



Descrição: Ilustração da bandeira do Peru. [Fim da descrição]

A JUSTICIABILIDADE DIRETA DO DIREITO AO TRABALHO NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS A PARTIR DO CASO BENITES CABRERA E OUTROS VS. PERU

Bruno Petermann Choueiri Bugalho¹

RESUMO

O artigo examina o caso Benites Cabrera e outros vs. Peru, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2023, e suas implicações para a justiciabilidade direta dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCAs), com enfoque no direito ao trabalho. A análise abrange as premissas fáticas do caso, as exceções preliminares suscitadas, os direitos violados e as medidas de satisfação e reparação determinadas pela Corte IDH. O estudo infere como o caso contribui para a consolidação dos DESCAs no mesmo status e hierarquia dos direitos civis e políticos, reafirmando a interdependência, indivisibilidade e progressividade dos direitos humanos. Destaca implicações relevantes para o aprimoramento do Processo do Trabalho por meio do controle de convencionalidade. Por fim, o trabalho reflete sobre a contribuição do caso para a construção de um *ius commune* latino-americano em matéria de direitos sociais, explorando tanto os avanços alcançados quanto os obstáculos que ainda permanecem em sua implementação prática.

Palavras-chave: Justiciabilidade direta; DESCAs (direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais); Direito ao trabalho.

¹ Chefe da Assessoria Jurídica do 5º Ofício Geral da Procuradoria Regional do Trabalho da 15ª Região. Especialista em Direito e Processo do Trabalho (2017) e mestrando em Direito pela Universidade de São Paulo - Largo São Francisco (2023), na área de Direito do Trabalho e Seguridade Social.

1. Introdução

O artigo tem como objetivo analisar a justiciabilidade direta dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCAs), em especial o direito ao trabalho, no Sistema Interamericano dos Direitos Humanos (SIDH), à luz do caso Benites Cabrera e outros vs. Peru.

Neste estudo, serão exploradas as premissas fáticas do caso, as exceções preliminares suscitadas, os direitos violados, assim como as medidas de satisfação e reparação determinadas pela Corte Interamericana dos Direitos Humanos (Corte IDH). Especial atenção será destinada à intersecção entre o direito às garantias e proteção judicial, ao acesso às funções públicas de um país em condições de igualdade e ao trabalho e à estabilidade no emprego, destacando como esses direitos colaboram para proteger os empregados públicos contra dispensas arbitrárias.

O cerne da pesquisa será o reconhecimento da violação autônoma e direta do direito ao trabalho, nos termos do 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, posicionando os DESCAs no mesmo patamar dos direitos civis e políticos. Em casos anteriores que também tratavam sobre a dispensa arbitrária de servidores do Congresso da República do Peru, a Corte IDH tinha se limitado a reconhecer violações no âmbito dos direitos civis e políticos.

Adicionalmente, o artigo propõe uma reflexão sobre os desafios persistentes na efetivação dos DESCAs, com particular ênfase na efetividade dos provimentos jurisdicionais em matéria trabalhista. Busca-se contribuir para o debate acerca da consolidação de um *ius commune* latino-americano em matéria de direitos sociais, avaliando o impacto do caso neste processo de construção.

O estudo visa contribuir para o aprimoramento do Processo do Trabalho, destacando como o controle de convencionalidade pode ser um instrumento efetivo para a aplicação das normas interamericanas pelos tribunais trabalhistas nacionais². A incorporação dos parâmetros estabelecidos pela Corte IDH nas decisões judiciais domésticas representa não apenas um avanço na proteção dos direitos sociais, mas também uma via processual necessária para a efetivação do direito do trabalho em conformidade com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

2. Premissas Fáticas

Em 4 de outubro de 2022, a Corte Interamericana de Direitos Humanos prolatou uma sentença que declarou a República do Peru responsável pela violação dos direitos às garantias e proteção judicial (artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos - CADH), aos direitos políticos em relação à manutenção na função pública (artigo. 23.1.c do CADH) e ao trabalho e à estabilidade no emprego (26 do CADH) (CADH, 1969) de 184 trabalhadores arbitrariamente dispensados do Congresso da República do país no ano de 1992.

O caso remonta a um período de ruptura da ordem constitucional no Peru, quando o então Presidente Alberto Fujimori, em 05 de abril de 1992, dissolveu temporariamente o Congresso da República. Nesse contexto, foram implementadas medidas para avaliação e seleção de um novo quadro de servidores, em um programa de “racionalização de pessoal”.

Os trabalhadores aprovados nos exames de qualificação ocupariam os cargos constantes de uma nova Tabela de Alocação de Pessoal (CAP) e os que não tivessem logrado êxito seriam dispensados, sem direito à compensação financeira.

2 O dever de exercer o controle de convencionalidade foi firmado pela Corte IDH no caso Almonacid Arellano vs. Chile (2006) e institucionalizado no Brasil pelas Recomendações nº 123/2022 do CNJ e nº 96/2023 do CNMP, que orientam a aplicação das normas e jurisprudência internacionais de direitos humanos nas decisões judiciais e manifestações ministeriais.

Como resultado, em dezembro do mesmo ano, por meio de decreto-lei e resoluções normativas, foram dispensados coletivamente 1.117 servidores, incluídas as 184 vítimas deste caso³. Tais normas os impediam de ajuizarem ações de amparo para questionarem o critério das avaliações e o mérito das dispensas realizadas.

