



Fernando Antônio de Lima

CURSO DE **DIREITOS HUMANOS**



Capítulo específico sobre
Direito Antidiscriminatório,
Direito das Relações Étnico-Raciais
e Direitos dos Grupos Vulnerabilizados

2027

SISTEMA REGIONAL INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

(Órgãos de Monitoramento e de Proteção dos Direitos Humanos)

1. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH)

1.1. HISTÓRICO

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos foi criada em 1959 pela Quinta Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA, realizada em Santiago do Chile. A Resolução VIII dessa reunião decidiu instituir um órgão especializado para promover a observância dos direitos humanos no continente.

Inicialmente, a Comissão não foi criada pela Convenção Americana de Direitos Humanos (que sequer existia à época), mas por decisão política dos Estados membros da OEA. A primeira composição ocorreu em 1960. Nesse momento inicial, a CIDH possuía funções bastante limitadas e essencialmente promocionais: divulgar os direitos humanos; elaborar estudos; formular recomendações aos governos. Ela ainda não possuía um sistema estruturado de processamento de denúncias individuais.

Nos primeiros anos, a atuação da Comissão era relativamente modesta. Sua principal função consistia em: produzir relatórios; promover debates; incentivar a incorporação dos direitos humanos pelos Estados americanos.

Todavia, a realidade política latino-americana começou a exigir uma atuação mais robusta. A década de 1960 foi marcada por: golpes de Estado; perseguições políticas; suspensão de garantias constitucionais; repressão a opositores. Diante desse cenário, cresceu a necessidade de um mecanismo regional mais efetivo.

Um marco decisivo ocorreu na Segunda Conferência Interamericana Extraordinária, realizada no Rio de Janeiro em 1965. Os Estados ampliaram significativamente os poderes da Comissão. A partir de então, a CIDH passou a poder: receber denúncias individuais; solicitar informações aos Estados; exami-

nar situações concretas de violações de direitos humanos. Esse foi o nascimento do sistema de petições individuais nas Américas. A partir desse momento, a Comissão deixou de ser apenas um órgão de promoção e passou a desempenhar função de proteção.

A fase mais importante da consolidação histórica da Comissão ocorreu durante os regimes autoritários latino-americanos. Nesse período, diversos países da região viveram ditaduras militares, entre eles: Brasil; Argentina; Chile; Uruguai; Paraguai; Bolívia. As denúncias envolviam: desaparecimentos forçados; torturas; execuções extrajudiciais; prisões arbitrárias; perseguições políticas. Diante da fragilidade dos mecanismos internos de proteção, a Comissão passou a desempenhar papel fundamental.

Um instrumento particularmente importante foi a realização das chamadas **visitas in loco**. Durante essas missões, membros da CIDH deslocavam-se aos países para: entrevistar vítimas; reunir-se com autoridades; inspecionar prisões; coletar informações diretamente. Essas visitas deram origem a relatórios históricos.

Outro marco fundamental foi a adoção da **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)** em 1969. A Convenção entrou em vigor em 1978. Ela promoveu uma profunda transformação institucional. Pela primeira vez, o Sistema Interamericano passou a contar com dois órgãos permanentes de proteção: Comissão Interamericana de Direitos Humanos; Corte Interamericana de Direitos Humanos. A Comissão Interamericana (CIDH) passou então a exercer uma função semelhante à de um “órgão de acusação” ou “porta de entrada” do sistema – algo parecido com um Ministério Público Interamericano.

Com a criação da Corte Interamericana, estabeleceu-se uma divisão de funções. A Comissão: recebe petições; investiga fatos; tenta soluções amistosas; emite relatórios; formula recomendações aos Estados. A Corte: julga casos contenciosos; interpreta a

Convenção Americana; determina reparações; exerce função consultiva.

Até hoje, somente a Comissão e os Estados podem submeter casos contenciosos à Corte. Por isso, a CIDH continua sendo a principal porta de acesso dos indivíduos ao sistema regional.

Para especializar sua atuação, a CIDH passou a criar relatorias temáticas. Entre as mais importantes, estão: Relatoria para a Liberdade de Expressão (1997); Relatoria sobre Direitos dos Povos Indígenas; Relatoria sobre Direitos das Mulheres; Relatoria sobre Direitos da Criança; Relatoria sobre Pessoas Migrantes; Relatoria sobre Pessoas Privadas de Liberdade; Relatoria sobre Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (REDESCA). Essas relatorias produzem relatórios e monitoram situações específicas de vulnerabilidade.

1.2. NATUREZA DÚPLICE OU DUPLA COMPETÊNCIA NORMATIVA

Uma das características mais importantes – e frequentemente cobradas em concursos e exames de pós-graduação – da **Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)** é sua **natureza dúplice ou dupla competência normativa**. Isso significa que a Comissão atua em dois regimes jurídicos distintos dentro do Sistema Interamericano: **perante todos os Estados membros da OEA**, mesmo aqueles que não ratificaram a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH); **perante os Estados que ratificaram a Convenção Americana**, exercendo as competências previstas nesse tratado.

Em outras palavras, a CIDH não é apenas um órgão da Convenção Americana; ela é, antes de tudo, um órgão da própria Organização dos Estados Americanos (OEA). Essa dupla base jurídica explica por que a Comissão possui um alcance mais amplo do que a própria Corte Interamericana.

Para compreender essa característica, é necessário recordar a evolução histórica do Sistema Interamericano:

- 1º) **Primeira fase: sistema baseado na OEA e na Declaração Americana:** em 1948 foram adotados: a Carta da OEA; a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADDH). Naquele momento: não existia Convenção Americana; não existia Corte Interamericana. Quando a CIDH foi criada em 1959, sua atuação estava vinculada exclusivamente ao sistema da OEA e à Declaração Americana. Portanto, sua com-

petência original não derivava da Convenção Americana.

- 2º) **Segunda fase: surgimento da Convenção Americana:** em 1969 foi adotada a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), que entrou em vigor em 1978. A partir daí, a Comissão passou a exercer novas atribuições convencionais. Ela passou a atuar simultaneamente: como órgão da OEA; como órgão da Convenção Americana. Foi dessa evolução institucional que surgiu sua natureza dúplice.

A **primeira face da CIDH** decorre: da Carta da OEA; do Estatuto da Comissão; da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Nessa condição, a Comissão possui competência em relação a todos os Estados membros da OEA. Isso inclui países que não ratificaram a Convenção Americana, como: Estados Unidos; Canadá; Cuba (apesar das peculiaridades de sua participação no sistema).

Nesses casos, a Comissão não pode aplicar a CADH, porque o Estado não assumiu obrigações convencionais. Entretanto, pode aplicar a Declaração Americana. **Exemplo prático:** suponha uma alegação de violação à liberdade de expressão ocorrida nos Estados Unidos. Como os EUA não são parte da Convenção Americana, a Comissão não poderá fundamentar sua análise na CADH. Contudo, poderá examinar o caso à luz: da Carta da OEA; da Declaração Americana. Foi exatamente isso que ocorreu em diversos casos envolvendo pena de morte julgados pela Comissão contra os Estados Unidos.

A **segunda face da Comissão** decorre diretamente da CADH. Quando um Estado ratifica a Convenção Americana, a Comissão passa a exercer competências mais amplas. Nesse cenário, a Comissão atua como órgão convencional. Sua atuação inclui: recebimento de petições individuais; verificação do cumprimento da Convenção; processamento de casos contenciosos; submissão de casos à Corte Interamericana; supervisão das obrigações convencionais. Exemplos de Estados abrangidos: Brasil; Argentina; Chile; Colômbia; Costa Rica; México; Paraguai; Peru; Uruguai. Nesses países, a Comissão pode aplicar diretamente os direitos previstos na CADH.

Assim, se um brasileiro alegar violação ao devido processo legal, a Comissão poderá analisar o caso com fundamento: nos artigos 8 e 25 da Convenção Americana; além de outros instrumentos interamericanos pertinentes. Se houver descumprimento das recomendações da Comissão, o caso poderá ser submetido à Corte Interamericana.

