



COLEÇÃO
**REFLEXÕES EM
DIREITOS HUMANOS**
COORDENADORES:
ROGÉRIO SANCHES CUNHA
THIAGO PIEROBOM

ANDRÉ EPIFANIO
MARTINS

Prefácio:

VALERIO DE OLIVEIRA MAZZUOLI

O Dever de Investigação do Ministério Público

no Sistema Interamericano
de Direitos Humanos

Um estudo da Resolução nº 310/2025,
do Conselho Nacional do Ministério Público

2026



EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br



investigação direta consiste em poder-dever do Ministério Público, e não de faculdade, sob pena de se compactuar com a irregularidade que deve ser cuidadosamente apurada”¹⁹.

Essas decisões paradigmáticas, portanto, exprimem o anseio de aprimorar o sistema de responsabilização penal no Brasil e de fortalecer o controle externo da atividade policial para conter as arbitrariedades e os desvios policiais, que ainda carece de plena efetivação²⁰. Tanto a Corte Interamericana quanto a Suprema Corte conferiram ao *Parquet*, enquanto instituição dotada de lastro para conduzir uma investigação sem qualquer ingerência externa, imune aos desafios extraprocessuais, como as corriqueiras interferências hierárquicas nas forças policiais, atuar com vigor diante de graves violações cometidas por agentes de segurança pública.

Há, por sinal, outro marco igualmente relevante: a Resolução CNMP 310/2025, que estabelece contornos para a atividade ministerial nas investigações de crimes no contexto de intervenções policiais. Ver-se-á que a norma delinea um roteiro de atuação nas hipóteses em que, em decorrência ou no contexto de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infrações penais, haja notícia, indício ou suspeita de delitos como crimes dolosos contra a vida, liberdade sexual, tortura, sequestro e cárcere privado, além dos crimes conexos. Pretende-se analisar todos os dispositivos da referida norma.

O referido ato normativo é digno de aplausos por buscar dar cumprimento às determinações emanadas de órgão do Sistema Interamericano²¹.

19. *Ibid.*

20. Nesse sentido, Thiago Pierobom: “A arbitrariedade policial é um problema que coloca em xeque a própria legitimidade da função estatal de promoção da segurança pública. Portanto, estabelecer limites à função estatal de promoção da segurança pública e assegurar a adesão dessa atividade ao modelo legal de contenção de arbitrariedades não é apenas uma formalidade derivada de imposições legais, mas é uma exigência da legitimidade do próprio Estado” (Ávila, Thiago André Pierobom de. *Fundamentos do controle externo da atividade policial*. Belo Horizonte: Ed. D’Plácido, 2016).

21. Nessa linha: “A Resolução nº 310, de 29 de abril de 2025, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) representa um marco normativo na conformação da atuação do Ministério Público brasileiro nas hipóteses de crimes decorrentes de ações operacionais dos órgãos de segurança pública. [...] O texto normativo dialoga diretamente com a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, especialmente com o ponto resolutivo da sentença proferida no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, que impôs ao Estado brasileiro a obrigação de garantir investigações independentes, conduzidas por autoridades distintas dos órgãos de segurança envolvidos nas intervenções” (BRAGA, Suelim Iasmine dos Santos. O controle externo da atividade policial e o seu

Todavia, algumas lacunas não podem ser ignoradas, e seus desdobramentos merecem especial atenção, por extrapolar o campo teórico e incidirem sobre impasses de implementação. Como aponta Suxberger, não é a Resolução CNMP 310/2025 que mudará a realidade como um passe de mágica, tendo em vista que a sua efetivação enfrentará, irremediavelmente, desafios ao menos de duas ordens: de *letramento*, com a capacitação e formação continuada dos membros do *Parquet* para a incorporação das providências investigatórias na esfera das graves violações de direitos humanos; *estrutural*, ao não dispor o *Parquet* de recursos para assumir, de plano, essa investigação²². Buscaremos enfrentar tais dissensos.

Organiza-se o trabalho em duas partes. A primeira dedica-se ao estudo do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, que “tem assumido extraordinária relevância, como especial *locus* para a proteção dos direitos humanos”²³, formulando brevemente suas bases normativas e as principais atribuições dos seus órgãos. Dentre outros pontos, examinar-se-á a natureza jurídica e a força vinculante das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o controle de convencionalidade exercido pelo Ministério Público. Na sequência, aborda-se o poder de investigação do Ministério Público, a partir de seu perfil resolutivo, os seus principais fundamentos constitucionais, legais e jurisprudenciais. Além disso, será lançado olhar sobre o dever de investigação do Ministério Público, com enfoque nos julgados paradigmáticos já citados. Já a segunda parte do livro dedica-se ao estudo do trâmite e do conteúdo normativo da Resolução CNMP 310/2025, mediante análise integral de seus dispositivos, oportunidade em que também se examinarão protocolos fundamentais de apoio à investigação criminal, ainda que poucos debatidos, como os *Protocolos de Minnesota* e de *Istambul*, além dos *Princípios de Méndez*.