A mesma premissa fática já havia resultado na condenação do Estado do Peru perante a Corte IDH nos casos Trabalhadores Dispensados do Congresso (Aguado Alfaro e outros) vs. Peru (Corte IDH, 2006)⁴ e no Canales Huapaya e outros Vs. Peru (Corte IDH, 2015), em relação a outros grupos de vítimas.

O caso Benites Cabrera foi inicialmente submetido à Comissão IDH por meio de uma petição apresentada pelo Sr. Javier Mujica Petit em 19 de dezembro de 2000, cerca de oito anos após os fatos. Em 2003, outra petição foi apresentada, dessa vez por um grupo de ex-trabalhadores dispensados do Congresso da República do Peru.

“Diante da persistente inobservância das recomendações, em 17 de julho de 2020, a Comissão submeteu o caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos, esta última que expressou preocupação com o transcurso de quase 20 anos entre o peticionamento na Comissão e a submissão do caso”

Somente em 04 de maio de 2019, transcorridos mais de 18 anos da primeira petição apresentada, a Comissão IDH aprovou o Relatório de Admissibilidade e Mérito do caso⁵, no qual expediu recomendações ao Estado do Peru para a integral reparação das vítimas. No entanto, mesmo após três prorrogações trimestrais e um quarto pedido formulado, a Comissão constatou a ausência de implementação de medidas efetivas.

Diante da persistente inobservância das recomendações, em 17 de julho de 2020, a Comissão submeteu o caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos, esta última que expressou preocupação com o transcurso de quase 20 anos entre o peticionamento na Comissão e a submissão do caso.

O Estado foi formalmente notificado em 5 de outubro de 2020 e apresentou sua contestação em 30 de março de 2021. Em prosseguimento, foi realizada audiência pública em 11 de fevereiro de 2022.

Após o regular trâmite do caso perante a Corte IDH, a sua deliberação ocorreu entre os dias 3 e 4 de outubro de 2022, com a publicação da sentença em 25 de janeiro de 2023.

3 Decreto Ley 25.640/1992 (Peru, 1992) e Resoluções 1303-A-92-CACL (Peru, 1992a) e 1303-B-92-CACL (Peru, 1992b).

4 No caso dos Trabalhadores Dispensados do Congresso do Peru a Corte IDH reiterou que os órgãos do Poder Judiciário não devem tão somente exercer um controle de constitucionalidade, mas também um controle de convencionalidade “ex officio” entre as normas internas e a Convenção Americana dos Direitos Humanos. Além disso, destacou que o controle de convencionalidade tem espaço mesmo em contextos de deficiências práticas e normativas de um Estado, a fim de assegurar o efetivo acesso à Justiça (MAC-GREGOR, 2017).

5 Relatório de Admissibilidade e Mérito nº 64/19 da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos.

3. Exceções Preliminares

O Estado do Peru arguiu cinco questões preliminares: a de ilegalidade do procedimento perante a Comissão (CIDH); a falta de esgotamento dos recursos internos; a impossibilidade de a Corte atuar como 4ª instância; a perda de objeto da ação pela regularização das condutas; e a incompetência da Corte para apreciar as violações aos direitos previstos no artigo 26 da CADH (DESCAs), em especial ao trabalho.

De início, quanto à ilegalidade do procedimento perante a Comissão, o Estado questionou a validade do Relatório de Admissibilidade e Mérito nº 64/2019, ao argumento que o órgão não identificou corretamente quem seriam as vítimas do caso e se essas teriam efetivamente esgotado a jurisdição interna. Sustentou, ainda, a indevida aplicação da Resolução nº 1/2016 da CIDH⁶, que dispõe sobre o diferimento da apreciação dessa questão à decisão de mérito.

A Corte destacou que possui competência para controlar a legalidade dos atos da Comissão, mas de forma excepcional, quando houver um vício flagrante que cause efetivo prejuízo à defesa - o que não se verificou no caso.

Em relação à preliminar de ausência de esgotamento da jurisdição interna propriamente dita, o Peru argumentou que apenas 20 das vítimas interpuseram medidas contra as dispensas, assim como que era possível resolver a controvérsia por meio de processo administrativo contencioso ou pelo ajuizamento de ação popular.

No entanto, para a Corte, mesmo nos casos Trabalhadores Dispensados do Congresso e Canales Huapaya e outros Vs. Peru (Corte IDH, 2015) – nos quais as vítimas buscaram ações de amparo contra as dispensas arbitrárias – a jurisdição contenciosa-administrativa não se revelou adequada e idônea. A inefetividade se mostrou igualmente presente em relação às vítimas deste caso que intentaram as ações de amparo.

Tais circunstâncias demonstram que mesmo se não houvesse a vedação legal expressa e ainda que fosse ofertado um instrumento para questionar a validade das dispensas, não haveria o efetivo acesso à Justiça aos ex-trabalhadores nos moldes interamericanos.

Quanto à ação popular, a Corte considerou que a sentença teria natureza meramente declaratória, sem a possibilidade de reparação integral das vítimas, o que tornaria o provimento jurisdicional inadequado para a finalidade almejada.

Nesse contexto, a Corte reconheceu o estado generalizado de denegação de justiça aos trabalhadores dispensados do Congresso, a ineficácia das instituições judiciais, a ausência de garantias de imparcialidade e independência dos julgadores, assim como a incerteza sobre as vias cabíveis. Assim, nos termos do artigo 46, 2, b da CADH, considerou inviável a exigência do esgotamento da jurisdição interna pelos ex-trabalhadores (CADH, 1969).

