundação in vitro”) Vs. Costa Rica*, “os tratados de direitos humanos são instrumentos vivos, cuja interpretação deve acompanhar a evolução dos tempos e as condições de vida atuais”.¹⁹⁴ Destarte, as mudanças econômicas, sociais, jurídicas, éticas etc. que ocorreram desde a promulgação das principais Convenções de direitos humanos – especialmente a CADH, no caso brasileiro – devem ser levadas em conta quando de sua interpretação.¹⁹⁵

Se o que se busca é a efetiva proteção e promoção desses direitos e o aumento da eficácia dos sistemas na tutela de direitos e liberdades, negar-se ao *Parquet* brasileiro essa possibilidade é absolutamente contraditório com o espírito do sistema de proteção.

Especificamente em relação ao Sistema Interamericano, a atuação do MP se fundamenta ainda nos arts. 44 e 29, *b* da CADH.

¹⁹⁴ A CIJ, na opinião consultiva datada de 21 de junho de 1971, também se posicionou nesse sentido. Disponível em <<https://www.icj-cij.org/fr/affaire/53>>. Acesso em 13/06/2018. Cf. SCHUTTER, Olivier De. *Op. cit.*, p. 1.008.

¹⁹⁵ Cf. AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, 102.

O art. 44 da CADH autoriza que “qualquer pessoa ou grupo de pessoas” apresente à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação da Convenção por um Estado parte, o que, por si só, já autorizaria a atuação do MP por meio deste mecanismo. Esse artigo deve ser interpretado em consonância com o princípio *pro homine*, que preconiza a busca da solução que melhor favoreça a pessoa humana, vítima das violações noticiadas. Nesse sentido, o art. 29, *b* da CADH estabelece que nenhuma disposição da Convenção pode ser interpretada no sentido de limitar o gozo e o exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados Partes. Ora, a defesa dos interesses individuais e sociais indisponíveis pelo Ministério Público é um direito assegurado pelo ordenamento jurídico brasileiro, de modo a facilitar o acesso à justiça e a efetiva implementação de direitos indisponíveis. Destarte, não deve ser limitado no âmbito internacional, na forma preconizada pelo art. 29, *b* da CADH. A interpretação dos arts. 44 e 29, *b* da CADH deve ser feita, portanto, no sentido da admissibilidade da legitimação do MP para acionar o sistema interamericano de direitos humanos.

Assim, a admissão do Ministério Público como organização legitimada a provocar o Sistema Interamericano encontra perfeita consonância com essa interpretação evolutiva, dinâmica, estabelecida no art. 29 da CADH.¹⁹⁶

Vale citar, ainda, o art. 41 da Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, que também consagra a regra da lei mais benéfica, justificando a atuação do MP em defesa dos direitos infantojuvenis perante o sistema onusiano. O referido dispositivo estabelece, em suma, que, se a lei nacional for mais benéfica, ela é que deverá ser aplicada. No sistema jurídico brasileiro, o MP é o defensor dos direitos de crianças e adolescentes, tendo a legislação processual lhe conferido função de legitimado extraordinário. Por meio da substituição processual, portanto, pode o MP defender em nome próprio o direito de infantes e adolescentes. Destarte, a legitimação do MP para a defesa dos direitos desse grupo também em nível internacional é absolutamente compatível com o dispositivo em comento e com o princípio *pro homine*.

¹⁹⁶ Outros casos em que essa interpretação dinâmica, evolutiva, foi realizada pelos Tribunais internacionais de Direitos Humanos: CorteIDH: *Caso Irmãos Gómez Parquiyauri vs. Perú*; TEDH: *Caso Loizidou vs. Turquia*. Cf. GAMARRA, Yolanda. “Una Aproximación Crítica al Proceso de Reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. In: CARRASCO, María Del Carmen Marquéz (Coord.). *Jurisdições Internacionais e Evolução da Ordem Internacional: III Encontro Luso-Espanhol de Professores de Direito Internacional Público e Relações Internacionais*. Porto: Universidade Católica Editora, 2015, p. 310.

Some-se a isso que, em se tratando de direitos infantojuvenis, o *melhor interesse* deve sempre prevalecer, merecendo destaque a interpretação da CorteIDH, expressa na opinião consultiva 17/02 (n. 2), sobre o referido princípio: “a expressão ‘superior interesse da criança’, consagrada no art. 3º da Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, assegura que o desenvolvimento da criança e o exercício pleno de seus direitos devem ser considerados como critérios norteadores para a elaboração de normas e a aplicação destas em todas as ordens relativas à vida da criança”.

É fato que a legislação nacional não menciona expressamente a atuação do MP na esfera internacional. Como já dissemos, a interpretação das normas de direitos humanos deve ser feita sob uma óptica evolutiva, dinâmica, em prol do indivíduo, que é a verdadeira razão de ser do Estado. A CRFB data de 1988, enquanto a LOMPU e a LONMP são de 1993. O Brasil somente ratificou a CADH em 1992, tendo aceitado a jurisdição da CorteIDH em 2002. Os legisladores pátrios certamente não atentaram para as implicações que as mudanças referentes à adesão do país ao sistema interamericano produziriam, ignorando igualmente a evolução do sistema de proteção dos direitos humanos.¹⁹⁷ Mas isso não impede a interação do MP com o sistema internacional, porquanto as disposições contidas nos arts. 127 e seguintes da CRFB não restringem sua atuação ao âmbito nacional. O ideal é que, como já ocorreu com a Defensoria Pública – que teve expressamente reconhecida sua atuação perante os sistemas internacionais de direitos humanos, conforme alteração decorrente da LC 132/2009¹⁹⁸ –, também o legislador promova as alterações legislativas pertinentes em relação ao MP, adequadas ao novo quadro “pós-CADH”. Enquanto isso, a Constituição é a fonte que autoriza essa atuação, sendo mais do que suficiente para tanto, mostrando-se desnecessária, como bem apontado por Jaime Meira do Nascimento Junior e Patrícia Nunes Lima Bianchi, autorização legislativa infraconstitucional expressa.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Cf. NASCIMENTO JUNIOR, Jaime Meira do; BIANCHI, Patrícia Nunes Lima. *A legitimidade do Ministério Público Brasileiro perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos por violação a direitos humanos ambientais*, p. 77. Disponível em <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/c7yrg601/8i62x9er/tcFjZ4SkI2RY13dV.pdf>>. Acesso em 23/06/2018.

¹⁹⁸ Em relação à Defensoria Pública, no ano de 2009, a LC 132 promoveu a alteração da redação da LC 80/1994 para, entre outras mudanças, incluir, em seu art. 4º, VI a atribuição de “representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos”.

¹⁹⁹ Cf. NASCIMENTO JUNIOR, Jaime Meira do; BIANCHI, Patrícia Nunes Lima. *Op. cit.*, p. 90.

O sistema internacional de direitos humanos nasceu da necessidade de se proteger o indivíduo, diante de ações ou omissões violadoras dos Estados. O sistema tem, portanto, como objetivo a proteção do ser humano, e não dos Estados contratantes, devendo a interpretação dos tratados de direitos humanos ser feita em prol daquele.²⁰⁰

Amparando-nos na conhecida lição de Norberto Bobbio, a hora é de saber qual o modo mais seguro de garantir os inúmeros direitos reconhecidos aos seres humanos, “para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados”.²⁰¹ Se o Ministério Público pode servir de canal ao acesso dos indivíduos à Justiça internacional e à efetivação de seus direitos humanos, negar essa legitimidade contraria todo o espírito e os princípios que regem o sistema internacional de proteção.

Inúmeros direitos já foram reconhecidos interna e internacionalmente como essenciais ao pleno desenvolvimento da pessoa humana. Mas é a implementação desses direitos que deve pautar a interpretação das normas, o atuar das instituições e guiar os esforços de todos os operadores do sistema de proteção dos direitos humanos.

Se o objetivo do sistema é a efetiva proteção e promoção desses direitos e o aumento da eficácia da tutela de direitos e liberdades, negar-se ao *Parquet* brasileiro essa possibilidade é absolutamente contraditório com o espírito do sistema de proteção.

Na busca pela maior proteção, não há dúvidas de que a atuação do MP junto ao SIDH é legítima e propícia a essa finalidade, havendo fundamentos mais do que suficientes a sustentá-la.

2.9. Legitimidade interna

Aceitando a premissa de que o MP pode interagir com o SIDH, de quem seria essa atribuição, diante da organização do *Parquet* brasileiro (art. 128, I e II da CRFB)? Exclusiva do MPF ou extensiva a todos os demais ramos do MPU e dos MPes?

²⁰⁰ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, cit., pp. 36-37.

²⁰¹ “Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.” (BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, p. 25).

A análise da legislação que trata das atribuições do Ministério Público da União e do Ministério Público estadual não identifica uma palavra sequer sobre atribuição na via internacional (v. Lei Complementar 75/1993 e Lei 8625/1993).²⁰² Isso não significa que essa atribuição não exista, até porque tal atividade se inclui na esfera de atuação extrajudicial, que é amplíssima, e se mostra em perfeita consonância com a missão constitucional estabelecida no art. 127, *caput*, da CRFB.²⁰³ Diante do silêncio da lei, uma interpretação evolutiva, baseada no princípio *pro homine*, aponta no sentido da maior proteção.

Como a Constituição e a legislação infraconstitucional de regência dos MPs da União e dos Estados são anteriores à ratificação da CADH, bem como à aceitação da jurisdição da CorteIDH pelo Brasil, possivelmente os legisladores pátrios não atentaram para as implicações decorrentes desse novo quadro, deixando de proceder às alterações recomendáveis a clarificar a questão da legitimidade interna.

Diante do silêncio da lei, possuindo todos os ramos do MP brasileiro, seja da União, seja dos Estados, atribuição para a defesa de direitos humanos, caberá ao ramo que identificar a violação e a falha do sistema interno levar tal comunicação ao sistema internacional. Nesse sentido se posicionam expressamente Salomão Ismail Filho,²⁰⁴ Jaime Meira do Nascimento Junior e Patrícia Nunes Lima Bianchi.²⁰⁵

Já quando se tratar da execução de sentença da CorteIDH contra o Estado brasileiro, se for necessário o ajuizamento de uma demanda contra a União, o MPF será o órgão legitimado,²⁰⁶ nos termos do disposto no art. 37, I da LC 75/93. Dependendo da hipótese, cabe analisar se o litisconsórcio facultativo entre o MPF e o MPE, autorizado pelo art. 5º, par. 5º da Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), se mostra conveniente.

²⁰² Já a Defensoria Pública foi contemplada, na alteração da LC 80/1994 pela LC 132/2009, com autorização expressa para atuar perante os sistemas de proteção internacionais dos direitos humanos. O art. 4º, VI, do citado diploma confere esta atribuição tanto à Defensoria Pública da União, quanto à Defensoria Pública dos Estados.

²⁰³ As diversas formas de interação do MP com o sistema internacional de proteção de direitos humanos expostas neste trabalho inserem-se na categoria da atuação ministerial extrajudicial, uma vez que, na via internacional judicial, a CorteIDH confere legitimidade ativa apenas aos Estados e à CIDH.

²⁰⁴ ISMAIL FILHO, Salomão. *Op. cit.*, pp. 5-8.

²⁰⁵ NASCIMENTO JUNIOR, Jaime Meira do; BIANCHI, Patricia Nunes Lima. *Op. cit.* p. 5 e 7.

²⁰⁶ Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., p. 841.

Mas, salvo o caso de execução da sentença da Corte contra a União, nas hipóteses de necessidade de provocação do sistema, como fica a atribuição dentro de cada ramo? A legitimidade seria do Chefe da Instituição ou do membro do MP originariamente responsável pelo caso?

Mais uma vez, a lei é omissa.

As atribuições dos membros do *Parquet* devem ser estabelecidas em lei e, na ausência de norma regulando determinada função, cabe ao Procurador-Geral a competência residual.²⁰⁷ É fato que não existe nas leis que regulamentam os órgãos de execução ministerial previsão quanto a essa atuação junto aos organismos internacionais de direitos humanos. Cabe, portanto, ao Procurador-Geral essa função?

Como veremos a seguir (item 2.12.), tal questão foi submetida ao Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, tendo a Chefia institucional concluído em sentido diverso, qual seja, de que não está afastada a atribuição do Promotor natural do caso.²⁰⁸

A posição adotada pelo MPRJ garante maior proteção e amplia o acesso à justiça àqueles que mais necessitam. Um número maior de membros do *Parquet* podendo interagir com o sistema internacional daria mais agilidade a esse processo e traria benefícios ao sistema de proteção interno. A centralização na pessoa do Procurador-Geral pode gerar uma demora desnecessária na análise e no envio de casos para os organismos internacionais, isso sem falar em questões políticas enfrentadas pelo Procurador-Geral, o qual é escolhido pelo Governador do Estado em lista tríplice. Apesar da autonomia e independência de que a Instituição goza, não podemos ser ingênuos a ponto de afirmar que questões políticas não são levadas em conta pelo Procurador-Geral em sua atuação.

Por outro lado, se adotarmos o entendimento de que a atribuição para essa atuação extrajudicial é do Procurador-Geral, em razão da competência residual, ele

²⁰⁷ Cf. CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Op. cit.*, p. 50.

²⁰⁸ O MPRJ, no âmbito do procedimento administrativo MPRJ 2017.01184880, se posicionou no sentido da legitimidade do promotor natural do caso para acionar o SIDH. Jaime Meira do Nascimento Junior e Patrícia Nunes Lima Bianchi também defendem esse posicionamento (NASCIMENTO JUNIOR, Jaime Meira do. BIANCHI, Patrícia Nunes Lima. *Op. cit.*, p. 90).

poderia delegá-la a outros membros, uma vez que, sempre que lhe caiba agir, pode avocar a prática do ato ou designar alguém para fazê-lo.²⁰⁹

Diante da possibilidade de novas interações com o sistema internacional, é aconselhável que seja definida tal atribuição – de preferência outorgando-a aos Promotores de Justiça ou Procuradores que cuidam das situações em que a violação e a falência do Estado em repará-la foram verificadas –, provocando-se a mudança legislativa cabível, de modo a se evitar eventual alegação de ilegitimidade do agente ou órgão que encaminhou a denúncia.²¹⁰

2.10. Formas de interação do Ministério Público com o sistema internacional de proteção dos direitos humanos

O presente estudo tem como objetivo investigar a possibilidade de interação entre o Ministério Público e o SIDH, especialmente na hipótese de falha do sistema interno de proteção.

Foram poucas as menções encontradas na doutrina acerca deste tema. Jorge Alberto de Oliveira Marum,²¹¹ Evandro de Aguiar Ribeiro e Cristina Figueiredo Terezo²¹² sinalizam a possibilidade de o MP encaminhar à CIDH queixas e denúncias de violação de direitos humanos. Catarina Sampaio Ventura, ao tratar das funções do *ombudsman*, aponta algumas vias de interação do Provedor de Justiça com os órgãos internacionais de controle.²¹³ Jaime Meira do Nascimento Junior e Patrícia Nunes Lima Bianchi²¹⁴ também sustentam a legitimidade do MP para atuar perante o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. Salomão Ismail Filho igualmente

²⁰⁹ V. art. 29, IX da LONMP. Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução...*, cit., p. 72; MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988...*, cit., p. 53; MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público...*, cit., p. 48.

²¹⁰ Como já ocorreu, no ano de 2005, quando um membro do Ministério Público Federal (MPF) provocou a CIDH, comunicando graves violações aos direitos humanos do povo indígena Maxakali (Minas Gerais), mas tal iniciativa foi revista pelo Procurador-Geral da República, sob o argumento de que a atribuição para representar a Instituição no foro internacional pertence à Chefia (PA N. 1.00.000.002592/2005-61).

²¹¹ Cf. MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. *Op. cit.*, p. 254.

²¹² Cf. RIBEIRO, Evandro de Aguiar; TEREZO, Cristina Figueiredo. *Op. cit.*, pp. 131/132.

²¹³ Cf. VENTURA, Catarina Sampaio. *Op. cit.*, pp. 179/180.

²¹⁴ NASCIMENTO JUNIOR, Jaime Meira do. BIANCHI, Patricia Nunes Lima. *Op. cit.*

defende essa possibilidade e a necessidade de ampliação dos horizontes de atuação do MP em prol da dignidade da pessoa humana.²¹⁵

Após analisar os documentos normativos internacionais, os princípios que regem o Direito Internacional da Pessoa Humana e a legislação de regência do MP brasileiro, é forçoso concluir que não há qualquer impedimento para que tal interação ocorra. Ao contrário, diante da missão constitucional cometida ao *Parquet*, mais do que *poder* interagir, ousamos afirmar que o MP tem o *dever* de acionar o SIDH nos casos em que, após o esgotamento dos recursos internos, graves violações não sejam sanadas ou reparadas.

Diante da diversidade de mecanismos que compõem o sistema internacional de proteção, o que possibilita diversas formas de interação, destacamos abaixo aquelas que nos parecem ser mais viáveis à atuação do MP.

Releva registrar, primeiramente, que os mecanismos que compõem o SIDH são complementares. Outrossim, é possível a opção pelo sistema global ou regional, bem como a escolha pelo mecanismo que melhor proteja os direitos em questão.²¹⁶

2.10.1. Sistema de monitoramento de tratados por meio de relatórios

O cumprimento pelos Estados das obrigações pactuadas nas Convenções de direitos humanos é monitorado pelos *treaty bodies*, sendo o sistema de relatórios, já analisado no item 1.6.2, um de seus principais mecanismos de controle. Os relatórios são apresentados pelos Estados partes da Convenção, com sua versão da situação do País.

O sistema admite que entidades não governamentais apresentem *relatórios sombra*, contendo informações de como a sociedade civil avalia o cumprimento das obrigações contidas no tratado.

Sendo o MP o órgão que fiscaliza, em nível municipal, estadual e federal, as políticas públicas de implementação dos direitos humanos e fundamentais, e que tem

²¹⁵ ISMAIL FILHO, Salomão. *Op. cit.*

²¹⁶ TRINDADE, A. A. Cançado. *Tratado..., cit.*, pp. 116/117.

atribuição para atuar nas situações de violação desses direitos indisponíveis, um informe paralelo e imparcial elaborado pela Instituição acerca da real situação dos direitos avaliados constitui importante documento a subsidiar os órgãos de monitoramento, contrapondo-se, possivelmente, à versão parcial apresentada pelo Estado.

Nessa linha, seria importante que o MP se organizasse para acompanhar a periodicidade da entrega dos relatórios, de modo a municiar os *treaty bodies* com suas valiosas informações.