Também veremos que os sistemas global e regionais de proteção dos direitos humanos operam em permanente diálogo e intercâmbio de práticas, protocolos, normas, os quais, imbricados, conformam um

microsistema normativo: uma resposta às disfunções estruturais da segurança pública. *Revista da CSP*. Brasília: CNMP, 2025. pp. 174-190. p. 184).

22. SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Desafios ao Ministério Público decorrentes da proteção internacional dos direitos humanos. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, v. 32, n. 385, p. 9-12, 2024. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13946967>. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1216. Acesso em: 15 mar. 2026.

23. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. 10 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. p. 149.

espaço multinível que se caracteriza pela complementaridade de *standards* protetivos. Nesse contexto, a origem do dever de investigar atribuído ao *Parquet* não advém, de forma alguma, exclusivamente da jurisprudência da Corte Interamericana, mas decorre de um processo interpretativo-evolutivo arquitetado ao longo de mais de três décadas, a partir, sobretudo, de fontes *soft law* paulatinamente editadas, muitas das quais serão examinadas no decorrer do texto.

A partir dessas linhas preambulares, e tomando como ponto de partida a premissa de que “o dever de investigar é parte essencial da defesa do direito à vida”²⁴, convidamos o leitor a percorrer as páginas seguintes, na expectativa de que os apontamentos aqui desenvolvidos possam contribuir, em certa medida, para o aprimoramento da atuação ministerial e dos demais atores do sistema de justiça e para o fortalecimento de uma cultura de responsabilização contra os violadores de direitos humanos, além da efetiva reparação das vítimas.

24. NAÇÕES UNIDAS. *Protocolo de Minnesota sobre a Investigação das Mortes Potencialmente Ilícitas* (2016). Nova Iorque e Genebra: Nações Unidas, 2017.

Capítulo 1

O SISTEMA INTERAMERICANO E O MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

No presente capítulo, examinam-se o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, alguns dos seus instrumentos convencionais, além dos órgãos de responsabilização e monitoramento, como a Convenção Americana de Direitos Humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos¹, com enfoque no papel do Ministério Público brasileiro no âmbito desse Sistema, notadamente na promoção e na tutela processual penal efetiva dos direitos humanos.

Analisa-se a força vinculante das sentenças proferidas pela Corte Interamericana e a forma como deve ser exercido o controle de convencionalidade pelo Ministério Público, sob a perspectiva do pluralismo de ordens jurídicas, estruturado em rede e em contínua interação multinível. Por fim, será abordado o microssistema normativo do CNMP voltado à promoção dos direitos humanos na segurança pública, com destaque para a Recomendação CNMP 96/2023, além das Resoluções CNMP 262, 277, 278, 279 e 310, todas de 2023.

1.1 O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Ao lado do Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos, estruturado no âmbito das Nações Unidas com a aprovação da Declaração

1. Por razões de estilo e de uniformidade terminológica, utilizamos as seguintes abreviaturas ao longo do texto: “Sistema Interamericano”, “Convenção Americana”, “Corte Interamericana” e “Comissão Interamericana”. As referidas terminologias são comumente adotadas, respectivamente, como: “SIDH”, “CADH”, “Corte IDH” e “CIDH”.

Universal de 1948, marco inaugural do Direito Internacional dos Direitos Humanos, surgem, paralelamente, os sistemas regionais de proteção, visando a internacionalizar os direitos humanos em plano mais delimitado, sobretudo na África, na América e na Europa².

Cada continente passou, assim, a conformar o seu próprio arcabouço convencional, com mecanismos específicos, que devem coexistir harmonicamente com o Sistema Global, integrando-se aos mecanismos normativos e aos órgãos das Nações Unidas. É uma dinâmica de complementaridade, orientada por uma perspectiva cosmopolita e pela convergência entre os distintos sistemas de proteção dos direitos humanos, tanto regionais quanto global, sem perder de vista as especificidades regionais³.

A necessidade de sistemas regionais coincide com o entendimento de que esses arranjos são mais próximos em suas dimensões históricas, culturais e políticas, contribuindo para modelos mais responsivos de resposta, adequados às realidades locais. Esses sistemas caracterizam-se por uma maior homogeneidade no que toca aos seus modelos jurídico-políticos, culturais, sociais e históricos, tornando os seus instrumentos mais efetivos em comparação com o Sistema Global.