Por conseguinte, em relação à atuação da Corte como uma 4ª instância, essa asseverou que o seu mister é examinar se as decisões internas estão em conformidade com a Convenção Americana Sobre Direitos Humanos e o *ius commune* interamericano, e não com o direito interno.

No tocante a perda de objeto da ação, o Peru sustentou que já reconheceu a irregularidade da dispensa de 140 das vítimas e que 120 delas já haviam auferido indenização.

6 Resolução nº 1/2016 da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH, 2016).

Com base em sua jurisprudência iterativa, a Corte ressaltou que independentemente da nomenclatura da exceção processual arguida pelo Estado, caso a questão dependa da análise meritória da ação, essa perderá o seu caráter preliminar e será apreciada oportunamente no mérito. O entendimento assemelha-se à Teoria da Asserção, aplicada ao direito processual brasileiro.

Finalmente, em relação à preliminar de incompetência da Corte para apreciar à violação aos direitos salvuardados no artigo 26 da CADH, incluído o direito ao trabalho, enfatizou que sua jurisprudência atual e reiterada reconhece a possibilidade ampla de pleitear quaisquer dos direitos elencados na Convenção. Uma discussão mais aprofundada sobre esse ponto será abordada

4. Direitos violados

4.1. Garantias e Proteção Judicial

Nos casos anteriormente citados que também envolviam a dispensa arbitrária de trabalhadores do Congresso do Peru (Aguado Alfaro e outros e Canales Huapaya e outros), a Corte IDH já havia proferido condenação ao Estado pela violação aos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial (artigos 8.1 e 25.1 da CADH), nos anos de 2006 e 2015, respectivamente.



Descrição: Foto da tribuna de um tribunal. Há várias cadeiras e mesas vazias. Ao fundo há a bandeira da Suíça e no teto há um grande candelabro. [Fim da descrição]

A Comissão IDH destacou que o contexto fático era idêntico ao caso em análise e, amparando-se nos princípios da isonomia e economicidade, defendeu a aplicação dos precedentes para a responsabilização do Peru por tais violações.

Por sua vez, o Estado argumentou que os casos eram distintos, pois à época daquelas petições vigoravam outras normas, já revogadas, além de que naqueles casos os trabalhadores tinham esgotado a jurisdição interna. A Corte entendeu que seria necessário analisar as situações particulares de cada caso.

Para os magistrados da Corte IDH, a mera admissão formal de um recurso, sem a devida análise do mérito, não resulta em efetivo acesso à Justiça. Tal afirmação não significa, necessariamente, que as pretensões sejam acolhidas. Faz-se necessário, entretanto, que os instrumentos processuais sejam aptos a garantir aos demandantes a possibilidade de produzirem suas alegações e que o

recurso seja efetivamente capaz de produzir resultados.

No caso das 20 vítimas que intentaram ação de amparo, as sentenças só foram proferidas após oito anos do ajuizamento, em novembro de 2000, quando da restauração da ordem democrática no país. As decisões foram mantidas pela instância superior sob o fundamento de que a ação de amparo era inadequada para dirimir a controvérsia, dada a sua cognição meramente sumária.

Em dezembro de 2007, a matéria chegou ao Tribunal Constitucional do Peru. Conquanto a Corte Superior tenha reconhecido a violação dos direitos dos demandantes, manteve incólume a decisão que declarou inadmissível as ações de amparo. Ressaltou, ademais, que a Constituição de 1993 alterou substancialmente a estrutura orgânica do Congresso, o que inviabilizaria a restituição do *status quo*.

O estudo do caso demonstra como as instituições democráticas nacionais, mesmo após a restauração da ordem democrática, podem falhar no mister de proteger os direitos humanos. A conjuntura reforça a imprescindibilidade dos tribunais internacionais de direitos humanos e outros organismos de defesa (Benvenisti, 1999). No contexto latino-americano, a supervisão externa exercida pela Corte IDH não apenas assegura um padrão mínimo de direitos, mas também contribui para o desenvolvimento do *ius constitutionale commune* regional. Isso é particularmente relevante em casos como o presente, onde o sistema nacional, mesmo após anos de litígio e redemocratização do Estado, não foi capaz de oferecer uma resposta adequada às violações sofridas pelos trabalhadores.

Nesse contexto, a Corte IDH considerou que as 184 vítimas, incluídas as 20 que intentaram ação de amparo, enfrentaram um contexto generalizado de instituições judiciais ineficazes, sendo privadas do direito de serem ouvidas com as devidas garantias judiciais, dentro de um prazo razoável, por juízes imparciais e independentes, e de terem acesso a um recurso simples e efetivo perante os tribunais. Tais privações violaram os direitos de garantias e proteções judiciais dos trabalhadores, conforme previsto nos artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Para mais, afirmou que os Estados têm o dever de adotarem medidas para a garantia do efetivo acesso à Justiça, que inclui a proteção contra alterações legislativas que impeçam o livre exercício desse direito.

4.2 Acesso às Funções Públicas de um País

No tocante ao direito de acesso às funções públicas em condições de igualdade⁷, a Corte Interamericana de Direitos Humanos estabeleceu que todos os cidadãos de um país são abrangidos por esse direito. Para mais, asseverou que o mero acesso às funções públicas é insuficiente, sendo necessário assegurar condições para a permanência do servidor no cargo a que se ascende.