A NATUREZA DÚPLICE DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH)		
Aspecto	Função OEA/Declaração Americana	Convenção Americana (CADH)
Base Jurídica	Carta da OEA + DADDH	Convenção Americana
Estados alcançados	Todos os membros da OEA	Apenas Estados Partes da Convenção
Instrumento Principal	Declaração Americana	Convenção Americana
Possibilidade de remessa à Corte	Não	Sim
Natureza da proteção	Sistema geral da OEA	Sistema convencional interamericano

1.3. ORGANIZAÇÃO

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) é um dos principais órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e integra a estrutura institucional da Organização dos Estados Americanos (OEA), além de ser órgão também da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Sua organização jurídica encontra-se disciplinada principalmente por quatro instrumentos: **Carta da OEA; Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos; Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos; Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH).**

O **Estatuto** é o instrumento que organiza juridicamente a Comissão. Ele estabelece: sua natureza institucional; suas atribuições; sua composição; os requisitos para eleição dos membros; as regras gerais de funcionamento. Enquanto a Convenção Americana disciplina diversos aspectos da atuação da Comissão em relação aos Estados Partes da CADH, o Estatuto organiza a Comissão como órgão da OEA.

Após a entrada em vigor da Convenção Americana sobre Direitos Humanos em 1978, tornou-se necessária a harmonização da estrutura da Comissão com o novo sistema convencional. Por essa razão, a Assembleia Geral da OEA aprovou o atual **Estatuto da CIDH** em 1979, por meio da **Resolução AG/RES. 447 (IX-O/79)**.

O Estatuto entrou em vigor em outubro de 1979. Sua edição teve grande importância porque consolidou a natureza dúplice da Comissão: órgão principal da OEA; órgão previsto pela Convenção Americana. Desde então, o Estatuto passou a disciplinar simultaneamente as competências da Comissão em relação: aos Estados membros da OEA em geral; aos Estados Partes da Convenção Americana.

O Estatuto estabelece que a CIDH será integrada por **sete membros independentes**. Esse número permanece inalterado até os dias atuais. Esses mem-

bros são denominados de **comissários ou comissionados**.

Os comissionados atuam a título pessoal, ou seja, de forma independente. Por isso, não representam os respectivos governos e não atuam como delegados estatais. Em outras palavras, o membro eleito não atua em defesa dos interesses de seu Estado de nacionalidade. A função do comissionado é de proteger os direitos humanos em âmbito regional.

O Estatuto exige que os membros sejam: **a) Pessoas de alta autoridade moral:** a expressão reproduz fórmula tradicional utilizada em diversos tribunais e organismos internacionais. Significa que o candidato deve possuir: reputação ilibada; reconhecida integridade ética; credibilidade pública; **b) Pessoas de reconhecido saber em direitos humanos:** além da idoneidade moral, exige-se experiência e conhecimento jurídico ou técnico na área de direitos humanos. É comum que sejam eleitos: professores universitários; magistrados; advogados; procuradores; diplomatas; especialistas em direitos humanos.

Note-se que não é necessário que o candidato membro da Comissão Interamericana seja jurista. Diferente se passa com a Corte Interamericana de Direitos Humanos, cujos membros devem ser juristas da mais alta autoridade moral, de reconhecida competência em matéria de direitos humanos (CADH, art. 52, §1º).

As candidaturas são apresentadas pelos Estados membros da OEA. Cada Estado pode indicar candidatos que preencham os requisitos estatutários. A eleição é feita pela Assembleia Geral da OEA. Participam da votação todos os Estados membros da organização. Os candidatos mais votados são eleitos para ocupar as vagas existentes. O processo busca garantir representatividade regional e diversidade de experiências profissionais.

Os membros da Comissão exercem mandato de quatro anos, permitida uma única eleição. Assim, o

tempo máximo de permanência normalmente é de oito anos consecutivos.

A sede permanente da CIDH localiza-se em Washington, D.C., Estados Unidos. A localização decorre do fato de que também se encontra em Washington a sede da OEA.

1.4. FUNÇÕES

A Comissão atua simultaneamente em dois planos normativos: **no subsistema da Organização dos Estados Americanos (OEA)**, com fundamento na Carta da OEA, no Estatuto da Comissão e na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem; **no subsistema da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH)**, com fundamento na própria Convenção Americana. Por essa razão, as competências da CIDH variam conforme o vínculo jurídico existente entre o Estado e o Sistema Interamericano.

Didaticamente, pode-se afirmar que a Comissão exerce: **a) Funções gerais:** dirigidas a todos os Estados membros da OEA. Fundamento: Carta da OEA; Estatuto da CIDH; Declaração Americana; **b) Funções convencionais:** dirigidas aos Estados que ratificaram a Convenção Americana. Fundamento: Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Assim, toda competência prevista na Convenção Americana soma-se às competências já existentes no âmbito da OEA.

1.4.1. FUNÇÕES DA CIDH NO SUBSISTEMA DA OEA

No âmbito da OEA, a Comissão atua como órgão principal encarregado da promoção e proteção dos direitos humanos. Sua atuação alcança todos os Estados membros da OEA, incluindo aqueles que não aderiram à Convenção Americana. Exemplos: Estados Unidos; Canadá.

Nesses casos, a Comissão utiliza como principal parâmetro normativo a **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADDH)**.

Historicamente, essa foi a primeira função atribuída à Comissão. Consiste em: divulgar os direitos humanos; fomentar a proteção dos direitos humanos; incentivar reformas legislativas; promover educação em direitos humanos. A Comissão realiza essa função mediante: seminários; estudos; cursos; relatórios temáticos; recomendações gerais. Essa é uma função essencialmente preventiva e pedagógica.

Ainda no âmbito do Subsistema da OEA, o art. 106 da Carta da OEA estabelece que a Comissão

atua como **órgão consultivo da Organização em matéria de direitos humanos**. Nessa qualidade, a CIDH: emite pareceres; produz estudos especializados; assessora órgãos políticos da OEA; formula recomendações institucionais. Trata-se de uma função voltada ao aperfeiçoamento da proteção regional dos direitos humanos.

A Comissão monitora permanentemente a situação dos direitos humanos nos Estados americanos. Essa atividade ocorre por meio de: **a) Relatórios sobre países:** A CIDH produz relatórios específicos sobre determinados Estados. Exemplos históricos: Chile (1974); Argentina (1980); Guatemala; Haiti; Venezuela; Nicarágua; **b) Relatórios temáticos:** Também elabora estudos sobre temas como: liberdade de expressão; povos indígenas; violência contra a mulher; migração; sistema prisional.

Uma das atribuições mais relevantes da Comissão consiste nas chamadas **visitas in loco**. São missões oficiais realizadas em determinado país para: ouvir vítimas; reunir-se com autoridades; visitar presídios; verificar denúncias. Após essas visitas, a Comissão normalmente publica relatórios. Essa competência foi particularmente importante durante as ditaduras latino-americanas das décadas de 1970 e 1980.

Mesmo em relação a Estados que não aderiram à Convenção Americana, a Comissão pode **receber petições individuais**. Nesses casos, a análise é feita com fundamento: na Carta da OEA; na Declaração Americana. Essa competência foi reconhecida pela própria Corte Interamericana na **Opinião Consultiva OC-10/89**.

1.4.2. FUNÇÕES DA CIDH NO SUBSISTEMA DA CADH

Quando o Estado ratifica a Convenção Americana, a Comissão passa a exercer competências adicionais. Essas funções estão previstas principalmente nos artigos 41 a 51 da CADH:

1. **Receber petições individuais.** Esta é provavelmente a função mais conhecida da Comissão. Qualquer pessoa, grupo de pessoas ou organização não governamental pode apresentar petição denunciando violação de direitos previstos na Convenção. A Comissão analisa: admissibilidade; mérito; responsabilidade internacional do Estado. A petição funciona como porta de entrada para o Sistema Interamericano.
2. **Analisar a admissibilidade das petições.** Antes de examinar o mérito, a Comissão

verifica requisitos como **esgotamento dos recursos internos**. Regra geral: a vítima deve ter buscado proteção perante as autoridades nacionais. **Prazo de seis meses**: A petição deve ser apresentada dentro do prazo convencional. **Ausência de litispendência internacional**: O mesmo caso não pode estar sendo examinado simultaneamente por outro organismo internacional competente.