É nesse cenário que se insere o Sistema Interamericano, um modelo normativo e institucional composto por órgãos, mecanismos e entidades, tratados, convenções, protocolos e instrumentos correlatos, com força *hard* ou *soft law*, mas todos destinados à promoção, à proteção e à supervisão dos direitos humanos no continente americano⁴.

2. “Os instrumentos globais e regionais sobre direitos humanos têm-se inspirado em uma fonte comum, a Declaração Universal de Direitos Humanos, ponto de irradiação dos esforços em prol da realização do ideal de universalidade dos direitos humanos” (TRINDADE, Antonio Cançado. O sistema interamericano de direitos humanos no limiar do novo século In: GOMES, Luiz; PIOVESAN, Flávia. *O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 20-23. p. 104).

3. SANTOS, Alberto. *A internacionalização dos direitos humanos e o sistema interamericano de proteção*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012. p. 101. No mesmo sentido: “Os sistemas regionais possibilitam uma “internacionalização dos direitos humanos no âmbito regional, atentando-se para as peculiaridades e as dificuldades de tal processo, almejando minimizá-las” (ROCHA, Ana Karoline. *Defensor público interamericano: instrumento de acesso à justiça das vítimas no sistema interamericano de direitos humanos*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2023. p. 25).

4. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 6ª ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2014. p. 320. Para Sidney Guerra, “o sistema de proteção internacional dos direitos humanos no Continente Americano abarca os procedimentos contemplados na Carta da Organização dos Estados Americanos, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem

No que toca à estruturação orgânica do Sistema Interamericano, a Convenção Americana estabelece dois pilares fundamentais, que são a Comissão Interamericana e a Corte Interamericana⁵, inaugurando uma combinação singular de monitoramento político e de jurisdição internacional obrigatória.

Como surgiu o Sistema Interamericano? Sua gênese vincula-se, indubitavelmente, ao contexto histórico, cultural, político e social pós-Segunda Guerra Mundial, período em que a salvaguarda dos direitos humanos passou a ocupar posição central na comunidade internacional. Como aponta Carvalho Ramos, “a barbárie do totalitarismo nazista chegou à ruptura do paradigma da proteção nacional dos direitos humanos, cuja insuficiência levou à negação do valor do ser humano como fonte essencial do direito”⁶. Nesse contexto, os direitos humanos, inseridos no bojo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, passaram a ser objeto de atenção pela comunidade internacional. Estruturaram-se instrumentos jurídicos e instituições destinados à garantia desses direitos, todos assentados no valor-fonte da dignidade humana, que constitui o núcleo axiológico e normativo da proteção internacional⁷.

O Sistema Interamericano integra a Organização dos Estados Americanos (OEA), fundada em 1948, e tem suas bases consolidadas com a proclamação da Carta da OEA (Carta de Bogotá), de 1951. A Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem constituiu sua primeira base normativa. Aprovada em Bogotá, em maio de 1948, na IX Conferência Internacional Americana, trata-se do primeiro documento internacional

e na Convenção Americana de Direitos Humanos” (GUERRA, Sidney. *Direito internacional dos direitos humanos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 223).

5. “CAPÍTULO VI ORGÃOS COMPETENTES. Artigo 33. São competentes para conhecer dos assuntos relacionados com o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados Partes nesta Convenção: a. a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, doravante denominada Comissão; e b. a Corte Interamericana de Direitos Humanos, doravante denominada a Corte”.
6. RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. p. 35.
7. “O sistema interamericano rompe com o paradoxo de sua origem. Nascido em um contexto regional marcado por regimes ditatoriais – seguramente com a expectativa de reduzido impacto por parte dos então Estados autoritários – o sistema se consolida e se fortalece como ator regional democratizante, provocado por competentes estratégias de litigância da sociedade civil em um *transnational network* a lhe conferir elevada carga de legitimização social” (PIOVESAN, Flavia. A convenção americana de direitos humanos e o impacto transformador do sistema interamericano. In: NORONHA, João Otávio de; ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de. *Comentários à Convenção Americana Sobre Direitos Humanos*. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2020. p. 135).

de caráter geral sobre direitos humanos, precedendo, inclusive, a Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU, adotada em 10 de dezembro do mesmo ano⁸.

No plano regional, muitos países latino-americanos viviam sob regimes políticos frágeis, autoritários ou em processos de transição democrática. A Declaração refletiu, portanto, um esforço inicial de estabelecer um código comum de valores humanitários no Continente Americano. Embora seja considerada instrumento *soft law*, ganha importância à medida que estabeleceu a base axiológica do Sistema Interamericano⁹.