As recomendações contidas nos relatórios, elaboradas por organismos internacionais de direitos humanos, também se mostram de importante valia para a atuação ministerial, que poderá se servir das mesmas para buscar, extrajudicial ou judicialmente, sua implementação junto aos órgãos competentes.²¹⁷

2.10.2. Procedimentos de queixa individual

No sistema interamericano, a CADH dá abertura para que *qualquer pessoa ou grupo de pessoas* provoque o mecanismo de queixa individual,²¹⁸ não limitando às vítimas ou a seus representantes esta possibilidade (v. art. 44).²¹⁹

Art. 44 - Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização, pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta Convenção por um Estado-parte.

²¹⁷ Cf. VENTURA, Catarina Sampaio. *Op. cit.*, p. 180.

²¹⁸ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, cit., p. 229; TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Tratado...*, cit., p. 107.

²¹⁹ “*Unlike some other human rights treaties, the American Convention does not limit the right to file private petitions to victims only; any person or group of persons and nongovernmental organizations may do so also. Art. 44.*” (BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *Op. cit.*, p. 287). As petições individuais podem ser encaminhadas pelo portal do sistema de petições individuais da CIDH, no endereço eletrônico <<https://www.oas.org/ipsp/default.aspx?lang=es>>. Basta o peticionário se cadastrar para encaminhar a petição e eventuais documentos que a instruem.

Também o art. 12 da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher apresenta a mesma redação, autorizando a iniciativa desses outros legitimados, ao lado das vítimas e de seus representantes.

Essa é uma das razões que fundamentam, a nosso ver, a legitimidade do MP brasileiro para acionar o sistema de proteção interamericano por intermédio do procedimento de queixa individual.²²⁰ Se no sistema interamericano há essa previsão, os procedimentos de queixa previstos nos principais tratados de direitos humanos do sistema ONU estabelecem como legitimados para dar início ao procedimento de queixa individual somente as vítimas e seus representantes.

De que forma, então, poderia o MP, enquanto órgão governamental, ser considerado legitimado para fazer essa provocação, no que concerne às convenções do sistema global?

É certo que a interpretação de tais regras, idealizadas em outras épocas, demanda uma adequação ao tempo atual e à realidade dos países onde as violações ocorrem.

Como já sustentado no item 2.8, uma interpretação evolutiva e consonante com o princípio *pro homine* habilita o MP, tanto no sistema global, quanto no sistema regional americano, a encaminhar tais comunicações quando seus membros se depararem com casos concretos e individuais de graves violações não sanadas ou não reparadas pelo sistema interno. Afinal, o que se busca é a maior proteção do ser humano.

O MP brasileiro é uma Instituição governamental dotada de autonomia e independência, que tem como missão constitucional a defesa dos direitos humanos. Se devemos utilizar sempre a regra mais favorável ao indivíduo, não há por que se negar a este a proteção ministerial também na instância internacional. Se o MP pode garantir ao indivíduo o acesso ao sistema internacional e não há impedimento legal, ao contrário, existe autorização para a defesa de direitos humanos no ordenamento jurídico interno, negar-lhe essa legitimidade seria ir contra os princípios que regem a proteção internacional dos direitos humanos.

²²⁰ Jorge Alberto de Oliveira Marum já vislumbrava a possibilidade de o MP encaminhar à CIDH queixas e denúncias de violação de direitos humanos. Cf. MARUM. Jorge Alberto de Oliveira. *Op. cit.*, p. 254.

É crucial ressaltar, ainda, que o *Comitê de Direitos Humanos da ONU* concluiu que as comunicações podem ser encaminhadas por organizações ou terceiras pessoas que representem o indivíduo que teve seu direito violado.²²¹

Especialmente em situações de violações aos direitos fundamentais de crianças, adolescentes e idosos em situação de risco, a legislação brasileira autoriza expressamente o MP a agir, de ofício, independentemente de autorização das vítimas, na condição de substituto processual. No que concerne a indivíduos pertencentes a outros grupos, importante será a obtenção de sua autorização para que essa “representação” seja formalizada.

As seguintes Convenções, ratificadas pelo Brasil, contêm previsão de procedimentos de queixa individual, os quais, segundo o entendimento aqui sustentado, poderão ser acionados pelo MP em hipóteses de violações de direitos humanos: I) no sistema interamericano – a CADH (art. 44), o Protocolo de São Salvador (art. 19, 6, que só admite o procedimento de queixa individual em relação aos direitos à educação e à organização sindical), a Carta Democrática Interamericana (art. 8º), a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (art. 12); II) no sistema global (ONU) – o Protocolo facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 1º), o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (arts. 1º e 2º), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (art. 14),²²² a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (art. 22,1), o Protocolo Facultativo à Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (art. 1º, 1), a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (art. 31.1), o Terceiro Protocolo facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Relativo a um Procedimento de Comunicações (art. 5º, 1 e 2).

Cumprе salientar que levar ao sistema global ou regional, por meio dos procedimentos de queixa individual, questões envolvendo a violação a direitos que não sejam de primeira geração pode não ser uma tarefa fácil. No sistema interamericano, salvo em relação ao direito à educação e à organização sindical, que conta com

²²¹ Cf. Piovesan, Flávia. *Direitos humanos..., cit.*, p. 256, nota 21.

²²² Somente em 2003 houve o reconhecimento pelo Brasil do mecanismo de queixa individual, por meio do decreto 4.738/2003.

autorização prevista no art. 19, 6 do Protocolo de São Salvador, os demais direitos não são expressamente contemplados na CADH.²²³ Já no sistema ONU, o Brasil não ratificou o Protocolo do PIDESC, que prevê o procedimento de queixa individual.

Diante disso, Valerio Mazzuoli sugere que, para se levar uma questão ambiental, por exemplo, à CIDH, o peticionário deve fazê-lo de forma indireta, alegando, por exemplo, violação a um direito de primeira geração, como o direito à vida, embutindo o direito ao meio ambiente sadio, no que ele chamou de proteção “por ricochete”.²²⁴

2.10.3. Controle de convencionalidade²²⁵

Quando um Estado adere a um tratado internacional de direitos humanos, reconhece a possibilidade de supervisão e de controle internacionais quanto ao cumprimento de tais normas.²²⁶ A ratificação importa, portanto, em que os atos internos editados e/ou praticados pelos Poderes do Estado devem se compatibilizar com o referido pacto, sob pena de sua responsabilização internacional, por descumprimento dos compromissos assumidos.²²⁷

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos menciona expressamente este controle de compatibilidade em seu art. 43, quando dispõe que “Os Estados partes obrigam-se a proporcionar à Comissão as informações que esta lhes solicitar sobre a

²²³ O art. 26 da CADH pugna pela efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais, por exemplo, mas de forma genérica, remetendo à Carta da OEA.

²²⁴ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., pp. 934/935.

²²⁵ “Proponho que se reconheça natureza constitucional aos tratados internacionais de direitos humanos, submetendo, em consequência, as normas que integram o ordenamento positivo interno e que dispõem sobre a proteção dos direitos e garantias individuais e coletivos a um duplo controle de ordem jurídica: o controle de constitucionalidade e, também, o controle de convencionalidade, ambos incidindo sobre as regras jurídicas de caráter doméstico”. (Ministro Celso de Mello, HC 87.535/TO, p. 341. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=597891>>. Acesso em 21/08/2017).

²²⁶ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, cit., p. 492.

²²⁷ O controle da compatibilidade dos atos internos em relação aos tratados internacionais de direitos humanos deve ser realizado pelos três Poderes do Estado. Marcus Pinto Aguiar elenca os quatro tipos de controle de convencionalidade: o controle administrativo (no âmbito do Poder Executivo), o controle legislativo (do Poder Legislativo), o controle judicial nacional (do Poder Judiciário interno) e o controle internacional (da Corte Interamericana). In: AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 108.

maneira pela qual o seu direito interno assegura a aplicação efetiva de quaisquer disposições desta Convenção”.

No Brasil, os tratados internacionais de direitos humanos podem ser recepcionados como equivalentes às emendas constitucionais, se for observado o rito previsto no art. 5º, par. 3º da CRFB. Quando não seguirem esse procedimento especial, o atual entendimento do Supremo Tribunal Federal confere aos tratados internacionais de direitos humanos *status* supralegal.²²⁸ Em ambos os casos, faz-se necessário que as normas ordinárias internas se adequem aos mesmos.²²⁹

Como já referido, o sistema internacional de proteção de direitos humanos é subsidiário do sistema interno. Dessa forma, cabe primeiramente ao Estado parte controlar internamente a compatibilidade de seus atos internos com os tratados que ratificou.²³⁰

No modelo brasileiro, portanto, as normas domésticas²³¹ e os atos praticados em sua jurisdição devem ser analisados sob dois prismas:²³² *i*) sob a óptica da Constituição

²²⁸ Mas, como já mencionado, há divergência na doutrina acerca do *status* dos tratados internacionais de direitos humanos no sistema jurídico brasileiro. Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, cit., pp. 124 e ss. e 488; MAZZUOLI, Valério. *O controle...*, cit., pp. 82 e 93; RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, cit., p. 486; MARINONI, Luiz Guilherme. “Controle de convencionalidade (na perspectiva do direito brasileiro)”. In: MARINONI, Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Coords.). *Op. cit.*, p. 63.

²²⁹ André de Carvalho Ramos assinala, com propriedade, que: “(...) não importa a visão que predomine em um Estado sobre o status normativo interno da Convenção (...). Caso uma lei interna, ou mesmo a Constituição, viole a Convenção Americana de Direitos Humanos, o Brasil será responsabilizado internacionalmente”. (In: RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, cit., pp. 140/141).

²³⁰ Como leciona Valerio de Oliveira Mazzuoli: “(...) o controle nacional (pelos juízes e tribunais internos) da convencionalidade das normas domésticas é o que por primeiro deve ser realizado, antes de qualquer manifestação de um tribunal internacional a respeito. As cortes internacionais somente controlarão a convencionalidade de uma norma interna caso o Poder Judiciário de origem não tenha controlado essa mesma convencionalidade, ou a tenha realizado de maneira insuficiente. (...)”. (MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. “Teoria geral do controle de convencionalidade no Direito brasileiro”. In: MARINONI, Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Coords.). *Controle de convencionalidade...*, cit., pp. 33/34 e 37).

²³¹ Até mesmo as normas constitucionais necessitam ser compatibilizadas com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado, sob pena de responsabilização. Foi o que aconteceu no *Caso A Última Tentação de Cristo*, em que a Corte IDH decidiu que o Chile deveria modificar seu ordenamento jurídico interno, estatuidando que “- quarto, qualquer regra de direito interno, independentemente de sua categoria (constitucional ou infraconstitucional), pode, por sua própria existência e aplicabilidade, comprometer per se a responsabilidade de um Estado Parte em um tratado de direitos humanos;”. Cf. TRINDADE, A. A. Cançado. *Tratado...*, cit., p. 555.

²³² “Os direitos humanos, então, no Brasil possuem uma dupla garantia: o controle de constitucionalidade nacional e o controle de convencionalidade internacional. Qualquer ato ou norma deve ser aprovado pelos dois controles, para que sejam respeitados os direitos no Brasil, (...)”. (RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, cit., p. 494).

(controle de constitucionalidade), e *ii*) mas também tendo como paradigma os tratados internacionais, o que se passou a denominar de *controle de convencionalidade*.²³³ Só serão válidos, pois, se passarem por esses dois crivos, ou seja, se não entrarem em conflito com as normas superiores.²³⁴

O controle de convencionalidade pode ser interno ou internacional. Interno, quando é realizado pelos órgãos internos do Estado parte, que aferem a compatibilidade vertical dos atos editados ou praticados com os tratados ratificados pelo País.²³⁵ Internacional, quando os organismos internacionais²³⁶ analisam essa compatibilidade.

No âmbito do controle interno, os três Poderes, cada um em sua esfera de atribuições,²³⁷ têm o dever e a responsabilidade de proceder a esse confronto de compatibilização dos atos nacionais com as normas internacionais. Mas o controle jurisdicional é aquele que falará por último, quando os demais falharem.²³⁸ A CorteIDH

²³³ Marcus Pinto Aguiar ensina que: “Esta técnica teve origem na França e se deu a partir do momento em que o Conselho Constitucional francês, na decisão n. 74-54 DC, de 15 de janeiro de 1975, entendeu-se incompetente para ‘analisar a convencionalidade preventiva das leis’”. (AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 99). Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. “Teoria geral...”, *cit.*, p. 4; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *O controle... cit.*, pp. 133/134.

²³⁴ Como apontado por Luiz Flávio Gomes, prefaciando a obra de Valerio de Oliveira Mazzuoli: “Todas as vezes que a lei atritar com os tratados mais favoráveis ou com a Constituição, ela não vale”. (In: MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *O controle jurisdicional... cit.*, p. 22. Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional... cit.*, p. 405.

²³⁵ Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. “Teoria geral...”, *cit.*, pp. 33/34, 43.

²³⁶ Os Tribunais internacionais e os Comitês realizam o controle de convencionalidade internacional. A decisão da CorteIDH no sentido da inconvenção do ato interno é obrigatória, por força do disposto no art. 68.1 da CADH, devendo o Estado cumpri-la, procedendo à compatibilização do ato com a Convenção. Cf. MARINONI, Luiz Guilherme. “Controle de convencionalidade (na perspectiva do direito brasileiro)”. In: MARINONI, Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Coords.). *Controle de convencionalidade:..., cit.*, p. 79.

²³⁷ Como sinalizado pela CorteIDH no *Caso Gelman Vs. Uruguai* (grifei): “193. Cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, **todos sus órganos**, incluidos sus jueces, están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, por lo que los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes y en esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”. Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *O controle jurisdicional... cit.*, pp. 212/216; SARLET, Ingo Wolfgang. “Notas sobre as relações entre a Constituição Federal de 1988 e os Tratados de Direitos Humanos na perspectiva do assim chamado controle de convencionalidade”. In: MARINONI, Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Coords.). *Controle de convencionalidade:..., cit.*, pp. 112/113.

²³⁸ O Judiciário é um verdadeiro escudo a proteger o Estado de ser responsabilizado pelos organismos internacionais pela violação de direitos humanos. Uma vez provocado, cabe a ele zelar pela garantia dos direitos humanos assegurados na ordem jurídica, da qual os tratados internacionais também fazem parte.

já sinalizava, em 2006, no *Caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile*, sobre a obrigação dos juízes nacionais realizarem esse controle.²³⁹

No Brasil, na esfera do Judiciário, o controle interno pode se dar pela via de exceção (controle difuso ou concreto) ou pela via de ação (controle concentrado ou abstrato). Pelo controle difuso, qualquer juiz ou tribunal pode se manifestar a respeito da compatibilidade de um ato interno com os tratados de direitos humanos em vigor no País.²⁴⁰ Valerio Mazzuoli, reproduzindo o posicionamento da CorteIDH, ensina que tal controle pode e deve ser efetuado *ex officio*²⁴¹ ou a pedido da parte, devendo ser analisado, no caso concreto, em preliminar, antes do mérito.²⁴² Já o controle

A negativa de proteção judicial efetiva importa no esgotamento dos recursos internos e poderá implicar a responsabilização internacional do Estado. (Cf. APPIO, Eduardo. “Os juízes e o controle de convencionalidade no Brasil”. MARINONI Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Coords.). *Controle de convencionalidade:..., cit.*, p. 191).

²³⁹ “124. *La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de ‘control de convencionalidad’ entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.*” (grifo nosso). Desde 1978, quando começou a funcionar, a CorteIDH já controlava a convencionalidade das leis frente à CADH, mas foi nesse Caso que a Corte inaugurou a doutrina do controle interno de convencionalidade e se utilizou dessa nomenclatura. Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público..., cit.*, p. 324.

²⁴⁰ A decisão decorrente do controle difuso de convencionalidade só produz efeito no caso concreto. Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *O controle jurisdicional..., cit.*, p. 180.

²⁴¹ Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *O controle jurisdicional..., cit.*, p. 198/200; MARINONI, Luiz Guilherme. “Controle de convencionalidade (na perspectiva do direito brasileiro)”. In: MARINONI, Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Coords.). *Controle de convencionalidade:..., cit.*, pp. 66/67.

²⁴² “Para a Corte Interamericana, o juiz nacional, como *longa manus* do Estado, tem o dever de compatibilizar a normativa doméstica com os ditames dos tratados de direitos humanos ratificados e em vigor no país, devendo proceder *ex officio* (para além, evidentemente, de quando há iniciativa da parte). A sua atuação é direta e não requer pedido do interessado, tampouco autorização constitucional ou legislativa para tanto, pois decorrente da jurisprudência vinculante da Corte. Também deverá o magistrado controlar a convencionalidade de forma *preliminar*, antes da análise do mérito do pleito principal. Depois de realizado *ex officio* e preliminarmente, só assim, poderá o juiz passar ao exame de mérito do pedido principal e proferir sentença.” (MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *O controle jurisdicional..., cit.*, p. 40). Complementa o autor, ao tratar do controle difuso da convencionalidade (grifei): “(...) se a Corte Interamericana (repita-se: a ‘intérprete última’ da Convenção) não limita dito controle a um pedido expresso das partes em um caso concreto e, se, ao seu turno, os juízes e tribunais locais ‘devem’ levar em conta a interpretação que do tratado faz a Corte Interamericana, tal significa que **o Poder Judiciário interno não deve se prender à solicitação das partes, senão controlar a convencionalidade das leis ex officio, sempre que estiver diante de um caso concreto cuja solução possa ser encontrada em tratado internacional de direitos humanos de que o Estado é parte: iura novit curia**”. (*Idem*, p. 49). Nesse sentido, vale conferir o posicionamento da CorteIDH na sentença do

concentrado é realizado pelo Supremo Tribunal Federal, por provocação dos legitimados previstos no art. 103 da CRFB, com fundamento no disposto no art. 102, I, *a* da Carta Magna, como meio de retirar a validade de norma interna incompatível (ou menos benéfica) com os tratados de direitos humanos aprovados pelo rito qualificado do art. 5º, par. 3º da CRFB, os quais são equivalentes às emendas constitucionais.²⁴³

A norma interna declarada incompatível com uma Convenção de direitos humanos será considerada inválida²⁴⁴ e os efeitos da declaração de inconvenção são *ex tunc*.²⁴⁵

Releva sempre registrar que, diante de eventual conflito entre as normas internas e as normas internacionais de direitos humanos, deve prevalecer a mais benéfica aos indivíduos, por força do princípio *pro homine*. As normas internas menos benéficas que os tratados devem ser invalidadas pelo Judiciário.²⁴⁶ E não só as normas internacionais devem servir para esse cotejo, mas também a jurisprudência das Cortes de Direitos Humanos e os padrões internacionais aplicáveis.²⁴⁷

Caso Aguado Alfaro e outros Vs. Peru (grifei): “128. Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. **En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también ‘de convencionalidad’ ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto, aunque tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones**”.