3. **Investigar violações de direitos humanos.** Admitida a petição, a Comissão inicia a fase de mérito. Nessa etapa: recebe provas; solicita informações ao Estado; ouve as partes; examina os fatos. Ao final, decide se houve ou não violação da Convenção Americana.
4. **Promover solução amistosa.** A CADH atribui à Comissão importante função conciliatória. Sempre que possível, a CIDH busca aproximar: Estado; vítima. O objetivo é alcançar uma **solução amistosa**. Essa solução pode envolver: indenizações; reconhecimento de responsabilidade; reformas legislativas; políticas públicas. Hoje, muitos casos são resolvidos por essa via.
5. **Emitir relatório de mérito.** Quando não há solução amistosa, a Comissão elabora um **Relatório de Mérito**. Nesse documento ela: descreve os fatos; aponta as violações; formula recomendações ao Estado. As recomendações podem incluir: reparação das vítimas; investigação dos fatos; punição dos responsáveis; reformas normativas.
6. **Submeter casos à Corte Interamericana.** Esta é uma das competências mais importantes da Comissão. Quando o Estado reconheceu a jurisdição da Corte e não cumpre as recomendações da Comissão, a CIDH pode encaminhar o caso para julgamento perante a Corte Interamericana. Nesse momento, a Comissão atua como verdadeira parte processual.
Papel da Comissão perante a Corte Interamericana. Perante a Corte, a Comissão: apresenta o caso; expõe os fatos; sustenta a existência de violações; acompanha a tramitação. Por isso, parte da doutrina afirma que a CIDH exerce função semelhante à de um “Ministério Público internacional”.
7. **Solicitar medidas cautelares.** A Comissão pode adotar **medidas cautelares**, quando

existirem situações de: gravidade; urgência; risco de dano irreparável. Exemplos: ameaça de execução; risco à vida de defensores de direitos humanos; proteção de povos indígenas; proteção de jornalistas. Essas medidas constituem importante instrumento preventivo.

8. **Solicitar medidas provisórias à Corte.** Nos casos mais graves, a Comissão pode requerer à Corte Interamericana a adoção de **medidas provisórias** previstas no artigo 63.2 da Convenção Americana. Essas medidas possuem caráter obrigatório e visam evitar danos irreparáveis.

No subsistema da CADH, a Comissão Interamericana atua como **órgão quase jurisdicional e porta de entrada da Corte Interamericana**.

Em suma, as funções da Comissão Interamericana refletem sua **natureza dúplice**. No **subsistema da OEA**, a CIDH exerce atribuições amplas de promoção, supervisão e proteção dos direitos humanos com fundamento na Carta da OEA e na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, alcançando todos os Estados membros da organização.

Já, no **subsistema da Convenção Americana**, a Comissão assume **funções mais densas e quase jurisdicionais**, atuando como órgão de processamento de petições individuais, promotora de soluções amistosas, emissora de relatórios de mérito e principal porta de acesso à Corte Interamericana de Direitos Humanos. Essa dupla atuação faz da CIDH o verdadeiro núcleo operacional do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos.

1.4.3. SESSÕES DA COMISSÃO

O funcionamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) é disciplinado pelo seu **Regulamento**, especialmente pelos dispositivos que tratam da organização interna do órgão. Entre eles, destacam-se os artigos 14.1, 16, 17 e 18, que estabelecem as regras relativas às sessões da Comissão, ao quórum, às deliberações e à condução dos trabalhos.

O estudo desses dispositivos é importante porque permite compreender como a CIDH exerce, na prática, suas múltiplas funções de promoção, monitoramento e proteção dos direitos humanos.

As sessões constituem os períodos formais de reunião da Comissão.

É durante as sessões que a CIDH: aprecia petições e casos individuais; realiza audiências públicas; examina pedidos de medidas cautelares; aprova relatórios temáticos; aprova relatórios de mérito; delibera sobre visitas in loco; define políticas institucionais; analisa situações nacionais de direitos humanos. Em outras palavras, as sessões são o principal espaço deliberativo da Comissão.

O artigo 14.1 dispõe que A Comissão realizará períodos de sessões em datas determinadas por ela própria e pelo número de sessões que considerar necessário durante o ano. O dispositivo revela um aspecto importante: **autonomia institucional**. A Comissão possui autonomia para organizar seu calendário de funcionamento. Ela não depende: da Assembleia Geral da OEA; do Secretário-Geral da OEA; dos Estados membros. A própria CIDH define: quando se reunirá; quantas sessões realizará; quais temas serão apreciados. Essa autonomia é fundamental para preservar sua independência funcional.

As **sessões ordinárias** são aquelas previstas no planejamento regular da Comissão. Tradicionalmente, a CIDH realiza diversos períodos ordinários de sessões ao longo do ano. Nessas sessões ordinárias costumam ocorrer:

- a) **Audiências públicas.** A Comissão recebe: vítimas; organizações da sociedade civil; representantes estatais; especialistas. As audiências podem tratar de: casos individuais; medidas cautelares; situações gerais de direitos humanos.
- b) **Reuniões de trabalho.** Também são realizadas reuniões voltadas à: negociação de soluções amistosas; acompanhamento de recomendações; supervisão de acordos celebrados entre vítimas e Estados.
- c) **Deliberações internas.** Os membros da Comissão discutem: admissibilidade de petições; relatórios de mérito; medidas cautelares; relatórios temáticos.

Segundo informações institucionais da CIDH, os períodos ordinários normalmente ocupam cerca de duas semanas e concentram a maior parte das audiências e atividades deliberativas do órgão.

Além das sessões ordinárias, a Comissão pode realizar **sessões extraordinárias**. São reuniões convocadas fora do calendário ordinário. Sua finalidade é permitir resposta rápida a situações que exijam atenção especial. Exemplos: crises institucionais; golpes de Estado; conflitos armados; situações de

violência generalizada; análise urgente de medidas cautelares.

As sessões extraordinárias conferem flexibilidade à atuação da Comissão. Assim, a CIDH não fica limitada ao calendário anual previamente estabelecido.

O artigo 16 trata do **quórum** necessário para funcionamento da Comissão. O dispositivo estabelece que a **maioria absoluta** dos membros constitui quórum para a realização das sessões. Como a CIDH é composta por sete membros, a maioria absoluta corresponde a **quatro comissários**. Portanto:

- menos de quatro membros → não há quórum;
- quatro ou mais membros → a sessão pode funcionar validamente.

O artigo 17 disciplina a forma pela qual a Comissão toma suas decisões. A regra geral é: as decisões são adotadas pela maioria dos membros presentes. Isso significa que: não se exige unanimidade; basta a maioria simples dos presentes. **Exemplo:** imagine uma sessão com cinco membros presentes. Uma proposta recebe: três votos favoráveis; dois votos contrários. A decisão é aprovada.

O Presidente participa normalmente das votações. Além disso, quando ocorre empate, possui o chamado **voto de qualidade (casting vote)**. Assim, o Presidente pode desempatar a votação. Essa técnica é comum em órgãos colegiados internacionais.

O artigo 18 trata da natureza das **reuniões da Comissão**. A lógica do dispositivo é distinguir: a) **Reuniões públicas.** São aquelas destinadas principalmente às: audiências públicas; atividades abertas; diálogo com sociedade civil e Estados. Nelas há ampla participação externa; b) **Reuniões privadas.** As deliberações internas da Comissão normalmente ocorrem de forma reservada. Essa reserva é especialmente importante para: análise de petições; elaboração de relatórios; deliberação sobre admissibilidade; apreciação de medidas cautelares. A confidencialidade protege: a independência dos membros; a liberdade de debate; a segurança das vítimas; a integridade das investigações.

1.5. PROVOCAÇÃO

Há três mecanismos de monitoramento por meio dos quais a Comissão Interamericana de Direitos Humanos pode ser provocada a agir: a) **petições individuais**; b) **comunicações interestatais**; c) **investigações motu próprio (por iniciativa própria)**. Passemos, então, a analisar cada um desses mecanismos.

1.5.1. PETIÇÕES INDIVIDUAIS

As **petições individuais** constituem um dos mais importantes mecanismos de proteção internacional dos direitos humanos no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH). Previstas no art. 44 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH ou Pacto de San José da Costa Rica), elas permitem que indivíduos, grupos de pessoas ou entidades não governamentais denunciem violações de direitos humanos perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

O art. 44 da CADH dispõe:

“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”.

Diferentemente do que ocorre com as comunicações interestatais previstas no art. 45 da CADH, o **sistema de petições individuais** possui **natureza obrigatória**. Isso significa que: não é necessária qualquer declaração especial do Estado; basta que o Estado tenha ratificado a Convenção Americana; a partir da ratificação, o Estado automaticamente se submete à competência da CIDH para receber e processar petições individuais. Assim, todos os Estados-Partes da CADH estão sujeitos a esse mecanismo desde a entrada em vigor da Convenção para aquele Estado.