Superados esses pontos iniciais, impõe-se avançar para compreender o Sistema Interamericano para além do seu surgimento, a fim de examinar como a ordem jurídica brasileira e, conseqüentemente, suas instituições constitucionais, como o Ministério Público, deve se posicionar e atuar nesse sistema. A análise desloca-se de uma perspectiva descritiva para examinar a interação entre subsistemas a partir de um olhar mais amplo, que ultrapasse o funcionamento, composição, competências e vinculatividade das decisões. Afinal, o Sistema Interamericano é um arranjo dinâmico, vocacionado a produzir efeitos concretos na proteção dos direitos humanos das populações americanas.

Nessa linha, a abordagem mais apropriada, aqui adotada, apoia-se nas vertentes do *pluralismo de ordens jurídicas*, concebendo a relação entre o direito interno e o Direito Internacional dos Direitos Humanos como uma interação multinível, estruturada em rede. Nesse modelo, normas e

8. “Técnicamente, a Declaração Universal dos Direitos do Homem é uma recomendação que a Assembleia Geral das Nações Unidas faz aos seus membros (Carta das Nações Unidas, artigo 10). Nessas condições, costuma-se sustentar que o documento não tem força vinculante. [...] Esse entendimento, porém, peca por excesso de formalismo. Reconhece-se hoje, em toda parte, que a vigência dos direitos humanos independe de sua declaração em constituições, leis e tratados internacionais, exatamente porque se está diante de exigências de respeito à dignidade humana, exercidas contra todos os poderes estabelecidos, oficiais ou não.” (COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 238-239).

9. Na Opinião Consultiva nº 10/89, a Corte Interamericana entendeu que o art. 61.1 da Convenção Americana autoriza a emissão de pareceres consultivos com base nos dispositivos da Declaração Americana: “O fato de que a Declaração não seja um tratado não significa necessariamente que deva chegar-se à conclusão de que a Corte não pode emitir uma opinião consultiva que contenha interpretações da Declaração Americana. [...] A circunstância de que a Declaração não seja um tratado não leva, então, à conclusão de que careça de efeitos jurídicos, nem a de que a Corte está impossibilitada de interpretá-la” (CORTE IDH. *Opinião Consultiva OC-10/89, de 14 de julho de 1989*. Interpretação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem no marco do artigo 64 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Par. 35-47).

instituições não se dispõem de forma hierárquica, mas se articulam em governança compartilhada. Diferentes centros normativos e subsistemas dialogam, influenciam-se e produzem efeitos recíprocos. A relação entre o ordenamento jurídico brasileiro e o Sistema Interamericano refluí numa dinâmica marcada por profundas influências transversais. As normas que compõem esses planos não operam de forma isolada; ao contrário, entrelaçam-se sob um pluralismo de ordens jurídicas, que “consiste na coexistência de normas e decisões de diferentes matrizes (constitucional, internacional), com ambição de regência no mesmo espaço social, gerando uma série de consequências relacionadas à convergência ou divergência entre as normas e decisões de origens distintas”¹⁰.

Em outras palavras, o ordenamento jurídico brasileiro insere-se no Sistema Interamericano como parte integrante de uma teia com o objetivo compartilhado de proteção e de promoção dos direitos humanos¹¹, ou seja, “a emergência de um espaço transversal de governança dos direitos fundamentais na América Latina”¹², “fruto da efetividade do diálogo jurisdicional em um sistema multinível”¹³. Ordenamentos que dialogam e influenciam-se, fortalecendo a tutela dos direitos fundamentais, tendo como núcleo axiológico a dignidade da pessoa humana¹⁴.

10. RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos...*, op. cit. p. 349.

11. ALVARADO, Paola Andrea Acosta. *Más allá de la utopía: del diálogo interjudicial a la constitucionalización del derecho internacional: la red judicial latinoamericana como prueba y motor del constitucionalismo multinivel*. 2015. Tese de Doutorado em Direito. Universidade Complutense de Madrid. Madrid, 2015.

12. TORELLY, Marcelo. *Governança transversal dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 297.

13. PIOVESAN, Flavia. A convenção americana de direitos humanos e o impacto transformador do sistema interamericano. In: NORONHA, João Otávio de; ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de. *Comentários à Convenção Americana Sobre Direitos Humanos*. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2020. p. 117.