Nesse mesmo sentido, é o entendimento do Comitê de Direitos Humanos da ONU, que interpreta o direito não apenas como uma garantia de acesso, mas também como salvaguarda de permanência nas funções públicas, em condições de igualdade e sem discriminações⁸

Desse modo, a norma extraída do dispositivo violado salvaguarda as garantias de estabilidade e inamovibilidade dos servidores públicos, além do direito à proteção contra dispensas arbitrárias.

7 Art. 23.1, c, da CADH: Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país (CADH, 1969).

8 Cfr. Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Pastukhov v. Belarus (814/1998), ICCPR, A/58/40 vol. II (5 August 2003) 69 (CCPR/C/78/D/814/1998) paras. 7.3 and 9; Adrien Mundy Busyo, Thomas Osthudi Wongodi, René Sibum Matubuka et al. v. Democratic Republic of the Congo (933/2000), ICCPR, A/58/40 vol. II (31 July 2003) 224 (CCPR/C/78/D/933/2000) at para. 5.2.

Para a Corte IDH, de acordo com a sua jurisprudência iterativa⁹, os procedimentos de nomeação, suspensão e dispensa de servidores públicos devem ser objetivos, razoáveis e devidamente motivados, resguardado em todos os casos o devido processo legal.

Compreendeu-se que os direitos políticos são violados quando a permanência de pessoas no regular exercício de suas funções públicas é afetada arbitrariamente. Assim, a Corte concluiu que o Estado do Peru violou o artigo 23.1, c, da Convenção Americana dos Direitos Humanos ao dispensar coletivamente as vítimas do caso.

4.3. Direito ao Trabalho

A principal diferença entre os casos Aguado Alfaro e Canales Huapaya em relação ao Benites Cabrera, nos quais todos versam sobre a dispensa arbitrária de servidores do Congresso da República do Peru, é que neste último foi declarada a violação direta ao direito ao trabalho – o que denota a característica da progressividade dos direitos humanos¹⁰. A votação sobre tal violação foi concluída em cinco votos pela condenação¹¹ e dois contrários¹².

De acordo com o juiz Humberto Antonio Sierra Porto, seria suficiente a condenação com base na violação dos direitos políticos (art. 23.1.c do CADH). Para o magistrado a condenação com base no artigo 26 do CADH seria apenas possível quando a violação não fosse abrangida pelos demais direitos da Convenção. Já para a juíza Patricia Pérez Goldberg, a Convenção Americana Sobre Direitos Humanos não permite o reconhecimento da violação direta dos DESCAs, incluído o direito ao trabalho, como direitos autônomos.

Por outro lado, os magistrados Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poiso e Rodrigo Mudrovitsch lembraram que há mais de três décadas o Estado do Peru já havia sido condenado no mesmo contexto fático, no caso Trabalhadores Dispensados do Congresso (Aguado Alfaro e outros Vs. Peru). E que desde aquela época o saudoso juiz Cançado Trindade já propugnava pela eficácia plena e imediata do artigo 26 do CADH e dos direitos dele decorrentes, abrangido o direito ao trabalho.

Nessa perspectiva, a Corte IDH deve reiterar sua jurisprudência sempre que houver a possibilidade, para assegurar o direito no presente e no futuro, numa perspectiva transgeracional. Conceder autonomia e âmbito de proteção particularizado ao direito do trabalho, sem sobreposições desnecessárias, contribui para a redução das desigualdades e consolidação de um *ius commune* em matéria de justiça social na América Latina.

Rememoram que o direito ao trabalho - como direito humano autônomo - é copiosamente sufragado pela Carta Internacional dos Direitos Humanos, conforme disposições da Declaração

9 Casos Reverón Trujillo Vs. Venezuela, Moya Solís Vs. Peru e Mina Cuero Vs. Ecuador

10 Destaque há que ser dado ao caso Baena Ricardo e outros contra o Estado do Panamá, envolvendo a demissão sumária de duzentos e setenta trabalhadores, como resultado de uma lei que determinava a demissão em massa dos aludidos funcionários públicos, que haviam participado de uma manifestação trabalhista. Ao final, o Estado do Panamá foi condenado a pagar os salários dos duzentos e setenta trabalhadores e a indenização correspondente; a reintegrar os trabalhadores ou, em caso de impossibilidade, a propor alternativa que respeitasse as condições, salários e remunerações; bem como a pagar indenização por danos morais. Ressalte-se que, nesse caso, foram utilizados argumentos atinentes à violação de direitos civis e políticos (especialmente do direito ao devido processo legal e à proteção judicial, bem como das liberdades de reunião e associação) para proteger direitos sociais (fundamentalmente direitos de natureza trabalhista). No caso Trabajadores cesados del congreso (Aguado Alfaro y otros) contra o Peru envolvendo a despedida arbitrária de duzentos e cinquenta e sete trabalhadores, a Corte condenou o Estado do Peru também pela afronta ao devido processo legal e à proteção judicial. Em ambos os casos, a condenação dos Estados teve como argumento central a violação à garantia do devido processo legal e não a violação ao direito ao trabalho. (PIOVESAN, 2021).

11 Juízes Ricardo C. Pérez Manrique, Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poiso, Nancy Hernández López, Verónica Gómez e Rodrigo Mudrovitsch.