Uma característica marcante do Sistema Interamericano é a amplitude da legitimação ativa. Podem apresentar petições: a própria vítima; familiares; terceiros; grupos de pessoas; organizações não governamentais (ONGs). Não se exige procuração da vítima nem demonstração de interesse jurídico direto do peticionário. O objetivo é ampliar o acesso internacional à proteção dos direitos humanos e evitar que obstáculos formais impeçam a denúncia de violações.

O art. 28 do Regulamento da Comissão Interamericana estabelece os elementos mínimos que uma petição deve conter para ser considerada. Segundo o dispositivo, a petição deve indicar:

a) **Identificação do peticionário.** A petição individual deve conter: nome do peticionário; nacionalidade (quando pertinente); profissão ou atividade; assinatura; endereço postal ou eletrônico para correspondência. Caso a petição seja apresentada por ONG ou entidade, deve haver identificação ade-

quada da organização. Isso permite que a Comissão: identifique o denunciante; mantenha contato durante o procedimento; solicite informações complementares.

- b) **Identificação da vítima.** Sempre que possível, deve haver: nome da vítima; demais dados que permitam sua identificação. Todavia, a Comissão admite certa flexibilidade quando a identificação possa gerar riscos à integridade da vítima.
- c) **Identificação do Estado denunciado.** A petição deve indicar qual Estado membro da OEA é responsável pela suposta violação. Somente podem ser denunciados Estados sujeitos à jurisdição da Comissão.
- d) **Exposição dos fatos.** A petição deve narrar: os fatos denunciados; o contexto em que ocorreram; as circunstâncias relevantes. Não se exige linguagem técnica ou jurídica sofisticada. Basta que os fatos sejam suficientemente claros para permitir a compreensão da alegação.
- e) **Direitos supostamente violados.** Devem ser indicados os direitos humanos que se consideram violados. A ausência de enquadramento jurídico perfeito não impede a tramitação da petição, pois a Comissão aplica o princípio *iura novit curia*, podendo identificar autonomamente os dispositivos pertinentes.
- f) **Informação sobre recursos internos.** O peticionário deve informar: quais recursos judiciais ou administrativos foram utilizados; os resultados obtidos. Esse requisito relaciona-se à regra do **esgotamento dos recursos internos** prevista no art. 46 da CADH. A propósito, sobre a regra do esgotamento dos recursos internos, prevista no art. 46 da CADH, a regra geral é a seguinte: a vítima deve utilizar previamente os mecanismos disponíveis no próprio Estado. Exceções: inexistência de devido processo legal; impossibilidade de acesso aos recursos internos; demora injustificada na decisão.
- g) **Indicação sobre outros procedimentos internacionais (inexistência de litispendência internacional).** Deve-se informar se o caso: foi submetido a outro organismo internacional; está sendo examinado por outra instância internacional. Busca-se evitar duplicidade de procedimentos inter-

nacionais. Assim, a matéria não pode: estar pendente perante outro organismo internacional; reproduzir petição já examinada pela Comissão ou por outro órgão internacional competente.

Além disso, a petição individual deverá ser apresentada **dentro do prazo de 6 meses**, contado da data em que o presumido prejudicado tenha sido notificado da decisão definitiva (CADH, art. 46.b). Nas hipóteses de exceção ao esgotamento dos recursos internos, aplica-se o critério do **prazo razoável** (Regulamento da CIDH, art. 32.2).

O **critério do prazo razoável** não está no art. 46.1.b da CADH (que prevê a regra geral dos seis meses), mas sim no próprio Regulamento da CIDH, que regulamenta as exceções ao esgotamento dos recursos internos. Atualmente, o fundamento encontra-se no art. 32.2 do Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que dispõe:

“Nos casos em que sejam aplicáveis as exceções ao requisito do esgotamento prévio dos recursos internos, a petição deverá ser apresentada dentro de um prazo razoável, a critério da Comissão. Para esse efeito, a Comissão considerará a data da alegada violação dos direitos e as circunstâncias de cada caso”.

A lógica é a seguinte: se houve esgotamento dos recursos internos, aplica-se o art. 46.1.b da CADH; a petição deve ser apresentada em até **6 meses** contados da notificação da decisão interna definitiva. Suponhamos, por outro lado, que incide alguma das exceções do art. 46.2 da CADH: inexistência de devido processo legal; impossibilidade de acesso aos recursos internos; retardamento injustificado na decisão. Nesses casos, não faz sentido exigir o prazo de seis meses, porque muitas vezes sequer existe uma decisão final interna. Nessas hipóteses, a CIDH substitui o prazo fixo pelo critério do **“prazo razoável”**, analisado caso a caso.

Os fatos narrados devem revelar, em tese, possível violação de direitos humanos protegidos. A Comissão rejeita petições manifestamente infundadas.

O art. 51 do Regulamento da CIDH disciplina as **petições apresentadas contra Estados membros da OEA que não sejam partes da Convenção Americana**. Trata-se do chamado **subsistema da Carta da OEA e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem**.

Nem todos os Estados da OEA ratificaram a CADH. Exemplos históricos incluem: Estados Uni-

dos; Canadá. Mesmo assim, esses países permanecem submetidos à supervisão da Comissão em razão: da Carta da OEA; da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem de 1948.

O art. 51 do Regulamento da CIDH estabelece que a Comissão processará petições relativas a Estados não partes da Convenção com base: na Carta da OEA; na Declaração Americana; em outros instrumentos aplicáveis. Nesses casos: a Comissão exerce competência de supervisão; não há aplicação direta da CADH; os parâmetros de proteção são extraídos principalmente da Declaração Americana.

1.5.2. COMUNICAÇÕES INTERESTADUAIS

As **comunicações interestatais**, previstas no art. 45 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), constituem um mecanismo pelo qual um Estado-Parte denuncia outro Estado-Parte perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), alegando o descumprimento de direitos protegidos pela Convenção.

Esse mecanismo representa uma **forma de controle internacional horizontal**, pois a iniciativa não parte da vítima (como ocorre nas petições individuais do art. 44), mas de um Estado que entende que outro Estado está violando obrigações convencionais de direitos humanos.

O art. 45 estabelece que qualquer Estado-Parte pode declarar que reconhece a competência da Comissão para receber e examinar comunicações em que um Estado alegue que outro Estado-Parte incorreu em violações da Convenção. Assim, o objeto da comunicação é: a alegação de violação da CADH por outro Estado; a responsabilização internacional desse Estado perante a CIDH; a proteção objetiva dos direitos humanos previstos na Convenção.

Ao contrário das petições individuais do art. 44, cuja aceitação é automática com a ratificação da Convenção, as comunicações interestatais possuem **natureza facultativa**. Isso ocorre porque a CADH exige uma **declaração especial de reconhecimento de competência**. O Estado pode fazê-la: no momento da ratificação; no momento da adesão; ou em qualquer momento posterior. Sem essa declaração, a Comissão não pode processar comunicações interestatais envolvendo aquele Estado.

Por essa razão, a doutrina costuma afirmar que o art. 45 institui uma **cláusula facultativa de jurisdição da CIDH para comunicações interestatais**.

O sistema funciona com base na reciprocidade. O art. 45.2 determina que apenas Estados que te-

nham feito a declaração podem apresentar comunicações; apenas Estados que tenham feito a declaração podem ser demandados.

As comunicações interestatais submetem-se, em regra, aos mesmos requisitos de admissibilidade previstos para as petições individuais nos arts. 46 e 47 da CADH. Entre eles: esgotamento dos recursos internos; inexistência de litispendência internacional; não duplicidade de procedimentos; plausibilidade da alegação de violação.

Observe-se, contudo, que o requisito do art. 46.1.d (identificação do peticionário com nome, nacionalidade, profissão e assinatura) aplica-se especificamente às petições individuais do art. 44, não às comunicações interestatais.

1.5.3. INVESTIGAÇÕES MOTU PROPRIO

A *investigação motu proprio* (ou de ofício) é um mecanismo de monitoramento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) pelo qual a Comissão atua por iniciativa própria, sem depender da apresentação de uma petição individual (art. 44 da CADH) ou de uma comunicação interestatal (art. 45 da CADH).