14. “O centro de qualquer sistema de proteção dos direitos humanos é a pessoa humana. Suas qualidades ou atributos especiais fazem com que seja merecedora de um conjunto de prerrogativas e imunidades que a comunidade jurídica denominou ‘direitos humanos’. Qualquer sistema de proteção dos direitos humanos -do qual o Sistema Interamericano não é exceção- tem em seu núcleo a consideração especial da dignidade humana, como atributo inafastável da pessoa e fundamento transversal de todo marco de proteção. Essa dignidade (erigida como direito a partir do artigo 11 da Convenção Americana) irradia seus efeitos e permite apreender a rica complexidade do ser humano, por exemplo, por meio da valoração e identificação do projeto de vida como uma qualidade intrinsecamente humana e, portanto, protegida pelo Sistema” (grifos nossos) (CORTE IDH. Caso Cley Mendes e outros (Chacina do Tapanã) vs. Brasil. Sentença de 25 de novembro de 2025. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Voto do Juiz Ricardo C. Pérez Manrique. Par. 74). Ainda: PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 23 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2025.

É nesse horizonte de interconexão normativa e institucional que o Sistema Interamericano pode ser compreendido em sua complexidade funcional, superando a perspectiva tradicional restrita à sua dimensão normativa e ao funcionamento de seus órgãos. Como aponta Par Engstrom, o Sistema projeta-se, então, a partir de três dimensões interdependentes. A primeira consiste em sua função jurisprudencial progressista na interpretação e no estabelecimento de padrões de direitos humanos, especialmente por meio do desenvolvimento de instrumentos *soft law*, atuando em reformas estatais e defesa dos grupos mais vulnerabilizados, na diplomacia, audiências públicas, comunicados de imprensa, visitas, medidas provisórias e cautelares, negociações e petições. A segunda dimensão refere-se a sua crescente inserção em debates legislativos, políticos e judiciais, transcendendo o ideal de Estado unitário para considerar a interação entre as variadas instituições e atores estatais. Por sua vez, a terceira dimensão concerne ao papel do Sistema como espaço de abertura à atuação não estatal, oferecendo plataformas e impulsionando agendas de organizações não governamentais, que passam a dispor de maior legitimidade para pressionar por mudanças estruturais ao lado dos órgãos do sistema de justiça, mais proeminentes, atuando como “círculos de cumprimento” (*compliance constituencies*)¹⁵.

Nesse cenário, em que demandas dirigidas ao Sistema Interamericano atingem níveis elevados, o que também suscita reflexões sobre o seu real impacto, frequentemente contestado e tensionado, além da morosidade de seus processos¹⁶, revela-se imprescindível a atuação qualificada de atores internos, capazes de operacionalizar os seus mecanismos para além do modelo tradicional bilateral entre o Estado e o sistema internacional, abrangendo as diferentes instituições estatais como distritos do sistema, dentre as quais se destaca o Ministério Público¹⁷.

15. ENGSTROM, Par. Reconceitualizando o Impacto do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Revista Direito e Práxis*, v. 8, n. 2, p. 1250-1285, 2017.

16. “[É] comum se afirmar que o SIDH tem um histórico de observância irregular. As taxas gerais de cumprimento das determinações, tanto da Comissão como da Corte são, de fato, baixas. O cumprimento parcial das decisões e recomendações do Sistema é um resultado comum, o que significa que o estado cumpre alguns dos requisitos do SIDH, mas não todos. Essas descobertas são frequentemente interpretadas de modo a apontar uma ‘crise de observância’ no âmbito do SIDH, na qual os governos da região frequentemente se recusam a cumprir, ou simplesmente ignoram as decisões e ordens emitidas. O registro de observância irregular demonstra, nessa visão, o impacto limitado do Sistema Interamericano, minando sua legitimidade e autoridade” (*Ibid.*, p. 1254).

17. “Com relação ao SIDH, especificamente, diferentes instituições estatais estão agora envolvidas, o que provocou a ‘desagregação’ da relação entre os países e o SIDH. Isto significa, cada vez mais, que os

Essa é a síntese do Sistema Interamericano, compreendido como um arranjo normativo e institucional dinâmico, plural e orientado à efetividade dos direitos humanos. Sob essas premissas, passa-se, a seguir, ao exame de seus núcleos estruturantes, iniciando-se pela Convenção Americana.

1.1.1 A Convenção Americana de Direitos Humanos

A Convenção Americana, ou *Pacto de São José da Costa Rica*, foi adotada pela OEA, em 22 de novembro de 1969, na cidade de São José da Costa Rica, na Conferência Interamericana sobre Direitos Humanos, entrando em vigor internacional em 18 de julho de 1978¹⁸. O Brasil a promulgou por meio do Decreto 678, de 6 de novembro de 1992¹⁹.

Como leciona Flávia Piovesan “o sistema americano *tem como principal instrumento a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, que estabelece a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana*”²⁰ (grifos nossos). A Convenção Americana funciona, portanto, como a *Constituição Interamericana*, norteadora da atuação dos órgãos regionais de proteção e de promoção dos direitos humanos nas Américas, servindo como Carta Magna, ao estruturar parâmetros, obrigações estatais e mecanismos de responsabilização internacional.