12 Juízes Humberto Antonio Sierra Porto e Patricia Pérez Goldberg.

Universal dos Direitos Humanos¹³ e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais¹⁴. Além disso, há previsão expressa nos diplomas do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, consubstanciados nos artigos 45, b, da Carta da Organização dos Estados Americanos¹⁵ e 6º do Protocolo da San Salvador¹⁶.

Prevaleceu, portanto, com base nas interpretações gramatical, teleológica e evolutiva, que o direito ao trabalho estaria protegido no mesmo nível hierárquico que os demais direitos humanos, sendo esses interdependentes, indivisíveis e progressivos.

A possibilidade de se reconhecer a violação ao direito ao trabalho como direito autônomo vem sendo reiterada pela Corte Interamericana dos Direitos Humanos desde o ano 2017, a partir do caso Lagos del Campos Vs. Peru. Especificadamente quanto ao direito à proteção contra dispensas arbitrárias, a Corte IDH esclareceu que desde o caso San Miguel Sosa e outros vs. Venezuela (Corte IDH, 2018) se compreende que um Estado viola o direito ao trabalho quando não protege seus empregados públicos contra essas dispensas.

O artigo 26 da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos, além de tutelar o direito ao trabalho como direito autônomo, elenca os princípios do desenvolvimento progressivo em matéria de direitos humanos e da vedação ao retrocesso social. De modo que os Estados devem adotar medidas contínuas e progressivas para a plena satisfação dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCAs), incluído o direito ao trabalho. É o que leciona Flávia Piovesan:

Constata-se gradativamente a emergência de uma nova tendência jurisprudencial voltada à justiciabilidade direta dos direitos sociais. A respeito, destacam-se o caso Lagos del Campo e o caso Trabalhadores Demitidos de Pretroperu, ambos contra o Estado do Peru, decididos em 2017, em que, ineditamente, a Corte Interamericana considerou restar caracterizada uma violação autônoma do artigo 26 da Convenção Americana (Piovesan, 2021).

Quanto à estabilidade no emprego, como componente do direito ao trabalho, a Corte esclareceu que não se trata de um direito à permanência irrestrita no cargo. Entretanto, asseverou que a validade da dispensa está condicionada à motivação adequada do ato, além da necessidade de se garantir aos trabalhadores o direito de recorrerem perante as autoridades internas.

Apesar de postular por medidas de satisfação e reparação às vítimas, a Comissão IDH não requereu a reintegração dos servidores aos cargos públicos, devido ao longo período decorrido desde as dispensas e à dificuldade de operacionalização da medida. No entanto, ressaltou a importância desse fator ser considerado para fins de fixação da compensação financeira.

13 Art. 23.1 da DUDH: Todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego (ONU, 1948).

14 Art. 6. 1 do PIDESC: Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito ao trabalho, que compreende o direito que têm todas as pessoas de assegurar a possibilidade de ganhar a sua vida por meio de um trabalho livremente escolhido ou aceite, e tomarão medidas apropriadas para salvaguardar esse direito (ONU, 1966).

15 O trabalho é um direito e um dever social; confere dignidade a quem o realiza e deve ser exercido em condições que, compreendendo um regime de salários justos, assegurem a vida, a saúde e um nível econômico digno ao trabalhador e sua família, tanto durante os anos de atividade como na velhice, ou quando qualquer circunstância o prive da possibilidade de trabalhar (OEA, 1967);

16 1. Toda pessoa tem direito ao trabalho, o que inclui a oportunidade de obter os meios para levar uma vida digna e decorosa através do desempenho de atividade lícita, livremente escolhida ou aceita.

2. Os Estados-Partes comprometem-se a adotar medidas que garantam plena efetividade do direito ao trabalho, especialmente as referentes à consecução do pleno emprego, à orientação vocacional e ao desenvolvimento de projetos de treinamento técnico-profissional, particularmente os destinados aos deficientes. Os Estados-Partes comprometem-se também a executar e a fortalecer programas que coadjuvem o adequado atendimento da família, a fim de que a mulher tenha real possibilidade de exercer o direito ao trabalho (OEA, 1988).

Em relação à alegação do representante das vítimas de que a violação comprometeu o projeto de vida delas, privando-as de desfrutar de salários justos, condições dignas de trabalho, oportunidades de emprego e de acesso à seguridade social, a Corte não se pronunciou a respeito, por entender que o quadro fático-probatório delineado no Relatório de Mérito não permitia aferir tais circunstâncias.

Outrossim, conquanto os fatos se refiram a uma dispensa em massa de servidores públicos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos não adentrou nos aspectos específicos dessa modalidade de dispensa, tampouco se as condições e impactos seriam os mesmos das dispensas individuais ou plúrimas. No entanto, tal questão foi apresentada à Comissão Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado brasileiro por denúncia formulada pelo Ministério Público do Trabalho, em conjunto com a Associação dos Demitidos da Telepar, e aguarda decisão sobre sua admissibilidade (Porto, 2021).

Finalmente, a Corte IDH reconheceu que o Estado do Peru promoveu alterações significativas em sua legislação e que implementou medidas para mitigar os prejuízos de parte das vítimas. A título de exemplo, a criação do Cadastro Nacional de Trabalhadores Demitidos Irregularmente e de Programas de Acesso Extraordinário a Benefícios Previdenciários. Assim, apesar da condenação do Estado, a Corte não impôs o dever de adotar disposições de direito interno (art. 2º da Convenção).