Trata-se de uma forma de **monitoramento não contencioso e autônomo**, utilizada principalmente diante de situações graves, generalizadas ou sistemáticas de violação de direitos humanos. Como funciona? Com base em informações provenientes de diversas fontes – relatórios estatais, organizações da sociedade civil, imprensa, organismos internacionais e vítimas – a CIDH pode: solicitar informações aos Estados; realizar visitas *in loco*; elaborar relatórios temáticos ou por país; emitir comunicados e recomendações; adotar medidas cautelares em situações de urgência.

A atuação *motu proprio* decorre principalmente das atribuições conferidas à Comissão pela: Carta da OEA; Convenção Americana sobre Direitos Humanos; Estatuto da CIDH; Regulamento da CIDH.

Diferentemente das petições individuais, a **investigação motu proprio** não visa, inicialmente, a resolver um caso concreto de uma vítima específica, mas sim a supervisionar a situação geral dos direitos humanos em determinado Estado ou contexto. **Exemplo:** se surgirem notícias consistentes sobre execuções extrajudiciais, desaparecimentos forçados ou repressão sistemática a opositores políticos em um país, a CIDH pode iniciar uma investigação de ofício, solicitar esclarecimentos ao Estado e produzir

um relatório sobre a situação, ainda que nenhuma vítima tenha apresentado petição formal.

A **investigação motu proprio** é um mecanismo de monitoramento **de ofício**, pelo qual a CIDH atua por iniciativa própria para fiscalizar a situação dos direitos humanos nos Estados membros da OEA, sem necessidade de provocação por petição individual ou comunicação interestatal. É instrumento típico de supervisão e promoção dos direitos humanos, especialmente em contextos de violações graves ou sistemáticas.

1.6. PROCESSO PERANTE A COMISSÃO

O processo perante a Comissão Interamericana vem previsto no art. 48 ao art. 51 da CADH. A regulamentação detalhada desse processo está prevista no art. 22 ao art. 70 do Regulamento da CIDH. Vamos, então, analisar os principais aspectos desse processo.

1.6.1. LEGITIMIDADE PROCESSUAL ATIVA

No Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a regra geral é que a proteção internacional se destina às **pessoas humanas**. Essa conclusão decorre do próprio art. 1.2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), segundo o qual “Oara os efeitos desta Convenção, pessoa é todo ser humano”.

Por essa razão, a doutrina tradicionalmente afirma que os titulares dos direitos protegidos pela CADH são, em regra, **pessoas naturais**, de modo que as violações submetidas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) devem envolver direitos de seres humanos individualmente considerados ou de grupos de pessoas.

Embora o art. 44 da CADH confira ampla **legitimidade processual ativa** para peticionar perante a CIDH (qualquer pessoa, grupo de pessoas ou ONG pode apresentar uma denúncia), a **vítima da violação** normalmente deve ser uma pessoa humana.

Assim, uma empresa, sociedade comercial ou pessoa jurídica não pode, em regra, alegar perante o Sistema Interamericano que seus próprios direitos convencionais foram violados, pois a CADH foi concebida para proteger seres humanos. Por exemplo: uma sociedade empresária não pode, em nome próprio, alegar violação do direito à propriedade previsto no art. 21 da CADH; entretanto, seus sócios ou acionistas poderão, em determinadas circunstâncias, alegar que a medida estatal afetou direitos humanos de que são titulares.

A questão foi aprofundada pela **Opinião Consultiva OC-22/16**, intitulada “*Titularidade de direitos das pessoas jurídicas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos*”. Nessa opinião, a Corte Interamericana afirmou que, em regra, as pessoas jurídicas **não são titulares dos direitos previstos na CADH**, justamente porque o art. 1.2 define pessoa como “todo ser humano”. Portanto, em princípio, não possuem **legitimidade material** para se apresentarem como vítimas perante o Sistema Interamericano: empresas; sociedades comerciais; associações; fundações; demais pessoas jurídicas.

A ressalva: **determinadas entidades coletivas podem ser titulares de direitos**. A Corte reconheceu, contudo, que existem situações excepcionais:

- a) **Sindicatos, federações e confederações sindicais**. A principal exceção decorre do **art. 8 do Protocolo de San Salvador**, que reconhece expressamente direitos próprios a: sindicatos; federações sindicais; confederações sindicais. Nesses casos, essas entidades podem ser consideradas titulares de determinados direitos protegidos pelo Sistema Interamericano.
- b) **Povos indígenas e comunidades tribais**. A Corte também destacou que povos indígenas e comunidades tribais ocupam posição peculiar no Sistema Interamericano. Embora não sejam pessoas naturais individualmente consideradas, diversos direitos convencionais possuem dimensão coletiva, especialmente: propriedade comunal; identidade cultural; autodeterminação interna; proteção do território tradicional. Por isso, a jurisprudência interamericana admite a proteção desses sujeitos coletivos.
- c) **Organizações que atuam em representação de pessoas humanas**. A Corte também observou que uma pessoa jurídica pode comparecer ao Sistema Interamericano como: representante; petionária; organização de apoio. O que ela não pode fazer, em regra, é apresentar-se como vítima de violação de direitos previstos na CADH.

É comum, então, a confusão entre:

Legitimidade para apresentar petição (art. 44) – **legitimidade processual ativa**. É amplíssima. Podem peticionar: pessoas físicas; grupos de pessoas; ONGs.

Titularidade dos direitos protegidos (legitimidade material ativa). É, em regra, restrita às pessoas

humanas. A pergunta correta não é “quem pode peticionar?”, mas sim: “Quem pode ser considerado vítima da violação?”. Segundo a OC-22/16, a resposta geral é: **o ser humano**, com exceções específicas reconhecidas pelo próprio Sistema Interamericano.

Podemos, então, fazer a seguinte síntese:

- O art. 1.2 da CADH estabelece que “pessoa é todo ser humano”. Ou seja, a **legitimidade ativa material**, no sistema interamericano, é, em regra, dos seres humanos. Aqui não estamos diante da possibilidade de acionar a Comissão Interamericana (legitimidade processual ativa), mas, sim, diante da possibilidade de ser titular de direitos perante a Convenção Americana (**legitimidade material ativa**). Assim, em regra, apenas pessoas naturais são titulares dos direitos protegidos pela Convenção Americana.
- A legitimidade para apresentar petições à CIDH (art. 44) é ampla e pode ser exercida por indivíduos, grupos e ONGs. Aqui estamos diante da **legitimidade processual ativa**, isto é, da possibilidade de acionar a CIDH.
- A **OC-22/16 da Corte IDH** concluiu que pessoas jurídicas não são, em regra, titulares dos direitos previstos na CADH. Ou seja, em regra, as pessoas jurídicas não têm **legitimidade material ativa**, ou seja, não podem ser titulares dos direitos previstos na CADH.
- Excepcionalmente, o Sistema Interamericano reconhece direitos próprios a certas entidades coletivas, especialmente **sindicatos, federações e confederações sindicais** (art. 8 do Protocolo de San Salvador) e protege direitos coletivos de **povos indígenas e comunidades tribais**. Nesse sentido, tais entes coletivos podem ser titulares de direitos previstos na CADH (**legitimidade material ativa**). Interessante notar que podem acionar a CIDH qualquer pessoa ou grupo de pessoas (CADH, art. 44). Ora, tais coletivos são grupos de pessoas; por serem grupos de pessoas, também poderão acionar a CIDH (**legitimidade processual ativa**). Daí podemos afirmar que os sindicatos, as federações, as confederações sindicais, os povos indígenas e as comunidades tribais: a) possuem **legitimidade material ativa**, isto é, a possibilidade de titularizar os direitos pre-

vistos na CADH; b) possuem **legitimidade processual ativa**, ou seja, a possibilidade de acionar a CIDH.

1.6.2. LEGITIMIDADE PROCESSUAL PASSIVA

No âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a **legitimidade processual passiva** perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) pertence exclusivamente aos **Estados**.

Legitimidade processual passiva: apenas os Estados podem ser demandados. Quando uma petição individual é apresentada à Comissão (art. 44 da CADH), o denunciado sempre será um Estado. Assim, podem figurar no polo passivo Estados-Partes da Convenção Americana sobre Direitos Humanos; em determinadas hipóteses, Estados membros da OEA não ratificantes da CADH, quando a análise ocorrer à luz da Carta da OEA e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.