O caráter normativo da Convenção é marcado pela conjugação de obrigações negativas (não violar direitos) e obrigações estatais na adoção de medidas legislativas, administrativas e judiciais para torná-los efetivos. Nesse sentido, “a Convenção Americana reconhece e assegura um catálogo de direitos civis e políticos similar ao previsto pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, tal como ocorre com a Convenção Europeia de Direitos Humanos”²¹.

Estados já não interagem com o sistema exclusivamente, através do respectivo Ministério das Relações Exteriores, mas também através de inúmeros canais institucionais diferentes, incluindo os ministérios da justiça, os *ministérios públicos*, assim como as autoridades subnacionais (grifos nossos)” (*Ibid.*, p. 1270).

18. RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 11 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. p. 340.

19. “Art. 1º A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), celebrada em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, apensa por cópia ao presente Decreto, *deverá ser cumprida tão inteiramente como nela se contém*”.

20. PIOVESAN, Flávia. Introdução ao sistema interamericano. In: GOMES, Luiz; PIOVESAN, Flávia. *O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 22. No mesmo sentido: “O instrumento fundamental do sistema interamericano de direitos humanos é a Convenção Americana sobre Direitos Humanos” (MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direitos humanos*. 10 ed. Rio de Janeiro: Método, 2024).

21. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional...Op. cit.*, p. 106.

Além de todos os direitos reconhecidos, como direito à vida, integridade pessoal, proibição de tortura e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, liberdade pessoal, devido processo legal, presunção de inocência, ampla defesa, liberdade de consciência e religião, expressão, reunião e associação, proteção à família, nacionalidade, propriedade, duas disposições específicas estabelecem obrigações diretas aos Estados Partes. Trata-se do Artigo 1, que impõe aos entes estatais o dever de respeitar e garantir os direitos e liberdades reconhecidos na Convenção, exigindo não apenas a abstenção de violações, mas a adoção de políticas públicas, legislações e práticas institucionais para a efetivação dos direitos; e Artigo 2, que obriga os Estados a adoção de disposições de direito interno para efetivar os direitos previstos na Convenção.

A doutrina aponta que a Convenção Americana possui caráter evolutivo, autorizando o reconhecimento de direitos fundamentais não expressamente previstos em seu corpo, mesmo que por via interpretativa, pela Corte Interamericana. Um exemplo notável é *direito ao projeto de vida*²².

Relembre-se que, no âmbito interno, reconheceu-se que os tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil possuem *status* supralegal, posicionados sobre as leis ordinárias, mas abaixo da Constituição. Posteriormente, com a Emenda Constitucional 45/2004, passou-se a permitir que tratados de direitos humanos aprovados com quórum qualificado sejam equivalentes às emendas constitucionais. Portanto, conforme entendimento da Suprema Corte, a Convenção Americana possui *status* supralegal.

A discussão acerca do *status* jurídico da Convenção Americana permanece atual, sobretudo diante do cenário presente, com protagonismo sem precedentes dos órgãos interamericanos. Assim, torna-se reducionista circunscrever a sua eficácia ao entendimento firmado pela Suprema Corte, no julgamento sobre a (in)constitucionalidade da prisão civil do depositário infiel, Recurso Extraordinário 466.343 (Tema 60)²³. Concluiu-se que, embora a previsão constitucional autorizadora ainda esteja vigente, dada a supremacia da Constituição, a prisão nesses casos não é cabível em virtude do efeito paralisante decorrente da Convenção Interamericana à legislação

22. CORTE IDH. *Caso Cley Mendes e outros (Chacina do Tapanã) vs. Brasil*. Op. cit. Par. 76.

23. STF. RE 466.343, Rel. Min. Cezar Peluso, voto do Min. Gilmar Mendes, j. 3.12.2008, DJE 104 de 5-6-2009, Tema 60.

infraconstitucional que a previa. Dessa forma, “só admite, no seu bojo, a possibilidade de prisão civil do devedor de alimentos e, consequentemente, não admite mais a possibilidade de prisão civil do depositário infiel”²⁴, com a seguinte tese: “É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito” (Súmula Vinculante nº 25).

Tendo em vista que a Suprema Corte conferia natureza meramente infralegal aos tratados e convenções independentemente da matéria veiculada²⁵, o avanço é incontestável.

