

**FERNANDA BIESDORF BERGMAN**

**A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a implementação  
de suas recomendações no Brasil: uma análise a partir do Caso  
Margarida Maria Alves e Familiares**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Associado Doutor Wagner Menezes

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO  
SÃO PAULO - SP  
2023

**FERNANDA BIESDORF BERGMAN**

**A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a implementação  
de suas recomendações no Brasil: uma análise a partir do Caso  
Margarida Maria Alves e Familiares**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Internacional e Direito Comparado, sob a orientação do Professor Associado Doutor Wagner Menezes.

**Versão corrigida em 24/08/2023. A versão original, em formato eletrônico PDF, encontra-se disponível na CPG da Unidade.**

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO  
SÃO PAULO - SP  
2023

Catálogo da Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

---

Bergman, Fernanda Biesdorf

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a implementação de suas recomendações no Brasil: uma análise a partir do Caso Margarida Maria Alves e Familiares ; Fernanda Biesdorf Bergman ; orientador Wagner Menezes -- São Paulo, 2023.

170 f.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito Internacional) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2023.

1. Sistemas Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos. 2. Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. 3. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. 4. Caso Margarida Maria Alves e Familiares . I. Menezes, Wagner, orient. II. Título.

## Folha de Aprovação

Nome: Fernanda Biesdorf Bergman

Título: A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a implementação de suas recomendações no Brasil: uma análise a partir do Caso Margarida Maria Alves e Familiares

Natureza: Dissertação de Mestrado

Instituição: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Orientador: Professor Associado Doutor Wagner Menezes

Área de Concentração: Direito Internacional e Direito Comparado

Data da Banca: \_\_\_\_\_

### Banca Examinadora

Professor Dr. Wagner Menezes (Orientador)

---

---

---

A minha mãe de criação, a Tê (*in memoriam*), pela nossa convivência que hoje me faz compreender o potencial transformador e emancipatório dos direitos humanos.

Ao meu pai, Virgílio Biesdorf (*in memoriam*), por nunca ter medido esforços para me proporcionar as condições de aqui chegar e por ter sido o maior entusiasta de todas as minhas incursões acadêmicas.

À filha, irmã, esposa, mãe, amiga, advogada, estudante, ativista, síndica e dona de casa que me conformam e que, juntas, fizeram irromper a força e a determinação necessárias para finalizar este trabalho.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu mestre e orientador, Prof. Dr. Wagner Menezes, pelos ensinamentos, pelos desafios a mim confiados, por sempre ter acreditado na minha capacidade e por ter me acolhido nos momentos mais angustiantes – que não foram poucos - ao longo desses anos.

Ao Prof. Dr. Félix Vacas Fernández, da Universidad Carlos III de Madrid, um amante da paz e o responsável pela minha devoção ao Direito Internacional Público.

Ao grande amigo que fiz durante esta trajetória, Alex Silva Oliveira, pela parceria nas aulas e monitorias, pelas discussões acadêmicas tão construtivas, e pelas palavras de alento nos momentos de inquietude.

Ao amigo pesquisador Paulo Rodrigo de Lima, pelo apoio e serenidade tão necessários no fim deste processo.

A Janaína Gomes e a todas as admiráveis mulheres da Representação Discente no Programa de Pós-Graduação da FDUSP, que fizeram a diferença na vida de toda a comunidade acadêmica com seus esforços de recomposição de prazos por conta da pandemia.

Ao meu marido, Rafael, e a minha filha, Marília, pela compreensão e por seguirem tão amorosos comigo mesmo depois das reiteradas ausências.

*For while I do not believe that I survived the Holocaust only in order to devote my life to the protection of human rights, I do believe that, having survived, I have an obligation to try to do all I can to spare others, wherever they might be, from suffering a similar or worse fate. The terrible crimes and cruelties inflicted in many parts of the world since the Holocaust have not weakened my commitment to human rights one jot; instead, they have reinforced my belief in the need to work ever harder to promote human rights education on all levels and to build an international and national legal and political framework that will make governmental violation of human rights increasingly difficult.*

Thomas BUERGENTHAL\*, *A lucky child*, 2009, p. 226.

---

\*Sobrevivente do Holocausto; Juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 1979 a 1991 (tendo sido nomeado pela Costa Rica); Juiz da Corte Internacional de Justiça de 2000 a 2010.