²⁴³ Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *O controle jurisdicional...*, cit., p. 176.

²⁴⁴ Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., pp. 331/332.

²⁴⁵ O STF, ao analisar a possibilidade de prisão civil do depositário infiel diante do PIDCP e da CADH (REs 349.703/RS e 466.343/SP), reconheceu que as normas infraconstitucionais que autorizavam tal possibilidade deixaram de ter aplicabilidade diante do efeito paralisante dos tratados. Cf. ALVES, Waldir. *Op. cit.*, pp. 328, 330; MAZZUOLI, Valerio Oliveira. *O controle jurisdicional...*, cit., pp. 70, 140, 161, 181. O autor sinaliza também a possibilidade de o Judiciário proceder à *interpretação conforme* do ato impugnado com a Convenção, adequando-o (Idem, pp. 200/201). Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, cit., p. 489; SARLET, Ingo Wolfgang. *Op. cit.*, p. 113.

²⁴⁶ Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., pp. 331/332.

²⁴⁷ Nesse sentido advertiu a CorteIDH no *Caso Comunidade Garifuna de Punta Piedar e seus Membros Vs. Honduras* (grifei): “211. (...) Sin embargo, la Corte advierte la relevancia de la debida interpretación de la legislación y aplicación del control de convencionalidad, **a la luz de la jurisprudencia de la Corte y estándares internacionales aplicables**, a fin de garantizar los derechos de la propiedad colectiva indígena y tribal. (...)”. A CorteIDH desenvolveu a doutrina do controle de convencionalidade inicialmente em sua jurisdição contenciosa, em casos relacionados às leis de anistia (ver *Caso Almonacid Arellano vs. Chile*), mas também suas opiniões consultivas determinam o *standard* a ser seguido pelos países, devendo os atos internos com elas se compatibilizarem. Cf. BAILLIET, Cecilia M. *Op. cit.*, pp. 259/260; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *O controle jurisdicional...*, cit., p. 41, 69.

Podemos citar como exemplos de casos em que o controle de convencionalidade interno foi efetuado pelo Supremo Tribunal Federal²⁴⁸ os julgados referentes à questão da exigibilidade de diploma de curso superior de jornalista para o exercício da profissão (RE 511.961),²⁴⁹ bem como o julgamento conjunto dos REs 466.343-1/SP e 349.703 e dos HCs 87.585/TO e 92.566, que tratavam da prisão do depositário infiel. Também no julgamento da Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347-DF, o STF adequou a atuação do Judiciário brasileiro aos preceitos da CADH, determinando, entre outras medidas, a realização das audiências de custódia. Em todos esses processos foi feita a compatibilização da legislação interna com a CADH. Mais recentemente, no ano de 2015, quando do julgamento do ARE 860.979 AgR/DF, a 2ª Turma do STF efetuou o controle de compatibilidade entre os atos internos nacionais que envolviam o direito à educação de deficientes auditivos e a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Também em 2015, a questão da audiência de custódia retornou ao STF, no âmbito da ADI 5.240/SP, tendo a Corte Suprema entendido que a regra prevista na CADH devia prevalecer.

O Superior Tribunal de Justiça também efetuou o controle de convencionalidade no REsp 1.640.084-SP, em causa envolvendo o crime de desacato, considerando-o incompatível com o art. 13 da CADH.

Além das poucas vezes em que esse controle foi efetuado pelos Tribunais pátrios, em algumas dessas ocasiões a aferição deixou a desejar, proferindo-se decisões em que as normas internas prevaleceram sobre as normas internacionais mais benéficas. Foi o que ocorreu, por exemplo, no caso da ADPF 153, que impugnava a chamada “Lei de Anistia”,²⁵⁰ e no julgamento pelo STJ do HC 379.269/MS (crime de desacato).²⁵¹

²⁴⁸ O STF também efetuou o controle de convencionalidade no conhecido “Caso do Mensalão” (Ação Penal n. 470), no qual se alegou violação à CADH por descumprimento da garantia do duplo grau de jurisdição. A Corte Suprema brasileira entendeu que as normas processuais brasileiras prevaleciam sobre as da Convenção. Cf. MAZZUOLI, Valerio Oliveira. *Controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. 5 ed., cit., pp. 192/201.

²⁴⁹ No julgamento do RE, o STF arrolou entre os fundamentos da decisão o posicionamento da CorteIDH na OC n. 5/85.

²⁵⁰ A CorteIDH, ao analisar o *Caso Gomes Lund* e outros, expressamente reconheceu que o STF não exerceu o controle de convencionalidade quando da análise do pedido de invalidade da Lei da Anistia, formulado no âmbito da ADPF 153, assim decidindo: “177. No presente caso, o Tribunal observa que não foi exercido o controle de convencionalidade pelas autoridades jurisdicionais do Estado e que, pelo contrário, a decisão do Supremo Tribunal Federal confirmou a validade da interpretação da Lei de Anistia, sem considerar as obrigações internacionais do Brasil derivadas do Direito Internacional, particularmente aquelas estabelecidas nos artigos 8 e 25 da Convenção Americana, em relação com os artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento. O Tribunal estima oportuno recordar que a obrigação de cumprir

A omissão do Judiciário em proceder ao controle de convencionalidade²⁵² ou o equívoco na avaliação da incompatibilidade pode importar em responsabilização internacional do Estado.²⁵³ Mas essa responsabilização, como já mencionado, é subsidiária, complementar, só devendo ocorrer quando o Estado falhar internamente em exercer o controle que lhe cabe. Nesse sentido, merece ressaltar o posicionamento da CorteIDH, na sentença do *Caso García Ibarra e outros vs. Equador*:

103. Lo anterior se asienta en el principio de complementariedad, que informa transversalmente el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el cual es “coadyuvante o complementario de la [protección] que ofrece el derecho interno de los Estados americanos”. Es decir, el Estado “es el principal garante de los derechos humanos de la personas, de manera que, si se produce un acto violatorio de dichos derechos, es el propio Estado quien tiene el deber de resolver el asunto a nivel interno y reparar, antes de tener que responder ante instancias internacionales como el Sistema Interamericano, lo cual deriva del carácter subsidiario que reviste el proceso internacional frente a los sistemas nacionales de garantías de los derechos humanos”. Es precisamente en función de ese principio de complementariedad que, en la jurisprudencia de la Corte, se ha desarrollado la concepción de que todas las autoridades y órganos de un Estado Parte en la Convención tienen la obligación

as obrigações internacionais voluntariamente contraídas corresponde a um princípio básico do direito sobre a responsabilidade internacional dos Estados, respaldado pela jurisprudência internacional e nacional, segundo o qual aqueles devem acatar suas obrigações convencionais internacionais de boa-fé (*pacta sunt servanda*). Como já salientou esta Corte e conforme dispõe o artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, os Estados não podem, por razões de ordem interna, descumprir obrigações internacionais. As obrigações convencionais dos Estados Parte vinculam todos os seus poderes e órgãos, os quais devem garantir o cumprimento das disposições convencionais e seus efeitos próprios (*effet utile*) no plano de seu direito interno. (...)”.

²⁵¹ A despeito da decisão proferida no REsp 1.640.084-SP, que verificou a incompatibilidade do tipo penal de desacato com a CADH, no ano que se seguiu, a 3ª. Seção do STJ, responsável pela uniformização da jurisprudência da Corte Especial, decidiu em sentido contrário à 5ª. Turma, no julgamento do HC 379.269/MS.

²⁵² Os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil são fonte formal e material de direito e integram nossa ordem jurídica. A compatibilidade entre os atos internos submetidos ao Poder Judiciário com os referidos tratados deve sempre ser aferida pelos juízes, a pedido das partes ou de ofício. Na prática, nem as partes têm provocado, nem os juízes têm realizado esse controle, situação que urge ser modificada. Cf. APPIO, Eduardo. “Os juízes e o controle de convencionalidade no Brasil”. MARINONI, Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Coords.). *Controle de convencionalidade:..., cit.*, pp. 200, 210/211.

²⁵³ Cf. AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 101. E, de fato, a CorteIDH teve oportunidade de declarar a incompatibilidade da Lei de Anistia brasileira no *Caso Gomes Lund e outros vs. Brasil*.

de ejercer un “control de convencionalidad” De este modo, solamente si un caso no se ha solucionado a nivel interno, como correspondería primariamente hacerlo a cualquier Estado Parte en la Convención en ejercicio efectivo del control de convencionalidad, entonces el caso podría llegar ante el Sistema.

No controle de convencionalidade internacional, cabe aos órgãos internacionais de monitoramento (*treaty bodies*) a tarefa de fiscalizar e controlar a aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos. Como asseverado por Cançado Trindade: “(...) os atos internos dos Estados podem vir a ser objeto de exame por parte dos órgãos de supervisão internacionais quando se trata de verificar a sua conformidade com as obrigações internacionais dos Estados em matéria de direitos humanos. (...)”.²⁵⁴

No sistema interamericano,²⁵⁵ o controle internacional de convencionalidade das normas internas tem sido exercido tanto pela Comissão, quanto pela Corte. Esta última assim procedeu em vários casos contenciosos,²⁵⁶ envolvendo violações concretas, valendo citar:²⁵⁷ o caso *Almonacid Arellano versus Chile*, o caso *dos Trabalhadores Demitidos do Congresso vs. Peru*, o caso *Cabrera García e Montiel Flores versus*

²⁵⁴ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado...*, cit., p. 518. André de Carvalho Ramos menciona o posicionamento de Cançado Trindade acerca da possibilidade de controle direto e abstrato das leis internas em face da normatividade internacional de direitos humanos (RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, cit., p. 169).

²⁵⁵ André de Carvalho Ramos esclarece que o sistema europeu, que inicialmente vedava o controle de convencionalidade, sofreu atenuações, sendo que hoje: “(...) mesmo uma norma geral, como a lei, pode ser objeto de apreciação por parte da Corte Permanente Europeia de Direitos Humanos, já que, como estabeleceu a jurisprudência europeia, *pode existir a chamada vítima em potencial, que seria o indivíduo cuja esfera do juridicamente protegido seria violada caso a dita lei fosse aplicada*”. (RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, cit., p. 170).

²⁵⁶ Michele Carducci e Valerio Oliveira Mazzuoli traçam a cronologia da teoria do controle de convencionalidade nas sentenças dos casos contenciosos na CorteIDH: *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala* (2005), voto concorrente do Juiz Sergio García Ramírez, par. 27; *Caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile* (2006), parágrafos 124 e 125; *Caso Trabalhadores demitidos do Congresso (Aguardo Alfaro y otros) vs. Peru* (2006), par. 63; *Caso La Cantuta vs. Peru* (2006), par. 173; *Caso Boycé e outros vs. Barbados* (2007), par. 78; *Caso Fermín Ramírez e Rxcacó Reyes vs. Guatemala* (2008), par. 128; *Caso Radilla Pacheco vs. México* (2009), par. 338-340; *Caso Cabrera Garcia e Montiel Flores vs. México* (2010), par. 225; *Caso Gelman vs. Uruguay* (2011). In: CARDUCCI, Michele; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Teoria tridimensional das integrações supranacionais: Uma análise comparativa dos sistemas e modelos de integração da Europa e América Latina*. Rio de Janeiro: Forense, 2014, pp. 80/83.

²⁵⁷ Cf. PIOVESAN, Flávia. “Controle de convencionalidade, direitos humanos e diálogo entre jurisdições”. MARINONI, Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Coords.). *Controle de convencionalidade:... cit.*, pp. 125/133.

México, o caso Gelman vs. Uruguai, o caso Loayza Tamayo versus Perú e o caso Gomes Lund e outros versus Brasil.

Esse controle também pode ser exercido pela Corte em sua função consultiva, como previsto no art. 64 da CADH, caracterizando-se como um controle em abstrato.

Por sua vez, a CIDH provocou a CorteIDH acerca da responsabilidade internacional do Estado decorrente de leis conflitantes com a CADH, tendo o órgão jurisdicional interamericano chegado às seguintes conclusões, no parecer consultivo n. 14/1994:

1. That the promulgation of a law in manifest conflict with the obligations assumed by a state upon ratifying or adhering to the Convention is a violation of that treaty. Furthermore, if such violation affects the protected rights and freedoms of specific individuals, it gives rise to international responsibility for the state in question.

2. That the enforcement by agents or officials of a state of a law that manifestly violates the Convention gives rise to international responsibility for the state in question. If the enforcement of the law as such constitutes an international crime, it will also subject the agents or officials who execute that law to international responsibility.

No referido parecer, a Corte entendeu que, quanto às leis autoexecutáveis (ou de aplicação imediata) que se mostrem conflitantes com a CADH, sua simples promulgação é suficiente para o exercício do controle de convencionalidade abstrato. Na opinião consultiva em foco é citado, como exemplo dessa hipótese, o caso de uma norma que prive uma parcela da população de seus direitos, em função de sua raça. Tal norma fere automaticamente todos os membros dessa raça, o que torna admissível esse controle. Por outro lado, a Corte se posicionou no sentido de que as leis não autoexecutáveis demandam um caso concreto para que esse controle possa ser exercido.²⁵⁸

Esse posicionamento restritivo, que vedaria o controle de convencionalidade abstrato por parte da Corte (no exercício de sua função contenciosa),²⁵⁹ vem sendo

²⁵⁸ V. parágrafos 41 a 43 do parecer consultivo n. 14/1994 da CorteIDH.

²⁵⁹ V. parágrafos 49 a 50 do parecer consultivo n. 14/1994 da CorteIDH.

gradativamente superado, cedendo ao entendimento, já sinalizado por Cançado Trindade em seu voto dissidente no *Caso El amparo – Reparación*,²⁶⁰ de que a responsabilidade internacional do Estado surge com a mera aprovação de ato normativo incompatível com os compromissos constantes dos tratados internacionais de direitos humanos aos quais aderiu, situação que configura violação da obrigação internacional de **prevenção**.²⁶¹ Essa tendência é confirmada na sentença do *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador*, parágrafo 98: “(...) *La Corte hace notar, además, que, a su juicio, esa norma per se viola el artículo 2 de la Convención Americana, independientemente de que haya sido aplicada en el presente caso. (...)*”

Pode acontecer também um conflito entre os controles de convencionalidade nacional e internacional, quando, por exemplo, o Judiciário decidir que determinado ato é compatível com as normas internacionais de direitos humanos e um organismo internacional decidir que o referido ato as viola. Nesse contexto, o controle internacional prevalece sobre o controle interno, sob pena de transformarmos em letra morta os compromissos internacionais pactuados entre os Estados e os organismos internacionais.²⁶²

Diante de todo o exposto, mostra-se fundamental que os operadores do Direito, especialmente Juízes, Defensores Públicos e membros do Ministério Público, que lidam diariamente com essa temática, conheçam as normas internacionais de direitos humanos e a interpretação que os órgãos internacionais têm feito dos dispositivos das

²⁶⁰ “22. Um Estado pode, por conseguinte, ter a sua responsabilidade internacional comprometida, a meu ver, pela simples aprovação e promulgação de uma lei em desarmonia com as suas obrigações internacionais convencionais de proteção ou pela não adequação do seu direito interno, para assegurar o fiel cumprimento de tais obrigações, ou pela não adoção da legislação necessária para dar cumprimento a estas últimas. É chegado o momento de precisar a abrangência das obrigações legislativas dos Estados partes nos tratados de direitos humanos. O *tempus commisi delicti* é, no meu entender, o da aprovação e promulgação de uma lei, que per se, pela sua própria existência e aplicabilidade, afeta os direitos humanos protegidos (no contexto de um determinado caso concreto, diante a existência de vítimas de violações dos direitos protegidos), sem que seja necessário esperar pela aplicação subsequente desta lei, gerando um dano adicional.” Disponível em <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/interamericano/2225caso.htm>>. Acesso em 17/09/2017.

²⁶¹ “Busca-se, com isso, o aumento da proteção ao indivíduo, já que a mera edição de lei (autoaplicável ou não) demonstra uma violação da obrigação internacional de prevenção, não devendo ser esperada a concretização do dano ao particular.” (RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional...*, cit., p. 174).

²⁶² Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, cit., p. 424.

Convenções,²⁶³ de modo a fazer o confronto entre aquelas e os atos internos, especialmente quando violadores desses direitos. Nesse sentido, vale a recomendação do Ministro Celso de Mello, quando do julgamento do HC 87.585/TO: “Deveremos interpretar a convenção internacional e promover, se for o caso, o controle de convencionalidade dos atos estatais internos ou domésticos, em ordem a impedir que a legislação nacional transgrida as cláusulas inscritas em tratados internacionais de direitos humanos”.²⁶⁴

Lamentavelmente, a realidade revela que, no Brasil, o desconhecimento dessas normas (e de sua importância) é generalizado, sem falar na resistência em aplicá-las.²⁶⁵ Importa reiterar que não só os tratados, mas também a jurisprudência das Cortes Internacionais,²⁶⁶ bem como as opiniões consultivas²⁶⁷ são instrumentos essenciais que precisam ser conhecidos e aplicados para uma melhor atuação desses profissionais, de

²⁶³ Os operadores do Direito, e em especial os membros do MP e da DP, devem, em suas manifestações em ações envolvendo violações de direitos humanos, prequestionar os dispositivos da normativa internacional que se aplicam ao caso, de modo a viabilizar a interposição de eventuais recursos constitucionais que se mostrem necessários, nos termos do disposto nos arts. 102 e 105 da CRFB.

²⁶⁴ Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=597891>>. Acesso em 21/08/2017. O Ministro destacou em seu voto a relevância da função política do Judiciário, ao asseverar que: “(...) convém insistir na asserção de que o Poder Judiciário constitui o instrumento concretizador das liberdades civis, das franquias constitucionais e dos direitos fundamentais assegurados pelos tratados e convenções internacionais subscritos pelo Brasil. Essa alta missão, que foi confiada aos juízes e Tribunais, qualifica-se como uma das mais expressivas funções políticas do Poder Judiciário. (...) É dever dos órgãos do Poder Público – e notadamente dos juízes e Tribunais – respeitar e promover a efetivação dos direitos humanos garantidos pelas Constituições dos Estados nacionais e assegurados pelas declarações internacionais, em ordem de permitir a prática de um constitucionalismo democrático aberto ao processo de crescente internacionalização dos direitos básicos da pessoa humana” (grifo nosso).

²⁶⁵ Cf. AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 103. Valério Mazzuoli cita, inclusive, como exemplo a não ser seguido, decisão do Superior Tribunal do Trabalho em que o órgão jurisdicional não reconhece qualquer valor às convenções internacionais do trabalho, a despeito do posicionamento do STF de que tais pactos possuem *status* supralegal (In: MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *O controle...*, *cit.*, pp. 71/74).