Todavia, ponderamos que tal posição é conservadora, ao não incorporar de modo mais consistente o papel dos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, à luz do constitucionalismo contemporâneo e do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Reduzir a Convenção Americana a patamar suprallegal implica subordinar direitos humanos ao legislador constituinte, contrariando o espírito transnacional que fundamenta o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Pelo contrário, deve-se realizar leitura sistemática do art. 5º, §2º, da Carta Magna, ao consignar que “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”. Assim, “com base nesse dispositivo, que segue tendência do constitucionalismo contemporâneo, entende-se que os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil têm índole e nível constitucionais”²⁶. Por isso, a incorporação da Convenção Americana no ordenamento brasileiro deve ser lida sob a ótica do bloco de constitucionalidade, ou seja, não em um plano intermediário entre a Constituição e a lei, mas como norma constitucional que densifica os direitos fundamentais²⁷.

Consequentemente, a Constituição Federal e a Convenção Americana comporiam uma ordem jurídica una, voltada à máxima proteção da pessoa humana, vigendo a melhor solução *pro persona*, que “impõe a necessidade de que a interpretação normativa seja feita *sempre* em prol da proteção dada aos indivíduos”²⁸ e o *princípio da primazia da norma mais favorável ao*

24. STF. *Habeas Corpus* nº 95.967, rel. min. Ellen Gracie, 2ª T, j. 11-11-2008, DJE 227 de 28-11-2008.

25. Por exemplo, o HC 72.131/RJ, de 22 nov. 1995.

26. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. 10. ed. *Curso de direitos humanos*. Op. cit., p. 147.

27. Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. Op. cit.

28. RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Op. cit., p. 117. Para Ramos, “toda obrigação internacional de respeito aos direitos humanos não pode ser

indivíduo, ao dispor que “nenhuma norma de direitos humanos pode ser invocada para *limitar*, de qualquer modo, o exercício de qualquer direito ou liberdade já reconhecida por outra norma internacional ou nacional”²⁹.

Nesse sentido, como bem observa Mazzuoli, a questão pode residir justamente na adequada aplicação do *princípio pro homine* e na teoria do diálogo das fontes, formulada por Erik Jaime, harmonizando-se os distintos planos normativos em favor da tutela mais ampla da pessoa humana. Em resumo:

Ao se atribuir aos tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil o *status* de norma constitucional, não se pretende reformar a Constituição, mas sim aplicar, em caso de conflito entre o tratado e o texto constitucional, a norma que, no caso, mais protege os direitos da pessoa humana, posição esta que tem em Cancado Trindade o seu maior expoente. Trata-se de aplicar aquilo que Erik Jaime chamou, no seu Curso da Haia de 1995, de “diálogo das fontes” (dialogue de sources). Nesse sentido, em vez de simplesmente excluir do sistema certa norma jurídica, deve-se buscar a convivência entre essas mesmas normas por meio de um *diálogo*. Segundo Jayme, a solução para os conflitos normativos que emergem do direito pós-moderno é encontrada na harmonização (coordenação) entre fontes heterogêneas que não se excluem mutuamente (normas de direitos humanos, textos constitucionais, tratados internacionais, sistemas nacionais etc.), mas, ao contrário, “falam” umas com as outras³⁰.

interpretada restritivamente em prol dos Estados, mas sim em prol do destinatário da proteção internacional de direitos humanos, ou seja, o indivíduo. Assim, consolidaram-se na jurisprudência internacional de direitos humanos diversas diretrizes hermenêuticas nascidas desse princípio. A primeira delas impõe a interpretação sistemática do conjunto de normas de direitos humanos, de modo a reconhecer *direitos inerentes, mesmo que implícitos*. [...] A segunda diretriz estabelece que a interpretação das eventuais limitações permitidas de direitos contidas nos tratados internacionais deve ser *restritiva*. [...] A terceira diretriz é relativa ao uso da interpretação pro persona na análise das omissões e lacunas das normas de direitos humanos.” (*Ibid.*, p. 117-118).

29. RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Op. cit., p. 124. Ainda: “Assim, caso haja dúvida na interpretação de qual norma deve reger determinado caso, impõe-se que seja utilizada a norma *mais favorável ao indivíduo*, quer seja tal norma de origem *internacional* ou mesmo *nacional*” (*Ibid.*, p. 124).
30. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. 10. ed. *Curso de direitos humanos*. Op. cit., p. 159. No mesmo sentido, Sidney Guerra: Sem embargo, ao incorporamos normas internacionais ao ordenamento jurídico interno desafios serão impostos para sanar o conflito que uma norma poderá apresentar em relação à outra. Nesta obriga em que a pessoa humana tem *lôcus privilegiado* e pelas razões já apresentadas ao longo desta pesquisa, os estudos das teorias acima indicadas (monismo e

Recentemente, com a edição do *Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana*, por meio da Recomendação CNJ 168/2026, que estabelece diretrizes à Magistratura quanto à aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos, reconheceu-se, em sede normativa, a incidência do *princípio pro persona*, conceituado como a “aplicação da norma que assegure maior proteção de direitos humanos à pessoa. A interpretação dos direitos deve ser realizada de forma ampla e em favor da pessoa, em consonância com o art. 29 da CADH”³¹. Nesse sentido, orienta-se que “II.1.1 Compete às magistradas e aos magistrados: [...] examinar, quando pertinente ao caso concreto, a aplicação do princípio *pro persona*. Ademais, estabelece-se o dever de ‘interpretar o direito interno em conformidade com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos’ (II.1.1, IV) e de promover ‘a harmonização entre as normas nacionais e as normas internacionais’” (III.1.1, III).