Por outro lado, **não podem ser demandados perante a CIDH:** pessoas físicas; empresas privadas; organizações não governamentais; associações; partidos políticos; organismos internacionais.

Por quê? Porque o Sistema Interamericano foi concebido para fiscalizar o cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelos Estados em matéria de direitos humanos. A Convenção Americana impõe deveres aos Estados, especialmente os previstos nos arts. 1.1 e 2: dever de respeitar os direitos humanos; dever de garantir o exercício desses direitos; dever de adotar medidas internas para efetivá-los.

Consequentemente, somente os Estados podem ser responsabilizados internacionalmente perante a Comissão e, posteriormente, perante a Corte Interamericana.

Uma empresa privada, um grupo criminoso ou um indivíduo pode praticar atos que lesem direitos humanos. Todavia, mesmo nessas situações, a petição será dirigida contra o Estado. Isso ocorre porque a responsabilidade internacional discutida perante a CIDH é a do Estado por: ação direta de seus agentes; omissão estatal; falta de prevenção; falta de investigação; falta de punição dos responsáveis; ausência de proteção adequada às vítimas. **Exemplo:** imagine que uma empresa privada utilize trabalho escravo. A empresa não será demandada perante a CIDH. A denúncia será formulada contra o Estado, sob a alegação de que este: falhou na fiscalização; não preveniu a violação; não investigou adequadamente os fatos; não puniu os responsáveis. Portanto, o foco do

Sistema Interamericano é sempre a responsabilidade internacional estatal.

1.6.3. NATUREZA CÍVEL DA DEMANDA

Outro aspecto importante é que a atuação da Comissão possui **natureza não penal e não criminal**. A CIDH não funciona como: tribunal penal; corte criminal internacional; órgão de persecução penal. Sua função é verificar se o Estado descumpriu obrigações internacionais de proteção dos direitos humanos.

Por isso, a doutrina costuma afirmar que a responsabilidade internacional dos Estados perante a CIDH possui natureza **essencialmente cível ou reparatória**.

O que a Comissão pode fazer? A Comissão pode: declarar a existência de violações de direitos humanos; emitir recomendações ao Estado; recomendar reparações às vítimas; recomendar mudanças legislativas ou administrativas; encaminhar o caso à Corte Interamericana.

O que a Comissão não pode fazer? A Comissão não pode: condenar criminalmente indivíduos; decretar prisão; impor penas privativas de liberdade; aplicar sanções penais. Essas medidas pertencem à jurisdição penal interna dos Estados.

1.6.4. CONDIÇÕES DE ADMISSIBILIDADE

As petições individuais submetidas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) não são automaticamente conhecidas pela Comissão. Antes da análise do mérito, é necessário verificar o cumprimento de determinadas **condições de admissibilidade**, previstas principalmente nos arts. 46 e 47 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) e complementadas pelo Regulamento da CIDH.

Esses requisitos refletem uma ideia fundamental do Direito Internacional dos Direitos Humanos: a proteção internacional é **subsidiária** em relação à proteção nacional. A jurisdição internacional não substitui a jurisdição interna; ela atua quando o Estado falha em proteger adequadamente os direitos humanos.

Passemos, então, a analisar as condições de admissibilidade para acesso à Comissão Interamericana de Direitos Humanos:

1ª) Esgotamento dos recursos internos (local remedies rule). Segundo o art. 46.1 da CADH, “para que uma petição ou comuni-

cação apresentada de acordo com os artigos 44 ou 45 seja admitida pela Comissão, será necessário que tenham sido interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna, de acordo com os princípios de Direito Internacional geralmente reconhecidos.” Esse requisito decorre do **princípio da subsidiariedade da jurisdição internacional**. A lógica é simples: o Estado deve ter a oportunidade de corrigir a violação pelos seus próprios meios; somente após a ineficácia dos mecanismos internos é que se justifica a atuação internacional.

Não se exige o esgotamento de todos os recursos imagináveis. Devem ser esgotados apenas: recursos adequados; recursos efetivos; recursos idôneos para reparar a violação. A jurisprudência interamericana afasta a exigência de recursos meramente: teóricos; ilusórios; ineficazes.

É possível, contudo, a **mitigação ao requisito do esgotamento**. Assim, o próprio art. 46.2 da CADH prevê hipóteses em que o esgotamento dos recursos internos não será exigido:

- a) **Inexistência de devido processo legal.** Art. 46.2.a: inexistência, na legislação interna, do devido processo legal para a proteção do direito violado. Exemplo: inexistência de ação judicial apta a proteger o direito invocado.
- b) **Impossibilidade de acesso aos recursos internos.** Art. 46.2.b: a vítima não teve acesso aos recursos internos ou foi impedida de esgotá-los. Exemplos: perseguição política; intimidação de vítimas; obstáculos econômicos ou institucionais extremos.
- c) **Retardamento injustificado.** Art. 46.2.c: demora injustificada na decisão dos recursos internos. Exemplos: processos que permanecem sem decisão por muitos anos; investigações criminais paralisadas indefinidamente. Essas hipóteses não eliminam a proteção internacional; ao contrário, peritem seu acionamento imediato.

Quando uma dessas exceções é reconhecida, considera-se dispensado o requisito do esgotamento dos recursos internos.

- 2ª) **Prazo de seis meses.** Art. 46.1.b da CADH: a petição deve ser apresentada dentro de seis meses a partir da data em que o interessado tiver sido notificado da decisão de-

finitiva. O prazo busca: garantir segurança jurídica; evitar litígios excessivamente antigos; assegurar a confiabilidade da prova. O prazo começa a contar: da notificação da decisão interna definitiva; e não da ocorrência da violação. Quando incidem as exceções ao esgotamento dos recursos internos previstas no art. 46.2 da CADH, geralmente também se torna inaplicável a regra dos seis meses. A razão é simples: muitas vezes não existe decisão interna definitiva; portanto, não existe marco inicial para a contagem do prazo. Por isso, o Regulamento da CIDH substitui o prazo fixo por um critério flexível. Assim, o art. 32.2 do Regulamento da CIDH estabelece que, nos casos em que sejam aplicáveis as exceções ao esgotamento dos recursos internos, a petição deverá ser apresentada dentro de um prazo razoável. A Comissão avaliará: a data da alegada violação; as circunstâncias do caso concreto. Portanto, as hipóteses de mitigação do prazo de seis meses são, em grande medida, as mesmas hipóteses que dispensam o esgotamento dos recursos internos.

- 3º) **Inexistência de litispendência internacional (não duplicação de procedimentos).** Art. 46.1.c da CADH: a matéria da petição ou comunicação não pode estar pendente em outro processo de solução internacional. Além disso, o art. 47.d prevê a inadmissibilidade de petições que reproduzam matéria já examinada pela Comissão ou por outro organismo internacional. A finalidade é evitar: decisões contraditórias; duplicidade de procedimentos internacionais; abuso do direito de petição. Assim, uma mesma controvérsia não deve ser simultaneamente submetida a múltiplos organismos internacionais. A duplicação se caracteriza pela identidade de partes, objeto e fundamento. Se a mesma controvérsia já estiver sendo analisada por outro órgão internacional competente, a CIDH tende a declarar a inadmissibilidade da petição. Há, contudo, **mitigações à regra da não duplicação**. A propósito, O art. 33.2 do Regulamento da CIDH prevê importantes exceções. A Comissão não considerará a petição inadmissível quando:

- a) **O outro procedimento internacional possui alcance diverso.** Ou seja, quando o mecanismo internacional não tiver competência para adotar decisões sobre os fatos específicos denunciados. Exemplo: mecanismos temáticos; procedimentos especiais de relatores.
 - b) **A pessoa perante o outro organismo não for a mesma vítima.** A identidade subjetiva precisa ser efetiva. Se não houver coincidência substancial entre as vítimas, a vedação pode não se aplicar.
 - c) **O mandato do outro organismo for diverso.** Quando o outro procedimento não examina efetivamente violações de direitos humanos nos moldes do Sistema Interamericano.
 - d) **O outro procedimento não produzir decisão sobre os fatos específicos.** Nessa hipótese, não há verdadeiro risco de duplicidade.
- 4ª) **Identificação ou qualificação do peticionário.** Essa condição de admissibilidade está prevista no art. 28 do Regulamento da CIDH. A petição deve indicar, sempre que possível: nome do peticionário; nacionalidade; profissão ou atividade; endereço postal ou eletrônico para correspondência; assinatura do peticionário ou de seu representante. Se a petição for apresentada por uma organização, deve haver a identificação da entidade e de seu representante. O peticionário não precisa ser a vítima. Nos termos do **art. 44 da CADH**, podem apresentar petições: a própria vítima; familiares; terceiros; grupos de pessoas; organizações não governamentais (ONGs). Assim, o peticionário e a vítima podem ser pessoas distintas. **Exemplo:** uma ONG de direitos humanos pode apresentar uma petição em favor de uma vítima de tortura. Nesse caso: a ONG é o **peticionário**; a pessoa torturada é a **vítima**. A CIDH não admite **petições anônimas**. A identidade do peticionário deve ser conhecida pela Comissão. Entretanto, em situações excepcionais, a CIDH pode preservar a identidade do peticionário ou da vítima perante o Estado denunciado,

por razões de segurança, mas a Comissão precisa conhecer quem apresenta a denúncia.