²⁶⁶ Flávia Piovesan menciona a escassez de decisões do Supremo Tribunal Federal implementando a jurisprudência da CorteIDH. Fato curioso é que o Supremo Tribunal Federal, tão econômico quando se trata da jurisprudência da CorteIDH, é pródigo em citações a decisões das Cortes Supremas alemã e americana (Cf. PIOVESAN, Flávia. “Controle de convencionalidade...”, *cit.*, pp. 138/139). No mesmo sentido, AGUIAR, Marcus Pinto. *Op. cit.*, p. 96 e 103. Diversos países da América Latina, como por exemplo Costa Rica, Bolívia, República Dominicana, Peru, Argentina e Colômbia, estão à frente do Brasil nesse aspecto, dialogando com o órgão jurisdicional interamericano, como ressaltado pela própria CorteIDH no caso *Cabrera Garcia y Montiel Flores vs. Mexico*, itens 226 a 232. Cf. CARDUCCI, Michele. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Op. cit.*, p. 78; Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *O controle jurisdicional...*, *cit.*, pp. 52/53. Sobre a importância de os operadores do Direito conhecerem também a jurisprudência e as opiniões consultivas da CorteIDH, cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *O controle jurisdicional...*, *cit.*, pp. 40/44 e 57; e CUNHA, José Ricardo (Org.). *Direitos humanos – poder judiciário e sociedade*. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2011.

²⁶⁷ Entre os pareceres da CorteIDH, devem ser destacadas a Opinião Consultiva 17/02 (sobre a condição jurídica e os direitos humanos das crianças), a Opinião Consultiva 18/03 (sobre a condição jurídica e os direitos de migrantes sem documentos) e a Opinião Consultiva 24/17 (relativa à identidade de gênero e igualdade e não discriminação de casais do mesmo sexo).

modo a que o Judiciário brasileiro realize o “diálogo das Cortes”, aceitando e acolhendo a interpretação internacional dos direitos humanos.²⁶⁸ A observância das opiniões consultivas previne a responsabilização internacional do Estado por violação aos tratados objeto da interpretação de tais pareceres.²⁶⁹

A CorteIDH já se manifestou nesse sentido, na sentença do *caso Cabrera Garcia y Montiel Flores vs. Mexico*:

(...) 225. (...) *las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana. (...).*

2.10.4. Outras formas de interação do MP com o sistema internacional de proteção dos direitos humanos

²⁶⁸ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Curso..., cit.*, pp. 452, 491 e 493; Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional..., cit.*, p. 37. Uma interpretação nacionalista, divorciada da interpretação dos organismos internacionais (especialmente, no caso brasileiro, da interpretação da CorteIDH), pode ensejar a responsabilização internacional do Estado. Sobre a utilização da técnica da fertilização cruzada pela CIJ, cf. RIETER, Eva. *Op. cit.*

²⁶⁹ Cf. RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional..., cit.*, p. 271.

Além dos mecanismos acima citados, há várias outras formas por meio das quais o Ministério Público pode interagir com o sistema internacional, sempre com vistas a uma maior proteção dos direitos humanos.

Uma importante contribuição em prol dessa proteção seria, em sua atuação extrajudicial, promover, no âmbito federal, esforços junto aos Poderes Executivo e Legislativo para a agilização dos procedimentos de recepção dos documentos normativos internacionais. Como não existe previsão de prazo para que os referidos Poderes analisem, aprovem, ratifiquem ou promulguem os atos necessários à incorporação dos tratados à nossa ordem jurídica, documentos normativos relevantes podem ficar quase indefinidamente vagando pelos meandros desses dois Poderes.²⁷⁰ Foi o que aconteceu com os Pactos Internacionais de Direitos Cívicos e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que só foram ratificados em 1992, apesar de os referidos tratados datarem de 1966. É o que tem ocorrido, mais recentemente, nos casos da *Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias*, do *3º Protocolo da Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança*, que institui o procedimento de queixa individual, e da *Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas*. O primeiro tratado, adotado pela Resolução 45/158 da Assembleia Geral da ONU em 18 de dezembro de 1990, ainda sequer foi assinado pelo Brasil. O segundo documento foi assinado pelo Brasil em 2012, aprovado pelo Legislativo (decreto legislativo n. 85/2017), constando informação no sítio eletrônico da ONU de que a ratificação se deu em 29 de setembro de 2017, faltando ainda a promulgação do protocolo.²⁷¹ Quanto ao último pacto, já foi assinado, mas ainda não ratificado.

Outra vertente fundamental para a efetivação dos direitos humanos consiste na implementação interna das sentenças internacionais que condenarem o Brasil por violação de direitos humanos. Na hipótese de o Estado se manter inerte em cumprir as determinações constantes da sentença internacional, o Ministério Público poderá ajuizar

²⁷⁰ De fato, a Constituição não fixa prazos para que o Executivo encaminhe para o Legislativo o tratado assinado, para que este aprove o tratado, ou ainda para a ratificação pelo Executivo, situação que pode impactar a recepção do pacto na ordem jurídica interna e, conseqüentemente, a proteção dos direitos humanos, objeto do documento normativo. Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos...*, cit., pp. 117/120; RAMOS, André de Carvalho. *Curso...*, cit., pp. 462/463.

²⁷¹ Informação disponível em https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-d&chapter=4&clang=en. Acesso em 11/09/2018.

a medida judicial cabível para a efetivação da decisão, com fulcro no disposto no art. 109, III da CRFB.²⁷² André de Carvalho Ramos sinaliza que cabe ao MP implementá-las, sugerindo diversas medidas judiciais, como a ação civil pública, a ação penal pública, a ação de improbidade etc.²⁷³

A atuação como *amicus curiae* igualmente se consubstancia em importante papel a ser exercido pelo MP. *O amicus curiae*, ou amigo do Tribunal, não é parte na ação, demanda ou disputa, mas pode ser admitido ao processo pelas contribuições que pode trazer à solução do conflito. Como esclarece Cançado Trindade, os *amici curiae*, tanto no procedimento contencioso quanto no consultivo, “ampliam o campo de conhecimento sobre os temas tratados, já que revelam um conhecimento especializado ou um enfoque próprio sobre as questões jurídicas abordadas em cada caso”.²⁷⁴ A CorteIDH, nos termos do disposto no art. 44 de seu Regulamento, admite a participação de *amicus curiae* como instrumento de aporte de informações que subsidiarão seu julgamento.

Nos termos do referido dispositivo, a petição escrita do *amicus curiae* poderá ser apresentada em qualquer momento do processo, porém no mais tardar até os quinze dias posteriores à celebração da audiência pública. Nos casos em que não se realize audiência pública, deverá ser remetida dentro dos quinze dias posteriores à resolução correspondente na qual se outorga prazo para o envio de alegações finais. Também nos procedimentos de supervisão de cumprimento de sentenças e de medidas provisórias, poderão apresentar-se escritos de *amicus curiae*.

Esse é um papel que pode perfeitamente ser desempenhado pelo Ministério Público, Instituição que, possivelmente, terá atuado em âmbito interno como parte ou como fiscal da ordem jurídica na defesa dos direitos violados, objeto da ação perante o órgão jurisdicional interamericano. O conhecimento do MP sobre as violações ocorridas e sobre as possibilidades de que as mesmas sejam sanadas ou reparadas pode se mostrar fundamental para o deslinde dos casos submetidos à Corte. Na mesma linha, e pelos mesmos motivos, membros do MP podem atuar como testemunhas ou peritos nos processos perante a Comissão ou a Corte.

²⁷² Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos...*, cit., p. 156.

²⁷³ RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, cit., p. 418.

²⁷⁴ TRINDADE, A. A. Cançado. *EL ejercicio...*, cit., p. 141.

O MP pode, ainda: elaborar informes ou comunicações destinados aos Comitês, Relatorias ou Grupos de Trabalho acerca de graves violações aos tratados por eles monitorados ou relacionados aos temas por eles investigados; requerer à Comissão a realização de audiências públicas sobre situações urgentes e/ou persistentes de violações;²⁷⁵ solicitar a vinda de relatores para novas inspeções; entre outras medidas.²⁷⁶

Enfim, é preciso que o MP conheça os mecanismos que compõem o SIDH e aprenda a utilizá-los, de forma a se buscar a efetividade dos direitos humanos nas hipóteses em que o sistema interno falhar.

2.11. O MP tem interagido com o sistema internacional?

Desde a entrada em vigor da CRFB de 1988, o Ministério Público tem sido o principal destinatário das denúncias de violações de direitos humanos, atuando, em suas diversas áreas, para a prevenção, correção ou reparação dessas violações.

Em consonância com sua posição constitucional de garantidor dos direitos indisponíveis (art. 127 da CRFB), em cada um dos 5.570 Municípios brasileiros²⁷⁷ há, ao menos, um membro do Ministério Público Estadual (Promotor de Justiça) com atribuição de defesa desses direitos, isso sem contar os membros do Ministério Público da União, que têm uma distribuição territorial diferenciada.

Esse caráter nacional de organização aproxima o Ministério Público da população, facilitando que as demandas envolvendo violações de direitos humanos cheguem aos órgãos ministeriais. Diante disso, fica fácil constatar que o Ministério Público brasileiro é um canal privilegiado de recebimento de denúncias, tendo o **dever** de atuar nas situações que versem sobre ameaça ou lesão a direitos indisponíveis. E a Instituição tem cumprido internamente o seu papel, por intermédio de sua atuação

²⁷⁵ Sobre a importância das audiências públicas, ver TRINDADE, A. A. Cançado. *El ejercicio...*, cit., pp. 137 e ss.

²⁷⁶ Cf. SCHUTTER, Olivier De. *Op. cit.*, pp. 974/978.

²⁷⁷ Cf. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default.shtm>>. Acesso em 07/08/2017.

extrajudicial e judicial. Ocorre que, muitas vezes, essa atuação, perante o sistema interno de proteção de direitos humanos, não surte os efeitos desejados, pelas mais diversas razões.

Sendo o principal veículo de recebimento dessas denúncias, qual a razão para que, nos casos em que não consiga em âmbito interno a cessação e/ou reparação de violações de direitos humanos, não possa dirigir-se ao sistema internacional a fim de buscá-la? Não há qualquer fundamento razoável para se negar essa possibilidade.

O SIDH foi idealizado para a proteção do indivíduo e não do Estado, sendo regido pelo princípio *pro homine*. Deve, assim, o Órgão que tem o dever de defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis buscar, em qualquer instância, a garantia desses direitos, que são a base do Estado Democrático.

Mas o MP não tem trilhado o caminho do sistema internacional em casos de graves violações que não encontraram solução adequada em âmbito interno. São pouquíssimas as intervenções de membros do MP com o sistema internacional, o que já ocorreu, na condição de perito, por exemplo, mas não ainda em uma condição de agente provocador do sistema.²⁷⁸

Em âmbito nacional, a Instituição leva as causas em que atua até a última instância interna (o Supremo Tribunal Federal), e neste ponto, tem se conformado quando a decisão é desfavorável à garantia dos direitos humanos por ele defendidos, como se outra esfera de obrigações não existisse ou não fosse possível de ser acionada por sua iniciativa.

Mas isso é um equívoco. A responsabilização internacional por violação de direitos humanos é uma via possível, devida e necessária para essas situações, de violação pelo Judiciário. E não há nada que impeça o Ministério Público de continuar, em nível internacional, a luta pela cessação ou reparação da violação. Chega a ser um dever a busca pelo *Parquet* dessa responsabilização, já que a sociedade, por intermédio do legislador constituinte, o alçou à condição de defensor dos direitos sociais e

²⁷⁸ Como já mencionado, no ano de 2005, um membro do Ministério Público Federal (MPF) provocou a CIDH, comunicando graves violações aos direitos humanos do povo indígena Maxakali (Minas Gerais), mas tal iniciativa foi revista pelo Procurador-Geral da República, sob o argumento de que a atribuição para representar a Instituição no foro internacional pertence à Chefia (PA N. 1.00.000.002592/2005-61). O MPF também já firmou acordo de intercâmbio técnico com a CorteIDH (informação disponível em <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-e-corte-interamericana-de-direitos-humanos-assinam-documento-para-troca-de-informacoes>>. Acesso em 16/06/2018).

individuais indisponíveis, autorizando-o a promover as medidas necessárias à sua garantia (arts. 127, *caput* e 129, II da CRFB).

Qual a razão, então, para não fazê-lo? Desconhecimento dos princípios e normas que regem o sistema internacional? Crença de que lhe falta legitimidade? Outras prioridades? Dificuldades práticas para essa atuação?

Na medida em que se aceita que o MP possui legitimidade para interagir com o sistema internacional, inclusive o provocando (afinal ele é complementar ao sistema interno), a Instituição deve buscar se capacitar para exercer, até a última esfera, o papel que o Constituinte originário lhe conferiu, de defesa dos direitos humanos.

Esta é a modesta pretensão deste trabalho, contribuir para a mudança de percepção com vistas à ampliação dos limites de atuação do Ministério Público.

Nessa linha, podemos afirmar que, no âmbito do Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ), a semente da interação com o SIDH já foi plantada.

Como mencionado na introdução deste trabalho, a relação do Ministério Público com o SIDH é pouco ou nada significativa. No MPRJ ela podia resumir-se à prestação de esclarecimentos quando demandados por algum organismo internacional, em especial os organismos interamericanos, em casos de violência estatal.

Os estudos para a elaboração deste trabalho mostraram que essa postura não condizia com o relevante papel conferido pela sociedade brasileira à Instituição. Se cabe ao MP a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, esta missão constitucional deve ser levada até às últimas instâncias, inclusive às internacionais, uma vez que não há qualquer norma impedindo essa interação. Pelo contrário. O art. 129, II da Constituição preconiza que compete ao MP promover as medidas necessárias à garantia dos direitos nela assegurados.

Destarte, pesquisamos alguns casos que, por serem paradigmáticos, poderiam fundamentar um pedido de queixa individual, tendo sido escolhido o que envolveu o adolescente Andreu Luiz Silva Carvalho, violentamente torturado e morto por agentes socioeducativos em unidade de atendimento no Estado do Rio de Janeiro no ano de 2008. Apesar de identificados, os agentes continuam até hoje trabalhando no sistema socioeducativo, e tanto o processo criminal pela morte do jovem, quanto o processo cível de reparação de danos ajuizado por sua mãe não tiveram sequer sentença em

primeiro grau, o que demonstra que o sistema interno falhou em responsabilizar e punir os culpados pela grave violação aos direitos à dignidade e à vida do adolescente, o que importa, por esta inação, em violação ao direito à justiça.

Diante de dúvidas existentes na Instituição acerca da legitimidade e da atribuição para o encaminhamento à CIDH da petição que daria início ao procedimento de queixa individual, a questão foi submetida ao Procurador-Geral de Justiça. No documento enviado ao PGJ, foram elencados, entre outros fundamentos em defesa da legitimidade do MP: a autonomia e independência da Instituição em relação aos demais Poderes do Estado; sua missão constitucional de defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis (arts. 127, *caput*, e 129, II, da CRFB); a possibilidade de qualquer pessoa provocar o procedimento de queixa individual previsto no art. 44 da CADH; que a interpretação de tal dispositivo deve ser realizada da forma mais favorável à vítima, de acordo com o princípio *pro homine*; que a lei brasileira confere legitimação extraordinária ao MP, autorizando-o a defender em nome próprio direito de outrem, especialmente quando se trata de crianças e adolescentes; que, sendo a defesa dos interesses individuais e sociais indisponíveis pelo Ministério Público um direito assegurado pelo ordenamento jurídico brasileiro, de modo a facilitar o acesso à justiça e a efetiva implementação de direitos indisponíveis, constituindo-se em um direito daqueles que necessitam de tal defesa, não deve ser limitado no âmbito internacional, na forma preconizada pelo art. 29, *b*, da CADH.

A Assessoria de Direitos Humanos e de Minorias da Procuradoria-Geral de Justiça se posicionou no sentido da possibilidade de a Promotoria de Justiça com atribuição provocar o sistema internacional de proteção, aduzindo que:

(...) defendemos a tese jurídica da legitimidade ativa para denunciar graves omissões e/ou violações aos direitos fundamentais da pessoa humana, ocorridas no seu âmbito territorial de atuação. (...) A ausência de regulamentação na Lei Orgânica Nacional n. 8.625/93 e na Lei Complementar n. 75/93 atribui aos Ministérios Públicos liberdade para normatizar a questão referente à legitimidade, de forma interna. Nesse contexto, ante a ausência normativa, no que diz respeito à atribuição ministerial perante as instâncias internacionais de direitos humanos, podemos afirmar que não estão afastadas as atribuições da 3ª Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude da Comarca da

Capital, oficiante no processo em comento, para pleitear perante os mecanismos internacionais cabíveis. (...).

A Assessoria Jurídica da Procuradoria-Geral de Justiça também se posicionou no sentido de que “É factível que a atuação perante a Comissão pode ser vista como desdobramento natural da atuação do órgão de execução com atribuição para o caso nas instâncias internas”.

Por fim, o Procurador-Geral de Justiça, acolhendo o posicionamento de seus órgãos de assessoramento, encaminhou o expediente à Promotoria de Justiça com atribuição para ciência e adoção das medidas cabíveis.

Em 15 de março de 2018, a colega com atribuição protocolou a petição perante a CIDH, baseada nos argumentos acima expostos, tendo a petição recebido o número P-646-18.

No caso em referência, busca-se a reparação pelo brutal assassinato de Andreu pelos agentes do Estado que deviam protegê-lo. É certo que reparação alguma será capaz de aplacar a dor dos membros da família do jovem, carentes e vulneráveis como o filho morto, mas, certamente, poderá amenizar o sentimento de injustiça e impunidade que os acompanha desde o ano de 2008.

Esta é a primeira vez que o MPRJ peticiona a um organismo internacional. Possivelmente, esta também é a primeira vez que uma petição dessa natureza, formulada por um MP brasileiro, é recebida e será processada.

Um novo caminho se abre ao MP, o do diálogo com os organismos internacionais. Não só a via da petição individual foi aberta, mas todos os mecanismos postos à disposição da defesa de direitos humanos seguem esperando essa interação. Daí a importância da capacitação e qualificação para uma atuação à altura da relevante missão ministerial.

2.12. Questões práticas envolvendo a normativa internacional que devem ser avaliadas pelos membros do MP em sua atuação de defesa dos direitos humanos

Na condição de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis, o MP tem sua atuação majoritariamente centrada na defesa de direitos humanos.