A Convenção Americana assume posição, portanto, de elevada centralidade, compondo, ao lado da Constituição Federal, em grau similar de importância e juridicidade, o bloco de constitucionalidade brasileiro (se preferir, bloco de convencionalidade brasileiro), servindo como parâmetro de controle de todo o ordenamento jurídico nacional, orientado pela premissa basilar da *interpretação conforme o princípio pro persona*.

1.1.2 A Comissão Interamericana de Direitos Humanos

A Comissão Interamericana foi criada em 1959, na V Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, sendo formalmente estabelecida como órgão autônomo da OEA. Trata-se de instância não jurisdicional com sede em Washington, D.C., cuja função central consiste em “promover a observância e a proteção dos direitos humanos na América”³².

dualismo) não devem ser objeto de maiores considerações. Pelo diálogo das fontes o profissional do direito não é obrigado a indicar apenas um fundamento normativo para tutelar direitos em favor do indivíduo, sendo, portanto, possível utilizar mais de uma norma (interna ou internacional) possibilitando o diálogo entre as mesmas, com o intuito de alcançar o resultado mais adequado em benefício dos interesses da pessoa humana” (GUERRA, Sidney. *O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o controle de convencionalidade*. Curitiba: Inst. Memória. 2019. p. 362).

31. CNJ. *Recomendação nº 168, de 23 de março de 2026*. Institui o Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana, altera o art. 1º e inclui os arts. 1º-A e 1º-B na Recomendação CNJ nº 123/2022, que recomenda aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. DJe/CNJ n. 69/2026, de 24 de março de 2026, p. 30-36.

32. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional...Op. cit.*, 2024. p. 109.

Concebida como órgão de promoção dos direitos humanos, em 1965, na 2ª Conferência Interamericana do Rio de Janeiro (Resolução XXII), a Comissão Interamericana teve a sua competência ampliada para receber petições sobre violações de direitos humanos. Na crise da República Dominicana de 1965-1966, o referido órgão já atuava ativamente. Da mesma forma, no conflito armado entre Honduras e El Salvador (1969)³³: “ao final da década de 1960, a Comissão já se consolidara como órgão de ação na proteção dos direitos humanos no continente, ultrapassando suas atribuições originais de órgão de observação e recomendação”³⁴.

A Comissão Interamericana integra-se por sete membros independentes, eleitos pela Assembleia Geral da OEA, para mandato de quatro anos, permitida uma reeleição. Os comissários atuam a título pessoal, e não como representantes de seus países, devendo pautar-se pelos princípios de independência, imparcialidade e compromisso com os direitos humanos. Os comissários organizam-se em relatorias temáticas e por país, que abordam áreas específicas como liberdade de expressão, direitos das mulheres, povos indígenas, afrodescendentes, defensores de direitos humanos, população LGBTI, entre outras.

Ao longo das últimas décadas, a Comissão Interamericana consolidou-se como espaço privilegiado para o acesso direto das vítimas à justiça internacional, especialmente em países onde os mecanismos internos são insuficientes. Sua atuação abarca desde a análise de petições, passando pela expedição de medidas em situações de urgência com a possibilidade de sofrer danos irreparáveis, podendo determinar medidas provisórias para proteger pessoas em risco iminente³⁵. Também possui competência para o monitoramento e o acompanhamento de recomendações, realização de audiências públicas, comunicados de imprensa, visitas *in loco* e relatórios temáticos e de país. Ao examinar as comunicações encaminhadas

33. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. Op. cit., p. 324.

34. *Ibid.*, p. 324.

35. Art. 25 do *Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos*, aprovado no 137º período ordinário de sessões em 2009. Em 2018, a Comissão Interamericana expediu a Resolução 3/2018, destinada em fortalecer o trâmite dos pedidos de medidas cautelares. Prevê-se uma “análise da situação levantada de acordo com o contexto do país, perspectiva de gênero e abordagens diferenciadas aos propositos a beneficiários pertencentes a grupos em situação de vulnerabilidade”. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-3-2018pt.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2026.