“Em relação aos danos imateriais, o valor da indenização foi arbitrado em US\$ 25.000,00 para cada uma das vítimas. Ainda, determinou que o Estado indenizasse o representante dos trabalhadores em US\$ 20.000,00 para os custos de sua atuação”

5. Medidas de Satisfação e Reparação

Como medidas de satisfação, a Corte condenou o Estado do Peru nas obrigações de: publicar, no prazo de seis meses após a notificação da sentença, um resumo da decisão no Diário Oficial; publicar, no mesmo prazo, um resumo oficial da sentença em um meio de comunicação nacional de grande circulação; disponibilizar, pelo período de um ano, o texto integral da sentença no site do Congresso da República do Peru, acessível ao público.

Além disso, determinou que o Estado incluísse todas as 184 vítimas no Cadastro Nacional de Trabalhadores Demitidos Irregularmente – no qual 140 já constavam.

Quanto aos danos materiais, a Corte determinou que o Estado indenizasse as 20 vítimas já registradas no cadastro e que ainda não tinham recebido compensação, assim como que incluísse e indenizasse as 44 restantes.

Em relação aos danos imateriais, o valor da indenização foi arbitrado em US\$ 25.000,00 para cada uma das vítimas. Ainda, determinou que o Estado indenizasse o representante dos trabalhadores em US\$ 20.000,00 para os custos de sua atuação.

6. Considerações sobre a Justiciabilidade Direta do Direito ao Trabalho

O caso Benites Cabrera e outros vs. Peru exprime um importante marco na jurisprudência

da Corte IDH em relação à justiciabilidade direta dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCAs), em particular o direito ao trabalho. Esses direitos são exigíveis perante os Estados, superando o entendimento de que retratavam normas meramente programáticas. O julgado fortifica uma tendência jurisprudencial construída em 2017 com o caso *Lagos del Campo vs. Peru* (Corte IDH, 2017), reafirmando a possibilidade de reconhecimento de violações autônomas dos direitos previstos no artigo 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Nesse sentido, leciona André de Carvalho Ramos:

O modo direto de proteção de direitos humanos foi consagrado pela Corte IDH somente em 2017, no caso *Lagos del Campo vs. Peru*. Foi declarado, de ofício (sem pedido das vítimas ou da Comissão Interamericana de Direitos Humanos), a violação ao art. 26 da CADH. Foi a primeira vez que a Corte declarou violado pelo Estado o art. 26 da CADH, mantendo essa linha em julgados subsequentes, a saber: *Caso dos Trabalhadores Despedidos da Empresa Petroperu* (2017), *Caso Poblete Vilches vs. Chile* (2018) e *Caso San Miguel Sosa vs. Venezuela* (2018). A justiciabilidade direta dos direitos sociais implica no reconhecimento de direitos subjetivos oponíveis aos Estados (tais como os direitos civis e políticos), afastando-se a tese de que tais direitos representariam somente normas programáticas aos Estados. Com a justiciabilidade direta, os DESCAs reafirmam-se como direitos humanos, com o mesmo status e hierarquia que os direitos civis e políticos. Com isso, os Estados devem tanto evitar medidas regressivas (vide a proibição do retrocesso), quanto devem adotar medidas imediatas de respeito e garantia (Ramos, 2021).

A jurisprudência da Corte IDH sobre direitos sociais evoluiu de uma proteção indireta, por meio da conexão com direitos civis e políticos, para um reconhecimento gradual da justiciabilidade direta desses direitos. Casos emblemáticos como *Lagos del Campo vs. Peru* (2017), *Poblete Vilches vs. Chile* (2018) e *Cuscul Pivaral vs. Guatemala* (2018) marcaram um ponto de inflexão na proteção judicial dos DESCAs no Sistema Interamericano.

A justiciabilidade direta do direito ao trabalho tem sido observada pelos órgãos de proteção trabalhista no Brasil. O Manual Prático de Controle de Convencionalidade do Ministério Público do Trabalho analisa o caso *Benites Cabrera* e tece considerações sobre seus desdobramentos:

Na oportunidade, a Corte IDH considerou que os trabalhadores dispensados enfrentaram um contexto generalizado de instituições judiciais ineficazes, ausência de garantias de independência e imparcialidade e de falta de clareza sobre a solução no caso das dispensas coletivas. Segundo o *decisum*, as vítimas foram impedidas de recorrer a um órgão judicial imparcial e competente, com as devidas garantias processuais, sendo privadas de um recurso judicial efetivo contra atos que violaram seus direitos.

Entendeu a Corte IDH que o Estado havia violado o direito ao trabalho, em particular o direito à estabilidade laboral, por encerrar de forma arbitrária o contrato de ex-funcionários do Congresso, dispensados sem razões justificáveis e ainda proibidos de ajuizar ação de amparo para contestar as dispensas. Também concluiu que a desvinculação do emprego, na hipótese, afetou o direito de permanecer no cargo em condições de igualdade e violou os direitos políticos dos trabalhadores demitidos. (MPT, 2024).

A partir das características de interdependência, indivisibilidade e progressividade dos direitos humanos, a condenação do Peru pela violação do direito ao trabalho - para além das violações às garantias judiciais, proteção judicial e direitos políticos - demonstra uma evolução na interpretação da Corte IDH sobre o alcance e a efetividade dos DESCAs (Parra Vera, 2018). Rememorando que nos casos anteriores de trabalhadores dispensados arbitrariamente do Congresso do Peru¹⁷ ainda não

17 *Aguado Alfaro e Outros VS Peru e Canales Huapaya e Outros vs. Peru*.

tinha sido reconhecida a violação autônoma do direito ao trabalho.