Assim, é importante que, diante de uma situação de violação a esses direitos, ao lado da análise das normas internas aplicáveis à hipótese, seus membros incluam em sua rotina, tanto em sua atuação extrajudicial, quanto na judicial: i) a verificação da compatibilidade dos atos internos investigados (administrativos, legislativos ou judiciais) com os documentos normativos internacionais de direitos humanos (tratados e outros documentos internacionais com força de *ius cogens*), bem como com a jurisprudência da CorteIDH; ii) a provocação do controle de convencionalidade junto aos órgãos competentes (do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário), na hipótese de ser constatada a incompatibilidade; iii) a indicação, em suas diversas manifestações, especialmente nas judiciais, dos dispositivos convencionais violados, que protegem os direitos que pretendem salvaguardar, com vistas a possibilitar a interposição dos recursos constitucionais cabíveis.

Nessa linha, André de Carvalho Ramos sugere os seguintes elementos que uma decisão judicial nacional deve conter para que se realize efetivamente o “Diálogo das Cortes”, devendo o MP já os indicar ao juiz do caso:

- 1) a menção à existência de dispositivos internacionais convencionais ou extraconvencionais de direitos humanos vinculantes ao Brasil sobre o tema;
- 2) a menção à existência de caso internacional contra o Brasil sobre o objeto da lide e as consequências disso reconhecidas pelo Tribunal;
- 3) a menção à existência de jurisprudência anterior sobre o objeto da lide de órgãos internacionais de direitos humanos aptos a emitir decisões vinculantes ao Brasil;²⁷⁹
- 4) o peso dado aos dispositivos de direitos humanos e à jurisprudência internacional.²⁸⁰

²⁷⁹ É importante registrar que as sentenças da CorteIDH são vinculantes no que concerne ao posicionamento acerca da matéria analisada, mesmo em relação aos Estados que não integraram a lide, mas que se submetem à jurisdição do Tribunal. Cf. CARDUCCI, Michele; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Op. cit.*, p. 44.

²⁸⁰ RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional...*, *cit.*, p. 378.

Especialmente nas peças processuais, a indicação dos dispositivos convencionais violados e/ou que garantam o direito que se pretende proteger é essencial para alertar o Judiciário acerca da incompatibilidade da conduta analisada com as normas internacionais, bem como para *prequestionar* tais dispositivos, com vistas a viabilizar a interposição de futuros recursos constitucionais.²⁸¹

Releva destacar que a CRFB prevê expressamente a hipótese de recurso especial contra decisão que contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência (art. 105, III, *a*), bem como Recurso Extraordinário, quando a decisão contrariar dispositivo constitucional (art. 102, III, *a*), devendo ser ressaltada, neste ponto, a abertura da Constituição aos direitos decorrentes dos tratados internacionais (art. 5º, par. 2º).²⁸²

Considerando que nem sempre os dispositivos convencionais violados terão sido ventilados oportunamente (na inicial, nas contrarrazões ou em parecer recursal, por exemplo), mas tendo em vista que, *conforme jurisprudência da CorteIDH*,²⁸³ cabe aos juízes manifestarem-se, preliminarmente e *de ofício*, sobre o controle de convencionalidade,²⁸⁴ o Código de Processo Civil oportuniza um momento posterior no qual o MP pode indicar essa pretensão. Assim, após a sentença ou mesmo após o acórdão do Tribunal local, o membro do MP pode interpor embargos de declaração apontando a necessidade de esse controle ser efetuado de ofício pelo órgão julgador. Como disposto no art. 1.022, II do Código de Processo Civil brasileiro, cabem embargos de declaração contra qualquer decisão judicial para suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz *de ofício*.

Entendo que, mesmo após a prolação de Acórdão pelos Tribunais Superiores, tal questão poderia ser ventilada por meio dos citados embargos, diante do posicionamento pacífico da CorteIDH, no sentido de que tal controle deve ser exercitado de ofício. Mas esse argumento possivelmente encontrará forte resistência, diante da interpretação

²⁸¹ Para que uma causa seja apreciada pelos Tribunais Superiores, o sistema jurídico brasileiro exige que os dispositivos e/ou a matéria tenham sido previamente prequestionados (arts. 102, III e 105, III da CRFB). O prequestionamento é condição de admissibilidade dos recursos constitucionais. Assim sendo, para que o recurso ao STJ ou STF seja conhecido, faz-se necessário que a decisão de segundo grau tenha enfrentado os dispositivos legais e/ou a matéria objeto do recurso.

²⁸² Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *O controle jurisdicional...*, cit., pp. 188/189; Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público...*, cit., p. 293.

²⁸³ Cf. sentença do *Caso Cabrera Garcia y Montiel Flores vs. Mexico*.

²⁸⁴ Cf. CARDUCCI, Michele; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Op. cit.*, p. 82.

“nacional” que os Tribunais Superiores fazem da questão do prequestionamento, fulcrada nos arts. 102 e 105 da CRFB.

Importante, outrossim, salientar nas manifestações ministeriais envolvendo graves violações de direitos humanos os princípios *pro homine*, da dignidade da pessoa humana e da prevalência dos direitos humanos, recepcionados pela CRFB.

Considerando as principais áreas de atuação do MP, elencamos abaixo um resumo dos principais documentos internacionais que podem ser invocados nas manifestações extrajudiciais e judiciais em defesa dos direitos humanos.²⁸⁵

Alguns documentos são gerais e universais, ou seja, referem-se a todos os tipos de violações e a todos os grupos de pessoas, indiscriminadamente, e, em regra, podem (e devem) ser aplicados à maioria dos casos, como por exemplo: a DUDH, o PIDCP e seu Protocolo facultativo (que estabelece o procedimento de comunicação individual), o PIDESC, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, a CADH, o Protocolo adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais (Protocolo de São Salvador) e a Carta Democrática Interamericana.

Insta registrar que nem todos os grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade nem todas as situações de violações foram ainda contemplados com Convenções específicas. Dentre eles, podemos destacar dois grupos importantes, os idosos e a população LGBTI. Também a discriminação religiosa e as pessoas em situação de rua não receberam um tratamento especial por parte dos tratados de direitos humanos. Os documentos normativos universais acima citados certamente conferem proteção às pessoas e/ou grupos específicos que tenham seus direitos violados, mas o ideal é que haja tratados próprios para cada categoria, diante do elevado grau de violência de que são vítimas. Quanto aos idosos, releva citar que o Brasil já assinou a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas (de 15 de junho de 2015), mas ainda não procedeu à sua ratificação, encontrando-se o documento em tramitação na Câmara dos Deputados.

²⁸⁵ Este é um elenco apenas exemplificativo, pois outros tipos de violações podem ser constatados durante a atuação ministerial, cabendo ao membro do MP verificar quais os documentos normativos internacionais que se aplicam ao caso concreto. Outros documentos, aqui não listados em cada subitem, também podem se relacionar com a hipótese analisada.

Por vezes, também será necessário conjugar diversos documentos. Por exemplo, suponhamos uma situação de violação de direito à educação de uma criança, do sexo feminino, negra e com deficiência. Além dos documentos normativos universais (que protegem todas as pessoas), deve-se atentar para os documentos normativos que protegem esses grupos específicos, como os referentes: aos direitos de crianças e adolescentes, à não discriminação racial, aos direitos das mulheres, aos direitos das pessoas com deficiência, além daqueles que versam sobre o direito à educação.

Tendo em vista as principais áreas de atuação do MP, destacamos os documentos abaixo, ressaltando que alguns ostentam natureza vinculante, visto que decorrentes de tratados ou de sentenças da CorteIDH, outros integram o grupo denominado de *soft law*, sem essa força obrigatória, mas que podem e devem ser utilizados na interpretação das normas aplicáveis, bem como para reforçar os argumentos em prol da implementação dos direitos que se busca proteger:

Em questões envolvendo direitos de crianças e adolescentes:²⁸⁶

A DADH (1948), a DUDH (1948), as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de presos (1955), atualizadas pelas Regras Nelson Mandela (2015); a Convenção sobre a Prestação de Alimentos no Estrangeiro (1956), a Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino (adotada pela UNESCO em 1960), o PIDCP (1966) e seu Protocolo facultativo (1966); o PIDESC (1966); a CADH (1969); o Código de conduta das Nações Unidas para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei (1979); a Convenção da Haia sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças (1980); os Princípios de deontologia médica aplicáveis à atuação do pessoal dos serviços de saúde, especialmente aos médicos, para a proteção de pessoas presas ou detidas contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (1982); a Convenção Interamericana sobre Conflito de Leis em Matéria de Adoção de Menores (1984), a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984), as Regras de Beijing (Regras Mínimas das Nações

²⁸⁶ Considerando que, na área do direito da criança e do adolescente, o MP atua em defesa dos direitos de infantes e jovens que se encontrem em situação de risco pessoal e social, os documentos normativos elencados dizem respeito a todos aqueles cujos direitos forem ameaçados ou violados em decorrência de ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável ou em razão de sua conduta (art. 98 da Lei 8.069/90), aí incluídos aqueles a quem se atribua a prática de ato infracional.

Unidas para a Administração da Justiça de Jovens, adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 40/33, de 29 de novembro de 1985); o Protocolo de São Salvador (1988); a Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança (1989); a Convenção Interamericana sobre Obrigação Alimentar (1989); as Regras Mínimas das Nações Unidas para a proteção dos jovens privados de liberdade (1990); os Princípios orientadores das Nações Unidas para a prevenção da delinquência juvenil (Diretrizes de Riad – 1990); as Regras Mínimas das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade (Regras de Tóquio – 1990); a Declaração e o Programa de Ação de Viena (1993); a Convenção da Haia Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional (1993); a Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1994); o Protocolo de Istambul (1999); a Convenção OIT 182 (1999); o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança, relativo ao envolvimento de crianças em conflitos armados (2000); o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança, referente à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil (2000); o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças (2000); o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (2002); Convenção da Haia sobre a Cobrança Internacional de Alimentos para Crianças e Outros Membros da Família e o Protocolo sobre a Lei Aplicável às Obrigações de Prestar Alimentos (2007); as Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras (Regras de Bangkok – 2010); o Protocolo facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança, relativo ao procedimento de comunicação individual (2011).

É preciso atentar sempre para a doutrina da proteção integral, introduzida pela Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, e para o princípio do melhor interesse da criança (art. 3º da CDC).

Importante registrar, ainda, a *Opinião Consultiva 17/02* da CorteIDH, sobre a condição jurídica da criança.

Em um momento em que o Brasil tem recebido expressivo número de pessoas buscando refúgio ou asilo, também a *Opinião consultiva 21/14* da Corte, referente aos

direitos e garantias de crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional, demanda especial atenção.

Sendo constantes no Brasil as situações de violações de direitos humanos perpetradas por agentes do Estado, ocorridas em estabelecimentos socioeducativos, merece menção a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no julgamento do caso *Instituição de Reeducação do Menor versus Paraguai*.²⁸⁷

O *Caso das crianças e adolescentes privados de liberdade no Complexo do Tatuapé da FEBEM* e o *Caso da Unidade de Internação Socioeducativa (Cariacica)*, em que a CIDH requereu ao Brasil a aplicação de medidas provisórias, igualmente podem subsidiar a defesa de direitos de adolescentes submetidos a medidas de internação.

Também a sentença no *Caso Meninos de Rua vs. Guatemala* revela-se de grande valia para a atuação do MP brasileiro na área da infância, diante das similaridades com situações existentes no Brasil. A decisão da Corte é paradigmática por reconhecer o “direito de criar e desenvolver um projeto de vida”, o que implica a exigibilidade dos direitos sociais. Outrossim, afirmando a aplicação progressiva dos direitos sociais, vale conferir a sentença no *Caso das Crianças Yean e Bosico vs. República Dominicana*.

Por fim, os Comentários Gerais elaborados pelo Comitê dos Direitos da Criança igualmente configuram importante instrumento a ser utilizado na defesa dos direitos infantojuvenis. São 12 (doze) Comentários ao todo, destacando-se os de números 5, 10

²⁸⁷ Vale reproduzir trecho da sentença: “(...) 159. ***Una de las obligaciones que ineludiblemente debe asumir el Estado en su posición de garante, con el objetivo de proteger y garantizar el derecho a la vida y a la integridad personal de las personas privadas de libertad, es la de procurarle a éstas las condiciones mínimas compatibles con su dignidad mientras permanecen en los centros de detención, como ya lo ha indicado la Corte (supra párrs. 151, 152 y 153). En igual sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos ha indicado que: según [el artículo 3 de la Convención], el Estado debe asegurar que una persona esté detenida en condiciones que sean compatibles con el respeto a su dignidad humana, que la manera y el método de ejercer la medida no le someta a angustia o dificultad que exceda el nivel inevitable de sufrimiento intrínseco a la detención, y que, dadas las exigencias prácticas del encarcelamiento, su salud y bienestar estén asegurados adecuadamente, brindándole, entre otras cosas, la asistencia médica requerida. (...) 167. (...) Si bien no ha quedado demostrado que todos los internos del Instituto lo sufrieron, esta Corte ha sostenido que la mera amenaza de una conducta prohibida por el artículo 5 de la Convención Americana, cuando sea suficientemente real e inminente, puede en sí misma estar en conflicto con la norma de que se trata. En otras palabras, crear una situación amenazadora o amenazar a un individuo con torturarlo puede constituir, al menos en algunas circunstancias, un tratamiento inhumano. En el caso sub judice, la amenaza de dichos castigos era real e inminente, creando un clima de permanente tensión y violencia que afectó el derecho a una vida digna de los internos. (...)*”²⁸⁷ (grifo nosso).**

e 12 (Medidas Gerais para a implementação da CDC, Direitos da criança na justiça para jovens e Direito da criança a ser ouvida, respectivamente).

Em questões envolvendo direitos das pessoas com deficiência:

A DADH (1948), a DUDH (1948); o PIDCP (1966) e seu Protocolo facultativo (1966); o PIDESC (1966); a CADH (1969); o Protocolo de São Salvador (1988); a Convenção Interamericana para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as pessoas portadoras de deficiência (1999); a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006); o Protocolo facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006); o Tratado de Marraqueche, assinado no âmbito da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso (2013).

Em questões envolvendo direitos da mulher:

A DADH (1948); a DUDH (1948); a Convenção para a supressão do tráfico de pessoas e do lenocínio (1950); o PIDCP (1966) e seu Protocolo facultativo (1966); o PIDESC (1966); a CADH (1969); o Protocolo de São Salvador (1988); a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979); a Recomendação Geral n. 19 do Comitê CEDAW (1992); a Declaração e Programa de Ação de Viena (1993); a Resolução 48/104 da Assembleia Geral da ONU (1993); a Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher (1994); a Declaração de Pequim da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (1995); o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1999); o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial de Mulheres e Crianças (2000).

Vale conferir, ainda, as decisões da CorteIDH nos seguintes casos: *Caso Presídio Miguel Castro Castro vs. Peru* (2006), *Caso Gonzáles e outras vs. México*

(2006), *Caso Masacre de Las Dos Erres vs. Guatemala* (2009)²⁸⁸ e no *Caso Inés Fernández Ortega vs. México* (2010).

Em questões envolvendo discriminação racial:

A DADH (1948); a DUDH (1948); a Convenção OIT 111 (1958 – sobre discriminação em matéria de emprego e profissão); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965);²⁸⁹ o PIDCP (1966) e seu Protocolo facultativo (1966); a CADH (1969); o Protocolo de São Salvador (1988); a Carta Democrática Interamericana (2001).

Em questões envolvendo direito ao meio ambiente e ao patrimônio cultural:

A Convenção para a Proteção da Fauna e da Flora e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América (1940); o PIDESC (1966); a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo (1969); a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, especialmente como *Habitat* de Aves Aquáticas, conhecida como Convenção de Ramsar, de 02 de fevereiro de 1971; a Convenção da UNESCO relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972); a Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (1973); a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios (1973); seu Protocolo (1978), suas Emendas (1984) e seus Anexos Opcionais III, IV e V; a Convenção sobre o Direito do Mar (1982); a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972); a Carta Mundial da Natureza (1982); a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (1985); o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (1987) e Ajuste no Protocolo de Montreal (1990); o Protocolo de São Salvador (1988); a Convenção Internacional sobre o preparo, a prevenção, resposta e cooperação em caso de poluição por óleo (1990); a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e Agenda 21 (1992); a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre

²⁸⁸ Cf. MAZZUOLI, Valerio Oliveira. *Curso de Direito Humanos...*, cit., pp. 291/294.

²⁸⁹ A Convenção Interamericana contra o racismo e a intolerância foi assinada pelo Brasil em 2013, mas ainda se encontra em análise para ratificação na Câmara dos Deputados.

Mudança do Clima (1992); a Convenção sobre Diversidade Biológica (1992); a Declaração de Princípios sobre Florestas (1992); Convenção sobre prevenção de poluição marinha por alijamento de resíduos e outras matérias (1992); o Protocolo de Kyoto (1997); a Carta Democrática Interamericana (2001); a Carta da Terra (2002); os Princípios de Joanesburgo sobre o Papel do Direito e Desenvolvimento Sustentável adotados no Simpósio dos Juizados Globais (2002); o Relatório CP/CAJP-1898/02 da Secretaria Executiva da Comissão Interamericana de Direitos Humanos; a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005); a Resolução da ONU A/Res/64/292, de 28 de julho de 2010 (direito à água e ao saneamento); os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU (2011); a Declaração final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20) – “O futuro que queremos” (2012); a Carta Social das Américas (2012); os Princípios da OCDE sobre Governança da Água (2015); a Opinião consultiva n. 23, de 15 de novembro de 2017 da CorteIDH; a Declaração do Ministério Público sobre o Direito à Água (2018).

Vale conferir, ainda, o Caso 7.615 e o *Caso de La Oroya vs. Peru*, ambos da CIDH e o *Caso Comunidad Indígena Awas Tingni Mayagna vs. Nicarágua*, da CorteIDH.

Em questões envolvendo o direito à educação:

A DADH (1948); a DUDH (1948); a Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino (adotada pela UNESCO em 1960); o PIDESC (1966); a CADH (1969); o Protocolo de São Salvador (1988); a Declaração e o Programa de Ação de Viena (1993); a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005); a Carta Social das Américas (2012); o Tratado de Marraqueche, assinado no âmbito da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso (2013).

Em questões envolvendo o direito dos idosos:

A DADH (1948); a DUDH (1948); o PIDCP (1966) e seu Protocolo facultativo (1966); o PIDESC (1966); a CADH (1969); o Protocolo de São Salvador (1988); o Protocolo de São Salvador; o Comentário Geral n. 6 do PIDESC (1995); os Princípios das Nações Unidas para as pessoas idosas (1991); a Carta de San José sobre os direitos dos idosos de América Latina e Caribe (2012).