1.6.5. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE E RELATÓRIO DE ADMISSIBILIDADE

A provocação da CIDH pode ocorrer por meio de petição individual (art. 44 da CADH); ou comunicação interestatal (art. 45 da CADH). Após o recebimento, a Secretaria Executiva realiza uma análise preliminar dos requisitos formais.

Se a petição preencher os requisitos mínimos, a Comissão transmite as partes pertinentes ao Estado supostamente responsável. Nos termos do art. 30 do Regulamento da CIDH, o Estado poderá apresentar suas observações iniciais, em regra, no prazo de 2 meses. Além disso, a Comissão pode: solicitar informações complementares; receber observações adicionais das partes; promover intercâmbio de manifestações entre peticionário e Estado. Trata-se da concretização do contraditório na fase inicial do procedimento.

Recebidas as informações necessárias, a CIDH examina os requisitos de admissibilidade previstos principalmente nos arts. 46 e 47 da CADH.

A Comissão verificará, por exemplo: esgotamento dos recursos internos; observância do prazo de seis meses (ou do prazo razoável); inexistência de litispendência internacional; plausibilidade da alegação de violação; não manifesta improcedência da petição.

A Comissão poderá declarar a petição inadmissível quando: faltar algum requisito do art. 46; os fatos não caracterizarem violação de direitos protegidos; a petição for manifestamente infundada; houver duplicação internacional de procedimentos. Nessa hipótese, o procedimento é encerrado.

A doutrina majoritária e a prática da Comissão reconhecem que **não existe recurso ordinário contra o relatório de inadmissibilidade**. A decisão encerra o caso perante a CIDH, sem prejuízo da possibilidade excepcional de reapresentação caso surjam fatos novos relevantes ou tenha havido erro material.

Se os requisitos estiverem presentes, a Comissão aprova um **Relatório de Admissibilidade**. Nesse momento: a petição passa a ser formalmente registrada como **caso**; inicia-se a fase de mérito.

O próprio Regulamento da CIDH deixa claro que a decisão de admissibilidade não implica qualquer conclusão sobre a existência ou inexistência da

violação alegada. Ou seja: **admissibilidade** ≠ **mérito**. A Comissão apenas afirma que a denúncia reúne condições para ser examinada.

Somente após a admissibilidade a CIDH examinará: os fatos; as provas; a eventual responsabilidade internacional do Estado. Também nessa fase pode haver: produção adicional de informações; audiências; tentativa de solução amistosa; elaboração do **Relatório de Mérito**.

1.6.6. PROCEDIMENTO SOBRE O MÉRITO

Após a fase de admissibilidade, inicia-se aquilo que efetivamente interessa à Comissão: a **análise do mérito da controvérsia**, isto é, a verificação sobre se o Estado violou ou não direitos humanos protegidos pelo Sistema Interamericano.

É importante compreender que, até o relatório de admissibilidade, a CIDH apenas respondeu à seguinte pergunta: “Esta petição pode ser examinada?” A partir da abertura do caso, a pergunta passa a ser outra: “Houve efetivamente violação de direitos humanos?”

Uma vez aprovado o **Relatório de Admissibilidade**, a petição passa a ser formalmente registrada como **caso**. Nesse momento: encerra-se a fase preliminar; inicia-se o procedimento de mérito; a CIDH passa a investigar a eventual responsabilidade internacional do Estado. Importante: a admissibilidade não significa procedência. A Comissão ainda não concluiu que houve violação.

Iniciada a fase de mérito, a Comissão solicita às partes que apresentem suas alegações. O **peticionário** busca demonstrar: quais direitos foram violados; quais fatos ocorreram; quais provas sustentam a denúncia; quais reparações são cabíveis. O **Estado** procura demonstrar: inexistência de violação; legitimidade de sua atuação; insuficiência das provas; cumprimento de suas obrigações convencionais. Trata-se da **fase de aprofundamento da instrução**.

Durante a **fase de mérito**, a Comissão pode: solicitar documentos; requisitar informações ao Estado; ouvir testemunhas; receber pareceres técnicos; realizar audiências; colher informações de especialistas. A CIDH possui ampla liberdade instrutória. O objetivo é reconstruir os fatos e verificar se houve responsabilidade internacional.

Paralelamente à análise do mérito, a Comissão pode colocar-se à disposição das partes para buscar uma **solução amistosa**. Essa possibilidade está prevista no art. 48.1.f da CADH. A lógica é simples: em

vez de prolongar o litígio, o Estado e as vítimas podem chegar a um acordo.

O que pode constar da solução amistosa? Por exemplo: indenização às vítimas; reconhecimento público de responsabilidade; investigação dos fatos; reformas legislativas; capacitação de agentes públicos; políticas públicas de não repetição. Se houver acordo válido, a Comissão aprova um relatório de solução amistosa e encerra o caso.

Se não houver solução amistosa, a Comissão examina: **a) Os fatos**. O que aconteceu?; **b) O direito aplicável**. Quais normas foram violadas? Por exemplo: art. 4 (direito à vida); art. 5 (integridade pessoal); art. 7 (liberdade pessoal); art. 8 (garantias judiciais); art. 25 (proteção judicial); **c) A responsabilidade internacional do Estado**. A CIDH verifica: se agentes públicos praticaram a violação; se houve omissão estatal; se o Estado deixou de prevenir, investigar ou punir os responsáveis.

Concluída a instrução, a Comissão aprova o chamado **Relatório de Mérito**, também denominado de **Primeiro Informe** ou **Informe Preliminar** ou **Relatório 50** (em alusão ao art. 50 da CADH, em que se prevê esse relatório). Esse é um dos documentos mais importantes do Sistema Interamericano e encontra-se previsto no art. 50 da CADH.

Nele a Comissão: estabelece os fatos; define quais direitos foram violados; reconhece ou não a responsabilidade internacional do Estado; formula recomendações. Vejamos, de forma mais detalhada no próximo subtópico, no que consiste o Relatório de Mérito ou Primeiro Informe ou Informe Preliminar ou Relatório 50.

1.6.7. PRIMEIRO INFORME E SEGUNDO INFORME

O chamado **Primeiro Informe**, também conhecido como **Relatório Preliminar**, **Relatório de Mérito** ou **Relatório do art. 50 da CADH**, constitui o ato mais importante da fase de mérito perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

É nesse momento que a Comissão responde definitivamente à seguinte pergunta: O Estado é ou não internacionalmente responsável pela violação de direitos humanos? Até então, a CIDH havia apenas reconhecido a admissibilidade da petição. Com o Relatório do art. 50, ela finalmente enfrenta o mérito da controvérsia.

O instituto encontra fundamento no **art. 50 da CADH**, complementado pelos dispositivos do Re-

gulamento da CIDH relativos ao procedimento de mérito. Assim, a Comissão Interamericana elabora um relatório com as conclusões, após examinar os fatos, as alegações das partes, as provas produzidas e o direito aplicável.

O **Relatório do art. 50** normalmente contém:

- a) **Descrição dos fatos.** A Comissão reconstrói o caso.
- b) **Fundamentação jurídica.** A CIDH identifica quais normas da Convenção Americana foram ou não violadas. Por exemplo: art. 4 (vida); art. 5 (integridade pessoal); art. 7 (liberdade pessoal); art. 8 (garantias judiciais); art. 25 (proteção judicial).
- c) **Conclusão sobre a responsabilidade internacional.** A Comissão pode concluir: **Hipótese 1** - Não houve violação da CADH; ou **Hipótese 2** - Houve violação da CADH.
- d) **Recomendações ao Estado.** Caso reconheça a responsabilidade internacional, a Comissão formula recomendações. Por exemplo: investigar os fatos; punir os responsáveis; reparar as vítimas; alterar legislação interna; adotar políticas públicas; implementar garantias de não repetição.