A reafirmação do direito ao trabalho como um direito humano autônomo e exigível¹⁸ fortalece os pilares da Justiça Social e consolida o princípio da vedação ao retrocesso social. Ao obstaculizar o acesso à Justiça pelos trabalhadores, o Estado não apenas viola os preceitos fundamentais da dignidade humana e do valor social do trabalho, mas também se coloca em flagrante dissonância com os mandamentos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

O caso também solidifica o direito à proteção contra dispensas arbitrárias, fundamentando-se nos artigos 8.1, 23.1.c, 25.1 e 26 da CADH. A garantia exige que o ato formal de desligamento tenha motivação válida e razoável, assegurando ao trabalhador o direito de questionar e contestar sua dispensa¹⁹. Tal entendimento fortalece as garantias trabalhistas no âmbito do SIDH, estabelecendo um importante precedente para a defesa dos trabalhadores.

Ademais, eleva a garantia de permanência nos cargos públicos em condições de igualdade e livre de discriminações ao patamar de direito político fundamental. Tal constatação evidencia a interdependência e indivisibilidade entre os direitos trabalhistas e os políticos.

No entanto, é importante observar que a decisão sobre a violação ao direito ao trabalho não foi unânime, refletindo as controvérsias ainda existentes sobre a extensão da justiciabilidade dos DESCAs. Os votos dissidentes alertam para os riscos de a expansão da competência comprometer a legitimidade de suas decisões.

Embora a decisão represente um avanço significativo, persiste uma preocupação quanto à efetividade prática das sentenças que envolvam o direito do trabalho. Particularmente devido ao caráter de urgência, natureza alimentar e subsistência dos trabalhadores. O interregno de quase duas décadas entre a denúncia à Comissão IDH e a sentença da Corte evidencia desafios consideráveis na implementação e execução de decisões dessa natureza. Tal lapso temporal prolongado teve consequências práticas significativas, como evidenciado pela impossibilidade de pleitear a reintegração das vítimas aos seus cargos.

Diante desse cenário, torna-se imperativo repensar o procedimento de acesso ao Sistema Interamericano e suas medidas cautelares, especialmente em casos que demandem urgência, como o direito à reintegração em dispensas arbitrárias. Os provimentos jurisdicionais precisam ser efetivos e não se limitar tão somente a reparações em pecúnia. Se o Sistema Interamericano dos Direitos Humanos se propõe a salvaguardar os direitos trabalhistas de forma plena, é fundamental que disponha de mecanismos céleres e eficazes, evitando, assim, que suas decisões se tornem inócuas²⁰

7. Conclusão

18 Além do caso Lagos del Campo Vs. Perú, os casos Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú, San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela, Spoltore Vs. Argentina, Empleados da Fábrica de Fogos de Artificio de Santo Antônio de Jesus e seus Familiares Vs. Brasil, Casa Nina Vs. Perú, Merulhadores Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras, Exabajadores del Organismo Judicial Vs Guatemala, Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador, Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios (FEMAPOR) Vs. Perú, Pavez Pavez Vs. Chile e Mina Cuero Vs. Ecuador.

19 A jurisprudência recente do E. STF, manifestada no Tema nº 1.022, é nesse mesmo sentido, de que a Administração Pública, ainda que indireta e exploradora de atividade econômica em regime concorrencial, tem o dever jurídico de motivar, em ato formal, a dispensa dos empregados (Brasil, 2024).

20 Ninguno de estos desafíos menoscaba, de forma alguna, las oportunidades que una arquitectura multinivel abre para la protección los derechos humanos en América Latina. No obstante, parece importante considerar tales desafíos, pues el riesgo mayor consiste en minar el régimen internacional de los derechos humanos al cargarlo con tareas que no puede desempeñar y promesas que no puede cumplir (Urueña, 2013).

Em conclusão, o caso Benites Cabrera e outros vs. Peru representa um avanço significativo na proteção dos DESCAs no Sistema Interamericano dos Direitos Humanos, especialmente no que diz respeito ao direito ao trabalho. A sentença reafirma a justiciabilidade direta desses direitos, colocando-os em patamar de igualdade com os direitos civis e políticos, e fortalece os princípios da progressividade e vedação ao retrocesso social. Não se pode ignorar, contudo, que a decisão não foi unânime nesse ponto, o que sinaliza a persistência de resistências à plena efetivação dos direitos sociais e alerta para o risco constante de retrocessos na proteção jurídica desses direitos.

A construção de um sistema de proteção dos DESCAs simultaneamente ambicioso e eficaz só será possível por meio da democracia deliberativa. O diálogo deve incluir não apenas a Comissão e a Corte Interamericana e os tribunais nacionais, mas principalmente a sociedade civil, verdadeira legitimadora do sistema. Afinal, os tribunais internacionais agem “em nome do povo e dos cidadãos” e necessitam refletir uma compreensão plural da legitimação democrática²¹.