Importa ressaltar que o Brasil foi o primeiro país a assinar a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos (2015), mas ainda não a ratificou. Isso não impede, entretanto, que seja utilizada como instrumento de interpretação em prol dos direitos desse grupo. Se ainda não tem força de *hard law* para o Brasil, pode ser considerada como *soft law*. O Tratado entrou em vigor internacional no ano de 2016, com a ratificação da Costa Rica.²⁹⁰

Em questões envolvendo o combate à corrupção:

A Convenção Interamericana contra a Corrupção (1996); Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (2000); a Convenção da ONU contra a Corrupção (2003 – Convenção de Mérida); os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU (2011).

Em questões envolvendo terrorismo:

A Convenção relativa às infrações e a certos outros atos cometidos a bordo de aeronaves (1963); a Convenção para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves (1970); a Convenção para a Repressão aos Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil (1971); a Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, inclusive Agentes Diplomáticos (1973); a Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns (1979); a Convenção sobre a Proteção Física do Material Nuclear (1980); o Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência nos Aeroportos que Prestem Serviço à Aviação Civil Internacional, complementar à Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil (1988); a Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da

²⁹⁰ Cf. MAZZUOLI, Valerio Oliveira. *Curso de Direito Humanos...*, cit., p. 302.

Navegação Marítima (1988); o Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental (1988); a Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas (1997); o Estatuto de Roma, que institui o TPI (1998); a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (1999); a Convenção Interamericana contra o Terrorismo (Convenção de Barbados, 2002).

Em questões envolvendo outros delitos:

A Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948); a Convenção para a supressão do tráfico de pessoas e do lenocínio (1950); a Declaração da ONU relativa aos Princípios básicos de Justiça para as vítimas de delitos e de abuso de poder (1985); a Convenção Interamericana sobre o desaparecimento forçado de pessoas (1994); a Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1994); o Estatuto de Roma, que institui o TPI (1998); a Convenção da ONU contra o crime organizado transnacional (2000); a Convenção da ONU contra a corrupção (2003); a Convenção Internacional para a proteção de todas as pessoas contra o desaparecimento forçado (2006).

Em questões envolvendo o combate à tortura/os direitos das pessoas privadas de liberdade/controlado externo da atividade policial:

A DADH (1948); a DUDH (1948); as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (1955, atualizadas pelas Regras Nelson Mandela, de 2015); o PIDCP (1966) e seu Protocolo facultativo (1966); a CADH (1969); os Princípios de deontologia médica aplicáveis à atuação do pessoal dos serviços de saúde, especialmente aos médicos, para a proteção de pessoas presas ou detidas contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (1982); a Convenção da ONU contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes (1984); a Convenção Interamericana para prevenir e punir a tortura (1985); a Declaração da ONU relativa aos Princípios básicos de Justiça para as vítimas de delitos e de abuso de poder (1985); as Regras Mínimas das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade (Regras de Tóquio – 1990); os

Princípios Básicos sobre o uso de força e de armas de fogo por agentes de execução da lei (1990); a Declaração e o Programa de Ação de Viena (1993); o Protocolo facultativo à Convenção da ONU contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes (2002); as Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras (Regras de Bangkok – 2010); o Protocolo de Istambul (1999); o Código de conduta das Nações Unidas para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei (1979); o Protocolo de Minnesota (sobre a investigação de mortes potencialmente ilícitas – 2016).

Acerca de violação ao art. 5º da CADH (direito à integridade pessoal), vale conferir, ainda, os casos submetidos à CorteIDH, como, por exemplo: o *Caso Velásquez Rodríguez*, o *Caso Loayza Tamayo* e o *Caso Suárez Rosero*.

Em questões envolvendo o direito à saúde:

A DADH (1948); a DUDH (1948); o PIDESC (1966); o Protocolo de São Salvador (1988); a Carta Social das Américas (2012).

Em questões envolvendo liberdade de expressão ou religião:

A DADH (1948); a DUDH (1948); o PIDCP (1966) e seu Protocolo facultativo (1966); a CADH (1969); a Declaração Sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas (1992).

Em questões envolvendo atentado à Democracia ou às eleições

A DADH (1948); a DUDH (1948); o PIDCP (1966) e seu Protocolo facultativo (1966); a CADH (1969); a Carta Democrática Interamericana (2001).

Em questões envolvendo os direitos das populações indígenas:²⁹¹

²⁹¹ Tal função institucional é atribuição do MPF.

A DADH (1948); a DUDH (1948); o PIDCP (1966) e seu Protocolo facultativo (1966); o PIDESC (1966); a CADH (1969); o Protocolo de São Salvador (1988); a Declaração e o Programa de Ação de Viena (1993); a Carta Democrática Interamericana (2001); a Convenção OIT 169 sobre Povos Indígenas e Tribais (1989); a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005); a Declaração da ONU sobre os direitos dos Povos Indígenas (2007); os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU (2011); a Carta Social das Américas (2012); a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2016).

Vale conferir, ainda, a sentença da CorteIDH nos seguintes casos: *Caso Inés Fernández Ortega vs. México*; *Caso Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua* (2001); *Caso Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai* (2005); *Caso Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai* (2010); *Caso Povos Kaliña e Lokono vs. Suriname* (2015).²⁹²

Em questões envolvendo direitos de trabalhadores:²⁹³

A DADH (1948); a DUDH (1948); a Convenção suplementar sobre a abolição da escravatura, do tráfico de escravos e das instituições e práticas análogas à escravatura (1956); o PIDCP (1966); o PIDESC (1966); a CADH (1969); o Protocolo de São Salvador (1988); a Carta Democrática Interamericana (2001); a Convenção OIT 111 (1958) – sobre discriminação em matéria de emprego e profissão; a Convenção OIT 169 (1989) – sobre Povos Indígenas e Tribais; a Convenção OIT 182 (1999) – sobre a Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil; os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU (2011); a Carta Social das Américas (2012).

Sobre este tema, vale conferir as sentenças da CorteIDH nos Casos *Lagos Del Campo vs. Perú* e *Trabajadores Cesados de Petro Perú y otros vs. Perú*.

Em questões envolvendo os direitos da população LGBTI:

²⁹² MAZZUOLI, Valerio Oliveira. *Curso de Direitos Humanos...*, cit., p. 334.

²⁹³ Função institucional da atribuição do MPT.

A DADH (1948); a DUDH (1948); o PIDCP (1966) e seu Protocolo facultativo (1966); o PIDESC (1966); a CADH (1969); o Protocolo de São Salvador (1988); os Princípios de Yogyakarta (2006); a resolução (11/06) do Conselho de Direitos Humanos da ONU sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero; a Opinião consultiva n. 24/2017 da CorteIDH.

Vale conferir também as sentenças da CorteIDH nos casos *Atala Riffo e Filhas vs. Chile* e *Duque vs. Colômbia*, bem como a decisão do Comitê de Direitos Humanos da ONU no *Caso Nicholas Toonen vs. Austrália*.²⁹⁴

Em questões envolvendo direitos de refugiados:²⁹⁵

A DADH (1948); a DUDH (1948); a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951); o PIDCP (1966) e seu Protocolo facultativo (1966); o PIDESC (1966); o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados (1967); a CADH (1969); o Protocolo de São Salvador (1988); a Declaração e o Programa de Ação de Viena (1993); a Opinião Consultiva 18/03, sobre a condição jurídica e os direitos de migrantes sem documentos; Declaração de Nova York para os Refugiados e os Migrantes (2016).

Em questões envolvendo direitos das pessoas em situação de rua:

A DADH (1948); a DUDH (1948); o PIDESC (1966); a CADH (1969); o Protocolo de São Salvador (1988).

Vale conferir a sentença da CorteIDH no *Caso “Crianças de rua” (Villagrán Morales e outros) vs. Guatemala*.

Em questões envolvendo direitos dos consumidores:

Resoluções do Mercosul n. 123, 124, 125 e 126 de 1996; o Protocolo de Santa Maria sobre Jurisdição Internacional em Matéria de Relações de Consumo (1996);

²⁹⁴ Cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos...*, cit., pp. 384/392.

²⁹⁵ Devem ser verificados, ainda, os documentos normativos específicos, dependendo se a pessoa em situação de refúgio é criança, idosa, indígena etc.

Declaração Presidencial dos Direitos Fundamentais dos Consumidores do Mercosul (2000); os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU.

Em questões envolvendo o direito a alimentos:

A Convenção sobre a Prestação de alimentos no estrangeiro (1956); a Convenção da Haia sobre a Cobrança Internacional de Alimentos para Crianças e Outros Membros da Família e o Protocolo sobre a Lei Aplicável às Obrigações de Prestar Alimentos (2007).

Este é um elenco apenas exemplificativo, pois outros tipos de violações podem ser constatados durante a atuação ministerial, cabendo ao membro do MP verificar quais os documentos normativos internacionais que se aplicam ao caso concreto. Outros documentos, aqui não listados, também podem relacionar-se com a hipótese de violação analisada.

Verifica-se, assim, que, em praticamente todas as áreas da vida em sociedade, o MP atua como defensor dos direitos indisponíveis e como fiscal do cumprimento da ordem jurídica. Considerando que o ordenamento jurídico brasileiro é composto também pelos documentos normativos internacionais de direitos humanos aos quais o Brasil aderiu, é fundamental que os membros do MP conheçam e apliquem os referidos tratados, declarações, bem como a jurisprudência da CorteIDH em suas manifestações, como forma de fortalecimento dos direitos que a Instituição tem o dever de proteger, de prequestionamento para futuros recursos constitucionais, bem como para subsidiar eventual pedido de responsabilização internacional do Estado, nos casos em que o sistema interno não der resposta adequada às violações.

CONCLUSÃO

A proposta da presente pesquisa centrava-se em perquirir se o Ministério Público brasileiro possui legitimidade para interagir e provocar o Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos.

No desenvolvimento deste trabalho, foi possível chegar às seguintes conclusões:

. No ordenamento jurídico brasileiro, o MP é a Instituição com maior leque de atribuições e instrumentos para a defesa dos direitos humanos, em decorrência de sua missão e funções constitucionais, estabelecidas nos artigos 127, *caput*, e 129 da Carta Magna.

. Alçado à condição de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos individuais e sociais indisponíveis, compete-lhe zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia.

. Desde a entrada em vigor da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com o incremento das funções ministeriais, o dia a dia dos membros do MP é voltado à defesa dos direitos humanos nas diversas áreas de sua atuação (*na área criminal*, atuando: na persecução e execução penal, em defesa dos direitos das vítimas e da sociedade como um todo; na defesa das garantias processuais; na garantia dos direitos das pessoas privadas de liberdade; no controle externo da atividade policial; *na esfera cível*, atuando: na defesa dos direitos indisponíveis de crianças e adolescentes, das pessoas com deficiência, dos idosos, das mulheres, dos indígenas, de outros grupos minoritários ou vulneráveis, bem como na defesa do meio ambiente, do patrimônio público, do erário, da moralidade administrativa etc.).

. Apesar de nossa ordem jurídica ter incorporado os principais tratados de direitos humanos (globais e regionais), contando nosso sistema interno com mecanismos de proteção e garantia desses direitos, as violações aos mesmos ainda são constantes, inúmeras e graves, demandando um esforço permanente do MP, o que se dá por intermédio de sua atuação extrajudicial e judicial.

. Sendo o Estado o responsável primário pelo respeito, proteção e promoção dos direitos humanos, bem como o principal perpetrador das violações ocorridas (seja por ação ou omissão), a maioria esmagadora das medidas extrajudiciais ou judiciais adotadas pelo *Parquet* visando à responsabilização e reparação de tais danos tem o poder público no polo passivo.

. Os documentos normativos internacionais de direitos humanos (Convenções ratificadas pelo Brasil e outros documentos com força de *ius cogens*, como a DUDH e a DADH) fazem parte do *corpus iuris* brasileiro e devem ser utilizados pelo MP para a defesa desses direitos.

. Além dos documentos normativos internacionais de direitos humanos, os operadores do Direito, especialmente os membros do *Parquet*, precisam também se familiarizar com o posicionamento dos organismos internacionais, especialmente a jurisprudência das Cortes de Direitos Humanos e seus pareceres (opiniões consultivas).

. Em consonância com o entendimento da CorteIDH, o MP, enquanto órgão do Estado, deve incorporar em sua rotina de trabalho, seja em sua atuação extrajudicial ou judicial, o controle de convencionalidade dos atos internos (administrativos, legislativos ou judiciais) que conflitem com os referidos documentos internacionais de direitos humanos.

. É fundamental que, especialmente em sua atuação judicial, os membros do *Parquet* prequestionem, em suas manifestações processuais, os dispositivos das Convenções e de outros documentos normativos com força de *ius cogens* que se mostrarem violados pela situação de lesão de direitos humanos submetida ao Judiciário, caso se mostre necessária a interposição de futuros recursos constitucionais (arts. 105, III, *a*, e art. 102, III, *a*, da CRFB).

. São inúmeras as medidas propostas pelo MP, combatendo ações ou omissões violadoras de direitos humanos perpetradas pelo Estado e por seus agentes. Apesar disso, muitas vezes, o Judiciário, ao ser acionado, tem falhado em sanar ou reparar as violações que lhe são submetidas.

. Quando o sistema interno de proteção aos direitos humanos falha, é possível a responsabilização internacional do Estado.

. O sistema internacional dos direitos humanos tem como objetivo a proteção dos indivíduos frente aos Estados e é complementar ao sistema interno. Em regra, somente após esgotados os recursos internos é possível o acionamento do sistema internacional.

. O acionamento do sistema internacional, por meio de seus inúmeros mecanismos, acresce efetividade à implementação dos direitos humanos. A análise dos casos submetidos aos sistemas global e regional revela a ocorrência de importantes avanços na legislação e nas políticas públicas internas.

. O MP brasileiro é órgão estatal que possui independência funcional, administrativa e financeira em relação aos três Poderes do Estado, não se submetendo hierarquicamente a nenhum deles. Deve ser ressaltada, ainda, a total independência funcional dos seus membros dentro da própria Instituição.

. Seu perfil diferenciado lhe permite, portanto, responsabilizar o Estado interna e externamente, destacando-se como fundamentos para esta atuação junto aos sistemas internacionais de proteção: i) a missão constitucional estabelecida nos artigos 127, *caput*, e 129, II, da CRFB; ii) a independência e a autonomia da Instituição frente aos demais Poderes do Estado (artigo 127, parágrafos 1º a 3º da CRFB); iii) a inexistência de qualquer vedação nos documentos normativos internacionais de direitos humanos, bem como na legislação interna a essa atuação; iv) no âmbito do sistema interamericano, a autorização inserta no artigo 44 da CADH, no sentido de que qualquer pessoa pode comunicar à CIDH a violação de direitos humanos; v) o artigo 29, *b*, da CADH, que estabelece regra de interpretação da Convenção, no sentido de que nenhuma disposição da mesma pode ser interpretada no sentido de limitar o gozo e o exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados partes; vi) a condição de legitimado extraordinário conferida ao MP brasileiro pelo ordenamento jurídico pátrio, que o autoriza a pleitear em nome próprio direito alheio; vii) o artigo 41 da CDC, que estabelece que, se a lei nacional for mais favorável, ela deve ser aplicada, sendo que, no caso brasileiro, tanto a lei processual quanto o Estatuto da Criança e do Adolescente conferem ao MP a função de legitimado extraordinário para atuar em defesa dos direitos infantojuvenis; viii) o Princípio *pro homine*, que alinhava todos os fundamentos acima, ao preconizar que a lei mais favorável ao indivíduo (seja interna, seja internacional) deve ser a aplicada na garantia dos direitos humanos.

. A interpretação evolutiva das normas do Direito Internacional da Pessoa Humana deve ser realizada sempre em busca da maior proteção ao indivíduo.

. Diante disso, admitir-se a legitimidade de atuação do MP na ordem internacional em defesa dos direitos humanos – seja *i*) responsabilizando o Estado em situações em que o sistema interno foi esgotado; ou *ii*) interagindo com os diversos organismos internacionais – confere maior proteção aos indivíduos, garantindo-lhes o direito de acesso à Justiça, especialmente àqueles menos favorecidos ou em situação de maior vulnerabilidade, o que se coaduna perfeitamente com o princípio *pro homine*.

- Considerando que há diversas maneiras de atuação e diversos mecanismos de proteção de direitos humanos no sistema internacional, os membros do MP precisam conhecer as formas de interação com o mesmo, de modo a que possam se valer de seus recursos, em defesa dos direitos indisponíveis da sociedade.

. Entre as várias formas possíveis de interação do MP com o SIDH, ressaltam-se: a cooperação com os organismos internacionais, passando-lhes informações sobre o cumprimento das obrigações pactuadas nas Convenções ou sobre situações de violações de direitos; a atuação como perito, como testemunha ou como *amicus curiae*; a provocação das relatorias, diante de situações de violações graves e maciças; o peticionamento direto aos *treaty bodies*, por meio do procedimento convencional de queixa individual; entre outras.

. Releva destacar, entre todos esses mecanismos, o acionamento do sistema interamericano pelo MP por meio do procedimento de queixa individual, previsto no artigo 44 da CADH, que não limita o direito de petição individual às vítimas, permitindo que qualquer pessoa ou grupo de pessoas apresente à CIDH denúncias sobre tais violações.

. O Estado brasileiro é um Estado constitucional e convencional, devendo os órgãos de defesa dos direitos humanos se valer de todos os recursos jurídicos para a efetiva implementação desses direitos.

. Aceitar a legitimidade do Ministério Público para acionar o sistema internacional de proteção é aumentar as chances de acesso à justiça de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade, o que se coaduna perfeitamente com o princípio *pro*

homine e com a interpretação dinâmica e evolutiva que deve ser feita dos documentos normativos internacionais.

. O objetivo do sistema internacional é a proteção do ser humano, e não dos Estados contratantes, devendo a interpretação dos princípios e normas que o regem ser feita em prol daquele.

- A negação, o desrespeito e/ou a não realização dos direitos humanos acarretam consequências graves e muitas vezes irreparáveis ao desenvolvimento pleno e ao bem-estar dos indivíduos, capazes de gerar prejuízos à sociedade, ao próprio Estado e à paz.

. O sistema internacional não é a resposta para todos os problemas brasileiros, mas é um recurso importantíssimo, que pode ser muito melhor aproveitado e explorado por um órgão independente e possuidor de recursos técnicos e financeiros, como o MP, que tem amplo conhecimento sobre as principais violações ocorridas no Brasil, pois as combate desde as origens.

. Por todo o exposto, mais do que poder, ousamos afirmar que o MP tem o dever de buscar essa responsabilização, o que fortalecerá ainda mais seu papel de guardião e de defensor dos direitos humanos, além de propiciar o efetivo respeito, a proteção e a promoção desses direitos, em prol dos indivíduos, razão de existir do Estado, do Direito e da Justiça.