Se a Comissão concluir que não houve violação de direitos humanos, o procedimento praticamente se encerra. O peticionário: não pode recorrer à Corte Interamericana; não possui legitimidade para submeter diretamente o caso à Corte; não dispõe de recurso contra a decisão da Comissão. Em consequência, a decisão da Comissão torna-se definitiva no âmbito do Sistema Interamericano.

Por essa razão, a doutrina frequentemente afirma que a Comissão é a **dominus litis** do processo internacional. E, mais precisamente, no sistema da Convenção Americana, ela atua como uma verdadeira **dominus litis absoluta** quanto ao acesso à jurisdição contenciosa da Corte. Isso ocorre porque o peticionário não tem acesso direto à Corte. Esse acesso direto à Corte Interamericana só é conferido à Comissão Interamericana ou ao Estado-Parte da CADH (CADH, art. 61).

Se a Comissão entender que não houve responsabilidade internacional, o caso morre na própria Comissão. A vítima não possui instrumento processual para obrigar a remessa à Corte. Daí a afirmação doutrinária de que a Comissão detém o controle absoluto da persecução internacional da responsabilidade estatal.

Se a Comissão Interamericana reconhecer a responsabilidade internacional, o **Relatório do art. 50 ou Primeiro Informe** é encaminhado ao Estado. Contudo, ele não é imediatamente publicado. Trata-se de um **relatório reservado ou sigiloso**. A intenção é permitir ao Estado uma oportunidade de cumprir espontaneamente as recomendações formuladas pela Comissão.

Após receber o Relatório do art. 50, o Estado dispõe de prazo para informar: se aceita as conclusões; quais providências adotará; se cumprirá as recomendações. Abre-se, portanto, uma fase de supervisão inicial. Nesse momento, surgem duas possibilidades.

A **primeira possibilidade** é o **envio do caso à Corte Interamericana**, se o Estado violador for parte da CADH e tiver reconhecido a jurisdição contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos. A Comissão, então, poderá submeter o caso à Corte. Essa decisão é discricionária da Comissão. Ela analisará diversos fatores, tais como: gravidade da violação; necessidade de desenvolvimento jurisprudencial; interesse da justiça interamericana; cumprimento ou não das recomendações. Se decidir pela remessa: encerra-se a fase perante a Comissão e inicia-se o processo contencioso perante a Corte Interamericana.

Se o caso não for encaminhado à Corte, a Comissão poderá elaborar o chamado **Segundo Informe** previsto no **art. 51 da CADH**. Esse relatório é frequentemente denominado: **Relatório Definitivo ou Relatório ou Segundo Informe**.

O **Segundo Informe**: reaprecia a situação; verifica o cumprimento das recomendações; formula conclusões finais; pode reiterar recomendações; pode ser publicado. Ao contrário do Relatório do art. 50, o Relatório do art. 51 possui vocação de publicidade e pressão política internacional.

O Segundo Informe surge quando houve o Primeiro Informe e o Estado não comprimiu as recomendações e, além disso, a Comissão decidiu não encaminhar o caso à Corte Interamericana ou não existe possibilidade jurídica de remessa do caso à Corte (por exemplo, o Estado não reconheceu a jurisdição contenciosa da Corte). Nessas hipóteses, a Comissão Interamericana encerra sua atuação com o Segundo Informe.

Em outras palavras, o **Segundo Informe** é o relatório previsto no **art. 51 da CADH**. Ele surge após a elaboração do Primeiro Informe (Relatório do art. 50), quando: a Comissão reconheceu a responsabilidade internacional do Estado; formulou recomen-

dações; concedeu prazo para cumprimento; e não houve cumprimento satisfatório.

Nesse momento, a Comissão precisa decidir qual será o passo seguinte. Ela poderá: 1º) Submeter o caso à Comissão Interamericana; 2º) Elaborar o Segundo Informe.

O Segundo Informe costuma ocorrer especialmente em duas situações: **a) Primeira hipótese:** quando o Estado não reconheceu a jurisdição contenciosa da Corte Interamericana. Nessa situação, a remessa à Corte é juridicamente impossível; **b) Segunda hipótese:** mesmo havendo jurisdição da Corte, a Comissão decide não encaminhar o caso. Lembre-se: a submissão do caso à Corte é faculdade da Comissão. A vítima não possui acesso direto à Corte. Por isso, a CIDH pode concluir que o caso deve ser encerrado na própria esfera da Comissão.

O Segundo Informe normalmente contém: exposição dos fatos; conclusões jurídicas; reconhecimento da responsabilidade internacional; reiteração das recomendações formuladas no Primeiro Informe; avaliação do grau de cumprimento pelo Estado.

Qual a diferença entre o Primeiro e o Segundo Informe?

- 1º) **Primeiro Informe (art. 50):** Possui natureza preliminar e reservada. Seu objetivo principal é: comunicar as conclusões ao Estado; permitir cumprimento voluntário. Em regra, não é imediatamente publicado.
- 2º) **Segundo Informe (art. 51):** possui caráter definitivo na esfera da Comissão. Seu objetivo principal é: tornar públicas as conclusões; aumentar a pressão internacional sobre o Estado; encerrar a atuação da Comissão quando não houver remessa à Corte.

O Segundo Informe é vinculante? Essa é uma questão muito importante. **Formalmente**, o Segundo Informe não é uma sentença internacional. A Comissão não possui função jurisdicional. Quem exerce jurisdição internacional é a Corte Interamericana. Por isso, tradicionalmente se afirma que os relatórios da Comissão não possuem a mesma força jurídica das sentenças da Corte.

Contudo, a jurisprudência interamericana e a doutrina contemporânea reconhecem que as recomendações da Comissão não podem ser tratadas como simples sugestões políticas. Ao ratificar a Convenção Americana, o Estado assume o dever de: cooperar com os órgãos do sistema; cumprir de boa-fé suas obrigações internacionais; observar as

recomendações formuladas pela Comissão. Assim, embora o **Segundo Informe** não tenha a força executiva de uma sentença da Corte, ele produz **relevantes efeitos jurídicos internacionais**.

Caso o Estado ignore as recomendações constantes do Segundo Informe, a Comissão poderá: a) incluir o caso em seu Relatório Anual; b) registrar o descumprimento internacional; c) comunicar a situação aos órgãos políticos da OEA. Nesse contexto, o caso poderá ser levado ao conhecimento da Assembleia Geral da OEA. A finalidade é gerar: pressão diplomática; constrangimento internacional (*naming and shaming*); supervisão política regional.

A principal função é transformar uma violação de direitos humanos em um problema político internacional. O Estado passa a ser formalmente identificado perante a comunidade interamericana como: responsável por violação de direitos humanos; inadimplente quanto às recomendações da Comissão. Por isso, o Segundo Informe possui enorme relevância política e diplomática.

1.6.8. ACOMPANHAMENTO

A atuação da Comissão Interamericana não necessariamente se encerra com a publicação do relatório de solução amistosa ou do relatório de mérito. O Regulamento da CIDH prevê uma fase posterior de **acompanhamento (follow-up)**, destinada a verificar se o Estado está efetivamente cumprindo os compromissos assumidos ou as recomendações formuladas pela Comissão.

A ideia é simples: não basta reconhecer a violação ou celebrar um acordo; é preciso verificar se as medidas determinadas estão sendo efetivamente implementadas. Assim, a CIDH exerce uma função de supervisão do cumprimento de: acordos de solução amistosa; e recomendações constantes dos relatórios de mérito.

Para essa finalidade, a Comissão pode adotar diversas providências, entre elas:

1. **Solicitação de informações.** A CIDH pode requerer informações: ao Estado; aos petionários; às vítimas ou seus representantes. O objetivo é verificar o estágio de cumprimento das medidas recomendadas ou acordadas.
2. **Audiências de acompanhamento.** A Comissão pode convocar audiências específicas para discutir: o grau de cumprimento das recomendações; dificuldades encontra-