O caso Benites Cabrera oferece lições valiosas para o Processo do Trabalho, demonstrando que o controle de convencionalidade exercido pelos tribunais nacionais constitui instrumento processual essencial à garantia dos direitos laborais. A experiência peruana revela que, mesmo diante de reformas legislativas restritivas, o Judiciário deve atuar como guardião da convencionalidade, harmonizando as normas internas com os parâmetros interamericanos de proteção ao trabalho. A decisão servirá como baliza interpretativa para o enfrentamento de dispensas coletivas arbitrárias, fortalecendo a capacidade dos sistemas jurídicos nacionais de resistirem a retrocessos legislativos.

Importa destacar que, quando as instituições nacionais como a Justiça do Trabalho e o Supremo Tribunal Federal mostram-se incapazes de assegurar a efetiva proteção dos direitos sociolaborais, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos se afigura como jurisdição complementar de salvaguarda jurídica. A análise do caso evidencia como, transcorridos longos anos de tramitação interna sem resolução adequada, possibilitou-se o reconhecimento das violações e a determinação de medidas reparatórias. Destaca-se que a Corte IDH detém competência para determinar aos Estados a modificação de suas estruturas internas para adequá-las aos parâmetros convencionais.

Em um cenário em que o retrocesso de direitos sociais e trabalhistas se torna cada vez mais comum, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos emerge como um importante bastião na defesa desses direitos fundamentais. O caso Benites Cabrera e outros vs. Peru explicita como a jurisprudência da Corte IDH pode contribuir para a proteção e promoção do trabalho decente, tecendo um horizonte em que os direitos trabalhistas e a Justiça Social são partes integrantes e inarredáveis do tecido sociojurídico latino-americano.

Referências

BENVENISTI, Eyal. Margin of Appreciation, Consensus, and Universal Standards. New York: **University Journal of International Law and Politics**, v. 31, 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 688267. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Redator do acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, STF, 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4245763#>. Acesso em: 11 jun. 2025.

21 Los movimientos sociales cumplen una función hasta ahora solo parcialmente explorada en América Latina como impulsores de decisiones del sistema interamericano, pero también como intérpretes de sus fallos e impulsores de los procesos de cumplimiento en el nivel local. (...) En este sentido, los movimientos sociales se vuelven traductores: toman estándares jurídicos internacionales y los traducen para sus miembros locales, y toman problemas locales y los traducen para que puedan ser expresados en términos de estándares jurídicos internacionales. Profundizar en estas relaciones es una tarea pendiente y relevante a fin de obtener una mejor comprensión de los procesos de implementación de las decisiones de la Corte y la Comisión Interamericanas (Urueña, 2013).

CORTE INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS. **Carta da organização dos Estados Americanos**, 1967. Disponível em: <https://cidh.oas.org/Basicos/Portugues/q.Carta.OEA.htm>. Acesso em: 11 jun. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS. **Caso Trabalhadores Dispensados do Congresso (Aguado Alfaro e outros) vs. Peru**. Sentença de 24 de novembro de 2006. San José, Costa Rica, 2006.

CORTE INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS. **Caso Benites Cabrera e outros vs. Peru**. Sentença de 4 de outubro de 2022. San José, Costa Rica, 2022.

CORTE INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS. **Caso Canales Huapaya e outros vs. Peru**. Sentença de 24 de junho de 2015. San José, Costa Rica, 2015.

CORTE INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS. **Resolução 1/2016**. Washington, Estados Unidos, 2016. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/resolucao-1-16-pt.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS. **Caso Lagos del Campo vs. Peru**. Sentença de 31 de agosto de 2017. San José, Costa Rica, 2017.

CORTE INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS. **Caso Miguel Sosa y Otras Vs. Venezuela**. Sentença de 8 de fevereiro de 2018. San José, Costa Rica, 2018.

MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. What do we mean when we talk about judicial dialogue? Reflections of a judge of the inter-american court of human rights. **Harvard Human Rights Journal**, v.30, 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **Manual Prático de Controle de Convencionalidade**. Brasília: MPT, 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembléia Geral das Nações Unidas, 10 dez. 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova York, 1966.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. San José, Costa Rica, 1969.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Protocolo adicional à convenção americana sobre direitos humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais** (Protocolo de San Salvador). San Salvador, 1988.

PARRA VERA, Oscar. La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano a la luz del artículo 26 de la Convención Americana. In: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo et al. (coords.). **Inclusión, lus Commune y justiciabilidad de los DESCAs en la jurisprudencia interamericana**. Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales, 2018.

PERU. Decreto Ley n° 25.640, de 24 de julio de 1992. Autorízase al Presidente de la Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso a ejecutar un proceso de racionalización del personal del Congreso. **El Peruano**, Lima, 24 jul. 1992.

PERU. Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso de la República. **Resolución n° 1303-A-92-CACL**, de 31 de diciembre de 1992a. Lima, 31 dez. 1992.

PERU. Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso de la República. **Resolución n° 1303-B-92-CACL**, de 31 de diciembre de 1992b. Lima, 31 dez. 1992.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

PORTO, Lorena de Vasconcelos. A Atuação do Ministério Público do Trabalho nos Sistemas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos. Belo Horizonte, **Revista do TRT da 3ª Região**, 2021.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

URUEÑA, René. **Luchas locales, cortes internacionales**: Una exploración de la protección multinivel de los derechos humanos en América Latina. Bogotá: Universidad de Los Andes, 2013.

Foto de capa: Pete Linforth no [Pixabay](#)

Foto 1: Hansjörg Keller no [Unsplash](#)