BIBLIOGRAFIA

- AGUIAR, Marcus Pinto. *Acesso à justiça nos sistemas internacionais de proteção de direitos humanos. Primeira condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos: caso Ximenes Lopes versus Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
- ALEXANDRINO, José de Melo. *Hermenêutica dos Direitos Humanos*. Disponível em <<http://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Alexandrino-Jose-de-Melo-Hermeneutica-dos-Direitos-Humanos.pdf>>. Acesso em 27/08/2018.
- ALMEIDA, Gregório Assagra de. “O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: Perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social”. In: FARIAS, Cristiano Chaves; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. *Temas atuais do Ministério Público*. 6 ed. Salvador: JusPodvm, 2016, pp. 55-124.
- ALVES, Waldir. “Controle de convencionalidade das normas internas em face dos tratados de direitos humanos equivalentes às emendas constitucionais”. In: MARINONI Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Coords.). *Controle de convencionalidade: Um panorama latino-americano: Brasil, Argentina, Chile, México, Peru, Uruguai*. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2013, pp. 309-339.
- ANDRADE, Isabela Piacentini. “Os mecanismos de petição individual dos Tratados Universais de Proteção dos Direitos Humanos”. *E-Civitas – Revista Científica do Departamento de Ciências Jurídicas, Políticas e Gerenciais do UNI-BH*, vol. VI, n. 2, 2013.
- ANISTIA INTERNACIONAL. *Você matou meu filho – Homicídios cometidos pela Polícia Militar na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2015.
- _____. *Informe 2016/17 – O estado dos Direitos Humanos no mundo*. Rio de Janeiro, 2017.
- ANTUNES, Manuel Ferreira. “A democracia, a igualdade dos cidadãos e o Ministério Público”. *A Democracia, a Igualdade dos Cidadãos e o Ministério Público: 5º Congresso do Ministério Público*. Lisboa: Cosmos Edições, 2000, pp. 119-144.
- APPIO, Eduardo. “Os juízes e o controle de convencionalidade no Brasil”. In: MARINONI Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Coords.). *Controle*

- de convencionalidade: Um panorama latino-americano: Brasil, Argentina, Chile, México, Peru, Uruguai*. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2013, pp. 181-212.
- ARENDR, Hannah. “*The Perplexities of the Rights of Man*”. In: BAKER, Peter (Editor). *The Portable Hannah Arendt*. New York: Penguin Books, 2000, pp. 36-37.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura. *Relatório Anual 2015*. Rio de Janeiro, 2016.
- BAILLIET, Cecilia M. “The Strategic Prudence of The Inter-American Court of Human Rights: Rejection of Requests for an Advisory Opinion”. *Revista de Direito Internacional*, Uniceub, vol. 15, n. 1, pp. 255-277, 2018.
- BARROSO, Luís Roberto. “Constituição e tratados internacionais: alguns aspectos da relação entre direito internacional e direito interno”. In: MARINONI, Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Coords.). *Controle de convencionalidade: Um panorama latino-americano: Brasil, Argentina, Chile, México, Peru, Uruguai*. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2013, pp. 147/180.
- BECO, Gauthier. “Protecting the Invisible: An Intersectional Approach to International Human Rights Law”. *Human Rights Law Review*, vol. 17, issue 4, pp. 633-663, 1 December 2017. Disponível em <<https://proxy.ppl.nl:2286/10.1093/hrlr/ngx029>>. Acesso em 01/07/2018.
- BICUDO, Hélio. *Direitos Humanos e sua proteção*. São Paulo: FTD, 1997.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; MARQUES, Laura Cabral de Avelar. “A sanção coercitiva como instrumento de eficácia da norma no Direito Internacional”. *Revista da Faculdade de Direito UFMG*. Belo Horizonte, n. 67, pp. 341-372, 2015. Disponível em <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/1740/1653>>. Acesso em 09/07/2018.
- BUERGENTHAL, Thomas. *The U. N. Human Rights Committee*. Disponível em <http://www.mpil.de/files/pdf1/mpunyb_buergenthal_5.pdf>. Acesso em 09/07/2018.
- BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART, David P. *International Human Rights in a Nut Shell*. 4 ed. St. Paul: West, 2009.

- CALABRICH, Bruno (Org.). *Modelos de Ministérios Públicos e Defensorías Del Pueblo: Ministérios Públicos Sul-Americanos*. Vol. 1. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2014.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. 17 reimp. Coimbra: Almedina, 2003.
- CARDUCCI, Michele; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Teoria tridimensional das integrações supranacionais: Uma análise comparativa dos sistemas e modelos de integração da Europa e América Latina*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *O Ministério Público no processo civil e penal: promotor natural: atribuição e conflito com base na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 1989.
- CARNEIRO, Victor Xavier Gomes. *Sanções ao Irã: como elas vêm impactando a sociedade civil iraniana?* Trabalho de Conclusão de Curso Apresentado à FGV Direito Rio como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito, 2013. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11414/Victor%20Xavier%20Gomes%20Carneiro.pdf> >. Acesso em 15/06/2018.
- CAROZZA, Paolo G. “Human Rights, Human Dignity, and Human Experience”. In: McCRUDDEN, Christopher (Ed.). *Understanding Human Dignity*. Oxford: Oxford University Press, 2014, pp. 615-629.
- COMPARATO, Fábio Konder. “A humanidade no século XXI: a grande opção”. Conferência pronunciada na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em 16-2-2000. Disponível em: <<http://hottopos.com/convenit2/compara.htm>>. Acesso em 26/05/2018.
- COSTA, Eduardo Maia. “Velhos e novos caminhos do Ministério Público”. A *Democracia, a Igualdade dos Cidadãos e o Ministério Público: 5º Congresso do Ministério Público*. Lisboa: Cosmos Edições, 2000, pp. 67-80.
- CUNHA, José Ricardo (Org.). *Direitos humanos: poder judiciário e sociedade*. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2011.
- CUNHA, José Ricardo; BORGES, Nadine. “Direitos humanos, (não) realização do estado de direito e o problema da exclusão”. In: CUNHA, José Ricardo (Org.). *Direitos Humanos: poder judiciário e sociedade*. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2011, pp. 207-247.

- DOUZINAS, Costas. *O “fim” dos direitos humanos*. Tradução de Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009.
- DREYER, Emmanuel. “La dignité opposée à la personne”. *Recueil Dalloz*. Chronique, Paris, n. 39, pp. 2730-2737, 6 nov. 2008.
- FARIAS, Cristiano Chaves; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. *Temas atuais do Ministério Público*. 6 ed. Salvador: JusPodvm, 2016.
- FERREIRA, Sergio de Andréa. *Princípios institucionais do Ministério Público*. 3 ed. Rio de Janeiro: s. n., 1985.
- FOLEY, Conor. *Combate à tortura. Manual para magistrados e membros do Ministério Público* (Primeira edição publicada no Reino Unido em 2003: Al Doyle). Centro de Direitos Humanos, Universidade de Essex, 2003.
- FONSECA, Rui Guerra da. “Autodeterminação, soberania e reforma institucional das Nações Unidas”. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Coimbra Editora, vol. XLII, n. 2, pp. 1027-1084, 2001.
- FREITAS, Isabela Moura. *Proteção e justicialização dos direitos humanos: A proteção dos direitos humanos e a fiscalização no cumprimento das decisões dos sistemas europeu e interamericano*. Oeiras: Causa das Regras, 2014.
- GAMARRA, Yolanda. “Una aproximación crítica al proceso de reforma del sistema interamericano de derechos humanos”. In: CARRASCO, María Del Carmen Marquéz (Coord.). *Jurisdições Internacionais e Evolução da Ordem Internacional: III Encontro Luso-Espanhol de Professores de Direito Internacional Público e Relações Internacionais*. Porto: Universidade Católica Editora, 2015, pp. 303-342.
- GARCIA, Emerson. *Proteção internacional dos direitos humanos: breves reflexões sobre os sistemas convencional e não convencional*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- _____. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- GOMES, Luiz Flávio Gomes. “Prefácio”. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *O controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, pp. 18-26.
- GONÇALVES, Wagner. *O papel do Ministério Público na proteção dos direitos humanos*. Disponível em <file:///C:/Users/Rosa%20Carneiro/Downloads/3518-13304-1-PB.pdf >. Acesso em 02/09/2018.

- GRIMM, Dieter. “*Dignity in a Legal Context and as an Absolute Right*”. McCRUDDEN, Christopher (Ed.). *Understanding Human Dignity*. Oxford: Oxford University Press, 2014, pp. 381-392.
- JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso de princípios institucionais do Ministério Público*. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- _____. “20 anos de Constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito”. In: FARIAS, Cristiano Chaves; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Orgs.). *Temas atuais do Ministério Público*. 6 ed. Salvador: JusPodvm, 2016, pp. 39-53.
- JULLIEN, François. *O diálogo entre as culturas: do universal ao multiculturalismo*. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.
- KELSEN, Hans. *Derecho y paz en las relaciones internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- KERCHE, Fábio. *Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2009.
- LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- _____. *Direitos humanos: um percurso no Direito no século XXI*. Vol. 1. São Paulo: Atlas, 2015.
- LÓPEZ, Juana Inés Acosta; CALLE, Martha Cecilia Maya. “El derecho de petición individual en el sistema interamericano de derechos humanos y su relación con las obligaciones que surgen de las medidas interinas y provisionales”. In: CARVAJAL, Raúl Humberto Ochoa (Dir.). *Estudios de Derecho*. Medellín: Universidad de Antioquia, 2009, pp. 14-39.
- LUÑO, Antonio E. Pérez. *Los Derechos Fundamentales*. 8 ed. Madri: Tecnos, 2004.
- MACEDO, Stephen (Ed.). *Universal Jurisdiction: National Courts and the Prosecution of Serious Crimes under International Law*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2004.
- MARINONI, Luiz Guilherme. “Controle de convencionalidade (na perspectiva do direito brasileiro)”. In: MARINONI, Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Coords.). *Controle de convencionalidade: Um panorama latino-americano: Brasil, Argentina, Chile, México, Peru, Uruguai*. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2013, pp. 57-85.

- MARINONI, Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Coords.). *Controle de convencionalidade: Um panorama latino-americano: Brasil, Argentina, Chile, México, Peru, Uruguai*. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2013.
- MARITAIN, J. “Introducción”. In: CARR, E. H. *et al. Los derechos del hombre*. Barcelona, 1976.
- MARTINS, Flavia Bahia. *Direito constitucional*. 2 ed. Niterói: Impetus, 2011.
- MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. *Ministério Público e direitos humanos: Um estudo sobre o papel do Ministério Público na defesa e na promoção dos direitos humanos*. Campinas: Bookseller, 2006.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989.
- _____. *Regime jurídico do Ministério Público: análise da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, aprovada pela Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. São Paulo: Saraiva, 1993.
- _____. *Introdução ao Ministério Público*. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- _____. *Ministério Público*. 4 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.
- _____. “Princípios institucionais do Ministério Público Brasileiro”. In: FARIAS, Cristiano Chaves; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. *Temas atuais do Ministério Público*. 6 ed. Salvador: JusPodvm, 2016, pp. 211-233.
- MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. “Teoria Geral do Controle de Convencionalidade no Direito Brasileiro”. In: MARINONI, Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Coords.). *Controle de convencionalidade: um panorama latino-americano: Brasil, Argentina, Chile, México, Peru, Uruguai*. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2013, pp. 3-56.
- _____. *O controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- _____. *Controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- _____. *Curso de Direito Internacional Público*. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- _____. *Curso de Direitos Humanos*. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.
- McCRUDDEN, Christopher. “Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights”. *The European Journal of International Law*, vol. 19, n. 4, pp. 655-724, 2008.

- _____. (Ed.). *Understanding Human Dignity*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- MEIRELLES, Hely Lopes *et al.* *Direito administrativo brasileiro*. 36 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.
- MELLO, Celso de Albuquerque. “Antinomias no Direito Internacional dos Direitos Humanos”. MELLO, Celso de Albuquerque; TORRES, Ricardo Lobo (Dirs.). *Arquivos de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, vol. 3, pp. 3-23.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional* (Série EDB). 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais*. 6 ed. Tomo IV. Coimbra: Coimbra Editora, 2015.
- _____. “Constituição e democracia”. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – 50 anos*, n. 65, pp. 61-84, 2017.
- MODENA, Ana Isabel. *As cláusulas sociais como instrumento de efetividade dos direitos fundamentais do trabalho*. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp139464.pdf>. Acesso em 09/07/2018.
- MONACO, Gustavo Ferraz de Campos. *A Declaração Universal dos Direitos da Criança e seus sucedâneos internacionais: tentativa de sistematização*. Lisboa: FDUC, 2003.
- _____. “O 15º aniversário da convenção sobre os direitos da criança: contributo para o aprofundamento e implementação do Direito Internacional dos Direitos Humanos”. *Infância e Juventude. Revista do Instituto de Reinserção Social*, Lisboa, n. 4, pp. 9-34, out.-dez. 2004.
- MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência*. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- NASCIMENTO, Isabella. “Hands Up, Don’t Shoot: The Use of Deadly Force by Police against Racial Minorities in the United States”. *University of California, Davis Journal of International Law and Policy*, vol. 24, pp. 63/98, 2017.
- NASCIMENTO JUNIOR, Jaime Meira do; BIANCHI, Patrícia Nunes Lima. *A legitimidade do Ministério Público Brasileiro perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos por violação a direitos humanos ambientais*. Disponível em

- <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/c7yrg601/8i62x9er/tcFjZ4SkI2RYI3dV.pdf>>. Acesso em 23/06/2018.
- NEVES, Marcelo. “(Não) Solucionando problemas constitucionais: transconstitucionalismo além de colisões”. São Paulo, 2014, pp. 201-232. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n93/08.pdf>>. Acesso em 18/07/2018.
- NOVAIS, Jorge Reis. *A dignidade da pessoa humana: dignidade e direitos fundamentais*. Vol. 1. Coimbra: Almedina, 2015.
- _____. *A dignidade da pessoa humana: dignidade e inconstitucionalidade*. Vol. II. Coimbra: Almedina, 2016.
- ORENTLICHER, Diane F. “The Future of Universal Jurisdiction in the New Architecture of Transnational Justice”. In: MACEDO, Stephen (Ed.). *Universal Jurisdiction: National Courts and the Prosecution of Serious Crimes Under International Law*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2004, pp. 214/239.
- OTERO, Paulo. *Instituições políticas e constitucionais*. Vol. I. Coimbra: Almedina, 2009.
- _____. *Direito Constitucional Português. Identidade constitucional*. Vol. I. Coimbra: Almedina, 2010.
- PACS. JUSTIÇA GLOBAL. *Relatório de violações de direitos humanos na siderurgia: o caso TKCSA*. Rio de Janeiro, 2017.
- PASTOR, José Martín; MARQUES, Pedro Garcia; AZEVEDO, Luís Eloy. *O Ministério Público na Europa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014.
- PAULA, Paulo Afonso Garrido de. *Direito da criança e do adolescente e tutela jurisdicional diferenciada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- PIOVESAN, Flávia. “Direitos humanos e o princípio da dignidade humana”. *Revista do Advogado*, São Paulo, ano 23, n. 70, pp. 34-42, jul. 2003.
- _____. *Temas de direitos humanos*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- _____. “Direitos humanos e diálogo entre jurisdições”. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 19, pp. 67/93, jan./jun. 2012.
- _____. “Controle de convencionalidade, direitos humanos e diálogo entre jurisdições”. In: MARINONI, Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Coords.). *Controle de convencionalidade: Um panorama latino-americano: Brasil, Argentina, Chile, México, Peru, Uruguai*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013, pp. 115/145.

- _____. *Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos: seus elementos, a reparação devida e sanções possíveis: teoria e prática do Direito Internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- _____. *Processo internacional de direitos humanos*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- _____. *Curso de Direitos Humanos*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- RIBEIRO, Evandro de Aguiar; TEREZO, Cristina Figueiredo. *A legitimidade ativa de instituições públicas brasileiras perante o sistema interamericano de direitos humanos*. Disponível em <<http://biblioteca.mppa.mp.br/phl82/capas/Leg119.pdf>>. Acesso em 24/06/2018.
- RIETER, Eva. *International Human Rights Law and the International Court of Justice*. 2014. Disponível em <[file:///C:/Users/Rosa%20Carneiro/Downloads/SSRN-id2393651%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Rosa%20Carneiro/Downloads/SSRN-id2393651%20(1).pdf)>. Acesso 17/07/2018.
- ROCHA, Célio Erthal. *Um olhar sobre o Ministério Público Fluminense*. 2 ed. Niterói: Nitpress, 2015.
- RODRIGUES, José Narciso da Cunha. *Le Ministère Public au Portugal*. Dictionnaire Juridique de la Administration Publique. Lisboa, 1993, vol. V.
- SABOIA, Gilberto Vergne. *O Brasil e o Sistema Internacional dos Direitos Humanos*. Disponível em <https://www.faneesp.edu.br/site/documentos/brasil_sistema_internacional_direitos_humanos.pdf>. Acesso em 12/01/2017.
- SALCEDO, Juan Antonio Carrillo. *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos em Derecho Internacional Contemporáneo*. Madri: Tecnos, 1996.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUI, Marilena. *Direitos humanos, democracia e desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2013.
- SANTOS, Carlos Frederico. *Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos: A inconstitucionalidade do § 3º do artigo 5º da Constituição Federal*. Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação

- Lato Sensu* em Novas Tendências do Direito Público. 2013. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/51103775.pdf>>. Acesso em 29/09/2017.
- SARLET, Ingo Wolfgang. “Notas sobre as relações entre a Constituição Federal de 1988 e os Tratados de Direitos Humanos na perspectiva do assim chamado controle de convencionalidade”. In: MARINONI, Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Coords.). *Controle de convencionalidade: Um panorama latino-americano: Brasil, Argentina, Chile, México, Peru, Uruguai*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013, pp. 88/113.
- SCHUTTER, Olivier De. *International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary*. 2 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- SILVA, Nívia Mônica; SANDER, Sílvia Corradi; DIAS, Sylvia. “O Ministério Público como agente de prevenção à tortura e aos maus tratos: Metodologia específica e parâmetros internacionais para sua efetivação”. In: Conselho Nacional do Ministério Público. *Tendências em direitos fundamentais: Possibilidades de atuação do Ministério Público*. Brasília: CNMP, 2017, vol. 2, pp. 61/89.
- SILVA, Sandoval Alves da. *O Ministério Público e a concretização dos direitos humanos*. Salvador: Juspodivm, 2016.
- SOHN, Louis B. “*Human Rights: Their Implementation and Supervision by the United Nations*”. In: MERON, Theodor. *Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues*. Reimpr. [Oxford]: Clarendon, [1992]. XX, pp. 369/398.
- STEINER, Henry. “Prefácio”. In: PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2016, pp. 61-62.
- STEINER, Sylvia H. “A Universalidade dos Direitos do Homem e os desafios à sua implementação”. In: PRONER, Carol *et al.* (Coords.). *70º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos: La Protección Internacional de los Derechos Humanos en cuestión*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 27/36.
- TAIAR, Rogério. CAPUCIO, Camilla. “A Organização Mundial do Comércio e os direitos humanos: Uma relação possível?”. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, vol. 105, pp. 145-164, jan./dez. 2010. Disponível em <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67896/70504>>. Acesso em 10/07/2018.
- TOMASEVSKI, Katarina. *Responding to Human Rights Violations, 1946-1999*. Haia: Martinus Nijhoff Publishers, 2000.

- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*. São Paulo: Saraiva, 1991.
- _____. *O esgotamento dos recursos internos no direito internacional*. 2 ed. Brasília: UnB, 1997.
- _____. *Tratado de Direito internacional dos direitos humanos*. 2 ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003, Vol. I.
- _____. *El ejercicio de la función judicial internacional: Memorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.
- _____. *Direito das organizações internacionais*. 6 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.
- VAN BUEREN, Geraldine. *The International Law on the Rights of the Child*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995, vol. XIII.
- VENTURA, Catarina Sampaio. *Direitos humanos e ombudsman: paradigma para uma instituição secular*. Lisboa: Provedoria de Justiça – Divisão de Documentação, 2007.
- ZENKNER, Marcelo. “Reflexos processuais dos princípios da unidade e da indivisibilidade: Revisitando as atribuições dos órgãos de execução do Ministério Público brasileiro”. In: FARIAS, Cristiano Chaves; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. *Temas atuais do Ministério Público*. 6 ed. Salvador: JusPodvm, 2016, pp. 166/168.

JURISPRUDÊNCIA CITADA

CorteIDH:

Sentenças:

Caso El Amparo vs. Venezuela (sentença de 18/01/1995);¹

Caso Loayza Tamayo vs. Perú (sentença de 17/09/1997);²

¹ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_19_esp.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

Caso Suárez Rosero vs. Equador (sentença de 12/11/1997);³

Caso Blake vs. Guatemala (sentença de 24/01/1998);⁴

Caso Velásquez Rodriguez vs. Honduras (sentença de 29/07/1988);⁵

Caso Meninos de Rua (Villagrán Morales e outros) vs. Guatemala (sentença de 19/11/1999);⁶

Caso Tribunal Constitucional vs. Peru (sentença de 31/01/2001);⁷

Caso A Última Tentação de Cristo vs. Chile (sentença de 05/02/2001);⁸

Caso Barrios Altos vs. Peru (2001) (sentença de 14/03/2001);⁹

Caso Comunidad Indígena Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua (sentença de 31/08/2001);¹⁰

Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala (sentença de 25/11/2003);¹¹

Caso Irmãos Gómez Parquiyauri vs. Perú (sentença de 08/07/2004);¹²

Caso Instituição de Reeducação do Menor versus Paraguai (sentença de 02/09/2004);¹³

² Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_33_esp.pdf>. Acesso em 23/07/2017.

³ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_35_esp.pdf>. Acesso em 17/09/2017.

⁴ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_36_esp.pdf>. Acesso em 18/09/2017).

⁵ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

⁶ Sentença disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_63_ing.pdf>. Acesso em 02/07/2018.

⁷ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

⁸ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_73_esp.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

⁹ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_75_esp.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

¹⁰ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_79_esp.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

¹¹ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_101_esp.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

¹² Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_110_esp.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

¹³ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_112_esp.pdf>. Acesso em 09/07/2017.

Caso Tibi vs. Equador (sentença de 07/09/2004);¹⁴

Caso Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai (sentença de 17/06/2005);¹⁵

Caso Fermín Ramírez e Rxcacó Reyes vs. Guatemala (sentença de 20/06/2005);¹⁶

Caso das Crianças Yean e Bosico vs. República Dominicana (sentença de 08/09/2005);¹⁷

Caso da Penitenciária Urso Branco (medidas provisórias – resolução de 21/09/2005);¹⁸

Caso Crianças e Adolescentes Privados de Liberdade no Complexo do Tatuapé da FEBEM versus Brasil (medidas provisórias – resolução de 17/11/2005);¹⁹

Caso Ximenes Lopes vs. Brasil (sentença de 04/07/2006);²⁰

Caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile (sentença de 26/09/2006);²¹

Caso dos Trabalhadores Demitidos do Congresso vs. Peru (Aguado Alfaro e outros – sentença de 24/11/2006);²²

Caso Presídio Miguel Castro Castro vs. Peru (sentença de 25/11/2006);²³

Caso La Cantuta vs. Peru (sentença de 29/11/2006);²⁴

¹⁴ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_114_esp.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

¹⁵ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

¹⁶ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_126_esp.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

¹⁷ Sentença disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_esp.pdf>. Acesso em 26/08/2018.

¹⁸ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/urso_se_05_portugues.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

¹⁹ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/febem_se_01_portugues.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

²⁰ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf>. Acesso em 21/08/2017.

²¹ . Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf>. Acesso em 27/08/2017.

²² Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_158_esp.pdf>. Acesso em 24/09/2018.

²³ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_160_esp.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

Caso Boycé e outros vs. Barbados (sentença de 20/11/2007);²⁵

Caso Penitenciária Dr. Sebastião Martins Silveira (medidas provisórias – resolução de 25/11/2008);²⁶

Caso Garibaldi (sentença de 23/09/2009);²⁷

Caso Gonzáles e outras vs. México (sentença de 16/11/2009);²⁸

Caso Escher e outros vs. Brasil (sentença de 20/11/2009);²⁹

Caso Radilla Pacheco vs. México (sentença de 23/11/2009);³⁰

Caso Masacre de Las Dos Erres vs. Guatemala (sentença de 24/11/2009);³¹

Caso Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai (sentença de 24/08/2010);³²

Caso Inés Fernández Ortega vs. México (sentença de 30/08/2010);³³

Caso Gomes Lund e outros versus Brasil (sentença de 24/11/2010);³⁴

Caso Cabrera García e Montiel Flores versus México (sentença de 26/11/2010);³⁵

²⁴ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_162_esp.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

²⁵ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_169_esp.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

²⁶ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/araraquara_se_05_por.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

²⁷ Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/09/c5be67d768a9e6f774020ea22d4062d4.pdf>>. Acesso em 15/10/2018.

²⁸ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_por.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

²⁹ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_208_por.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

³⁰ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=360>. Acesso em 15/10/2018.

³¹ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_211_esp.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

³² Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/25ecf2789dfd641e1ec8f520762ac220.pdf>>. Acesso em 15/10/2018.

³³ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=338&lang=es>. Acesso em 15/10/2018.

³⁴ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf>. Acesso em 23/07/2017.

Caso Gelman vs. Uruguai (sentença de 24/02/2011);³⁶

Caso da Unidade de Internação Socioeducativa (Cariacica – medidas provisórias – resolução de 25/02/2011);³⁷

Caso Atala Riffo e Filhas vs. Chile (sentença de 24/02/2012);³⁸

Caso Artavia Murillo e outros (“Fecundação *in vitro*”) vs. Costa Rica (sentença de 28/11/2012);³⁹

Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia (sentença de 30/11/2012);⁴⁰

Caso Comunidade Garífuna de Punta Piedra e seus Membros vs. Honduras (sentença de 08/10/2015);⁴¹

Caso García Ibarra e outros vs. Equador (sentença de 17/11/2015);⁴²

Caso Povos Kaliña e Lokono vs. Suriname (sentença de 25/11/2015);⁴³

Caso Duque vs. Colômbia (sentença de 26/02/2016);⁴⁴

Caso Cosme Rosa Genoveva, Evandro Oliveira e outros vs. Brasil (Favela Nova Brasília – sentença de 16/02/2017);⁴⁵

³⁵ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_220_esp.pdf>. Acesso em 27/08/2017.

³⁶ Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/09b4d396111fe41e886a744a9f8753e1.pdf>>. Acesso em 24/09/2018.

³⁷ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/socioeducativa_Se_01_portugues.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

³⁸ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_239_esp.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

³⁹ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_257_por.pdf>. Acesso em 14/10/2018.

⁴⁰ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_259_esp.pdf>. Acesso em 14/10/2018.

⁴¹ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_304_esp.pdf>. Acesso em 27/08/2017.

⁴² Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_306_esp.pdf>. Acesso em 29/08/2017.

⁴³ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_309_esp.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

⁴⁴ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_310_esp.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

⁴⁵ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

Caso Trabajadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil (sentença de 22/08/2017);⁴⁶

Caso Trabajadores Cesados de Petro Perú y otros vs. Perú (sentença de 23/11/2017);⁴⁷

Caso Lagos Del Campo vs. Perú (sentença de 31/11/2017);⁴⁸

Caso Herzog vs. Brasil (sentença de 15/03/2018).⁴⁹

Opiniões Consultivas (pareceres):

Parecer consultivo 02/82 (efeito das reservas sobre a entrada em vigor da CADH);⁵⁰

Parecer consultivo 05/85 (associação compulsória a entidades relacionadas à profissão de jornalista);⁵¹

Parecer consultivo 10/1989 (interpretação da DADH);⁵²

Parecer consultivo 11/90 (esgotamento dos recursos internos);⁵³

Parecer consultivo 14/1994 (responsabilidade internacional pela promulgação de leis contrárias à CADH);⁵⁴

Opinião Consultiva 17/02 (sobre a condição jurídica e os direitos humanos das crianças);⁵⁵

Opinião Consultiva 18/03 (sobre a condição jurídica e os direitos de migrantes sem documentos);⁵⁶

⁴⁶ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_337_por.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

⁴⁷ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_344_esp.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

⁴⁸ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

⁴⁹ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_353_por.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

⁵⁰ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_02_esp.pdf>. Acesso em 13/09/2017.

⁵¹ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_ing.pdf>. Acesso em 27/10/2018.

⁵² Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_10_ing1.pdf>. Acesso em 27/10/2018.

⁵³ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_11_ing.pdf>. Acesso em 27/10/2018.

⁵⁴ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_14_ing.pdf>. Acesso em 27/10/2018.

⁵⁵ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_ing.pdf>. Acesso em 27/10/2018.

Opinião Consultiva 21/2014 (direitos e garantias das crianças no contexto da migração ou necessidades de proteção internacional);⁵⁷

Opinião Consultiva 23/2017 (meio ambiente e direitos humanos);⁵⁸

Opinião Consultiva 24/17 (relativa à identidade de gênero e igualdade e não discriminação de casais).⁵⁹

CIDH

Caso 7.615 vs. Brasil (Caso dos Índios Yanomami – resolução 12/85);⁶⁰

Caso Roach and Pinkerton vs Estados Unidos (informe 3/87);⁶¹

Caso Maria da Penha vs. Brasil (recomendação datada de 04/04/2001);⁶²

Garotos Emasculados do Maranhão vs. Brasil (relatório 43/06 – solução amistosa – 15/03/2006).⁶³

TEDH

Caso Folgero and Others v. Norway.⁶⁴

CIJ

Caso do Estreito de Corfu (1947-1949);⁶⁵

Caso Barcelona Traction, Light and Power Company Limited (1964);⁶⁶

⁵⁶ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_ing.pdf>. Acesso em 27/10/2018.

⁵⁷ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_eng.pdf>. Acesso em 27/10/2018.

⁵⁸ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>. Acesso em 27/10/2018.

⁵⁹ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf>. Acesso em 27/10/2018.

⁶⁰ Disponível em <<http://www.cidh.org/annualrep/84.85eng/Brazil7615.htm>>. Acesso em 15/10/2018.

⁶¹ Disponível em <<https://www.cidh.oas.org/annualrep/86.87sp/EstadosUnidos9647a.htm>>. Acesso em 03/01/2018.

⁶² Disponível em <<https://cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>>. Acesso em 18/09/2017.

⁶³ Disponível em <<http://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/amistosas.asp>>. Acesso em 15/10/2018.

⁶⁴ Disponível em <[file:///C:/Users/Rosa%20Carneiro/Downloads/002-2665%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Rosa%20Carneiro/Downloads/002-2665%20(1).pdf)>. Acesso em 28/10/2018.

⁶⁵ Disponível em <<https://www.icj-cij.org/fr/affaire/1>>. Acesso em 15/10/2018.

Caso do Pessoal Diplomático e Consular dos EUA em Teerã (1979-1981);⁶⁷

Caso Ahmadou Sadio Diallo (1998-2012);⁶⁸

Caso Breard, LaGrand e Avena (2003-2004);⁶⁹

Caso Nicarágua vs. Estados Unidos (1984-1991);⁷⁰

Caso Burkina Faso/ República do Mali (1983-1986);⁷¹

Caso Camarões vs. Nigéria (1994-1999);⁷²

Caso Congo vs. Uganda (1999-2015);⁷³

Caso Bélgica vs. Senegal (2012);⁷⁴

Opinião consultiva referente às consequências legais da presença da África do Sul na Namíbia (1971).⁷⁵

Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia

Caso A. Furundzija (2000).⁷⁶

Comitê de Direitos Humanos da ONU

Caso Nicholas Toonen vs. Austrália (Comunicação 488/1992).⁷⁷

⁶⁶ Disponível em <<https://www.icj-cij.org/files/case-related/50/050-19640724-JUD-01-00-EN.pdf>>. Acesso em 27/10/2018.

⁶⁷ Disponível em <<https://www.icj-cij.org/fr/affaire/64>>. Acesso em 15/10/2018.

⁶⁸ Disponível em <<https://www.icj-cij.org/fr/affaire/103>>. Acesso em 15/10/2018.

⁶⁹ Disponível em <<https://www.icj-cij.org/fr/affaire/128>>. Acesso em 15/10/2018.

⁷⁰ Disponível em <<https://www.icj-cij.org/fr/affaire/70>>. Acesso em 15/10/2018.

⁷¹ Disponível em <<https://www.icj-cij.org/fr/affaire/69>>. Acesso em 15/10/2018.

⁷² Disponível em <<https://www.icj-cij.org/fr/affaire/94>>. Acesso em 15/10/2018.

⁷³ Disponível em <<https://www.icj-cij.org/fr/affaire/116>>. Acesso em 15/10/2018.

⁷⁴ Disponível em <<https://www.icj-cij.org/files/case-related/144/144-20120720-JUD-01-00-EN.pdf>>. Acesso em 27/10/2018.

⁷⁵ Disponível em <<https://www.icj-cij.org/fr/affaire/53>>. Acesso em 27/10/2018.

⁷⁶ Disponível em <<http://www.icty.org/x/cases/furundzija/acjug/en/fur-aj000721e.pdf>>. Acesso em 27/10/2018.

⁷⁷ Disponível em <<http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/spanish/488-1992.html>>. Acesso em 27/10/2018.

Comitê da ONU sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW)

Caso Aylene da Silva Pimentel (CEDAW/C/49/D/17/2008)⁷⁸

Corte Permanente de Justiça Internacional

Caso do Vapor Wimbledon (1923 – compromissos internacionais e soberania).⁷⁹

Supremo Tribunal Federal

RE 80.004-SE (letras de câmbio e notas promissórias – STF atribui ao tratado *status* de lei ordinária – Acórdão de 01/06/77);⁸⁰

HC 67759-RJ (princípio do promotor natural – Julg. 06/08/92);⁸¹

HC 72.131-RJ (prisão do depositário infiel – STF atribui ao tratado *status* de lei ordinária – Acórdão de 23/11/95);⁸²

ADI 1.480-3-DF (STF atribui ao tratado *status* de lei ordinária – Julg. 04/09/97);⁸³

ADI 2903 (direito a ter direitos – Julg. 01/12/2005);⁸⁴

Pedido de Extradicação 986 (necessidade de se assegurarem direitos fundamentais básicos – Julg. 15/08/2007);⁸⁵

HC 92.566 (prisão civil – Acórdão de 03/12/2008);⁸⁶

⁷⁸ Disponível em <<https://undocs.org/CEDAW/C/49/D/17/2008>>. Acesso em 19/11/2018.

⁷⁹ Disponível em <http://legal.un.org/PCIJsummaries/documents/spanish/5_s.pdf>. Acesso em 15/07/2018.

⁸⁰ Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=175365>>. Acesso em 27/10/2018.

⁸¹ Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=70460>>. Acesso em 28/10/2018.

⁸² Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=73573>>. Acesso em 27/10/2018.

⁸³ Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347083>>. Acesso em 27/10/2018.

⁸⁴ Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2135902>>. Acesso em 28/10/2018.

⁸⁵ Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=489856>>. Acesso em 28/10/2018.

HC 87.585/TO (prisão do depositário infiel – STF atribui *status* supralegal aos tratados de direitos humanos – Acórdão de 03/12/2008);⁸⁷

RE 466.343/SP (prisão do depositário infiel – STF atribui *status* supralegal aos tratados de direitos humanos – Acórdão de 03/12/2008);⁸⁸

RE 349.703-1/RS (prisão do depositário infiel – STF atribui *status* supralegal aos tratados de direitos humanos – Julg. 03/12/2008);⁸⁹

RE 511.961(diploma de curso superior de jornalista – Acórdão em consonância com o posicionamento da CorteIDH - Julg. 17/06/2009);⁹⁰

ADPF 153 (Lei de Anistia – 29/04/2010);⁹¹

Ação Penal n. 470 (“Caso do Mensalão” – duplo grau de jurisdição – Julg. 17/12/2012);⁹²

ARE 860.979 AgR/DF (educação dos deficientes auditivos – convencionalidade das políticas públicas - Julg. 14/04/2015);⁹³

ADI 5.240/SP (audiência de custódia – *status* supralegal dos tratados de direitos humanos - Julg. 20/08/2015);⁹⁴

ADPF 347 (sistema carcerário – estado de coisas inconstitucional – obrigatoriedade das audiências de custódia – Julg. 09/09/2015).⁹⁵

⁸⁶ Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595384>>. Acesso em 27/10/2018.

⁸⁷ Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=597891>>. Acesso em 27/10/2018.

⁸⁸ Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>>. Acesso em 27/10/2018.

⁸⁹ Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595406>>. Acesso em 27/10/2018.

⁹⁰ Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605643>>. Acesso em 27/10/2018.

⁹¹ Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612960>>. Acesso em 27/10/2018.

⁹² Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=11541>>. Acesso em 27/10/2018.

⁹³ Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8362463>>. Acesso em 27/10/2018.

⁹⁴ Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10167333>>. Acesso em 27/10/2018.

Superior Tribunal de Justiça

HC 379.269/MS (crime de desacato – Julg. 24/05/2017);⁹⁶

REsp 1.640.084-SP (crime de desacato – Julg. 15/12/2016).⁹⁷

⁹⁵ Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em 27/10/2018.

⁹⁶ Disponível em <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/474450253/habeas-corpus-hc-379269-ms-2016-0303542-3/inteiro-teor-474450262?ref=juris-tabs>>. Acesso em 27/10/2018.

⁹⁷ Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=68260069&num_registro=201600321060&data=20170201&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em 19/11/2018.