BERGMAN, Fernanda Biesdorf. *A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a implementação de suas recomendações no Brasil: uma análise a partir do Caso Margarida Maria Alves e Familiares*. 170f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

## RESUMO

Busca-se com o presente trabalho analisar o tratamento dispensado pelo Estado brasileiro às recomendações proferidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a partir do *Caso Margarida Maria Alves e Familiares* (Caso 12.332). A investigação se justifica tendo vista o impacto transformador dos sistemas de proteção aos direitos humanos que foram concebidos no pós-II Guerra Mundial no âmbito global – o sistema onusiano – e regional – os sistemas europeu, africano e interamericano –, os quais possuem respectivos arcabouços normativos e instituições de promoção, monitoramento e garantia de direitos humanos. Especificamente quanto ao sistema interamericano, estudado em detalhes neste trabalho, destacam-se a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos como órgãos principais. A Comissão Interamericana é o órgão que possui abrangência continental e sua função primordial é promover a observância e a defesa dos direitos humanos. Nesse cenário, o Brasil configura-se como um líder regional, ator presente no sistema interamericano e demandado perante a Comissão. Torna-se, assim, relevante avaliar em que medida o Estado brasileiro implementa as recomendações proferidas pela Comissão no sistema de petições de sua competência. O estudo do Caso 12.332 foi a linha condutora da pesquisa, que propiciou concluir pela efetividade mitigada das recomendações da Comissão Interamericana no Brasil.

Palavras-chave: Sistemas Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos. Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Caso Margarida Maria Alves e Familiares* (Caso 12.332).

BERGMAN, Fernanda Biesdorf. *The Inter-American Commission on Human Rights and the implementation of its recommendations in Brazil: an analysis based on the Margarida Maria Alves and Family Case*. 170p. Dissertation (Master's Degree) – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2023.

## ABSTRACT

This monograph is centered on the analysis of the treatment given by Brazil to the recommendations issued by the Inter-American Commission on Human Rights, based on the study of the *Margarida Maria Alves and Family* case (Case 12.332). This investigation is justified in view of the transformative impact of the human rights protection systems that were conceived in the post-World War II period, both globally and in the different regions that today have a normative framework and institutions for the promotion, monitoring and guarantee of human rights, as it is the case of Europe, America and Africa. In the American continent, specifically, the Inter-American system of protection of human rights has prospered, and it will be studied in detail. The Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights are the main bodies of this regional system. The Inter-American Commission is a key component of the Organization of American States, whose mission is to promote and protect human rights in the American hemisphere. Brazil is a regional leader, an active player in the Inter-American system and a defendant before the Commission. Therefore, it becomes relevant to assess the extent to which Brazil implements the recommendations issued by the Commission within its individual petition system. The case study was the guiding line of the research, which led to the conclusion of the partial effectiveness of the Commission's recommendations in Brazil.

Keywords: International Systems for the Protection of Human Rights. Inter-American System for the Protection of Human Rights. Inter-American Commission on Human Rights. *Case Margarida Maria Alves and Family* (Case 12.332).

## ABREVIATURAS E SIGLAS

ASEAN – Associação das Nações do Sudeste Asiático (*Association of Southeast Asian Nations*)

CEDH – Corte Europeia de Direitos Humanos

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CNV – Comissão Nacional da Verdade

Corte IDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

ECOSOC – Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas

MMFDH – Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos

OEA – Organização dos Estados Americanos

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

ONG – Organização Não-Governamental

OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

OUA – Organização da Unidade Africana

RPU – Revisão Periódica Universal

SIDH – Sistema Interamericano de Direitos Humanos

UA – União Africana

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
-------------------------	----

### PARTE I

#### A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

<b>CAPÍTULO 1. O INDIVÍDUO NO DIREITO INTERNACIONAL E A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS – BREVES CONSIDERAÇÕES</b> .....	15
1.1. A Carta de São Francisco e a Carta Internacional dos Direitos Humanos.....	20

<b>CAPÍTULO 2. OS SISTEMAS INSTITUCIONAIS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS</b> .....	29
2.1. O Sistema Universal de Proteção Internacional aos Direitos Humanos.....	30
2.1.1. Mecanismos Institucionais fundados na Carta da ONU ( <i>Charter-based</i> ) .....	34
2.1.2. Mecanismos Institucionais fundados nos Tratados de Direitos Humanos ( <i>Treaty-based</i> ).....	40
2.1.3. O Brasil no Sistema Universal.....	48
2.2. Os Sistemas Regionais de Proteção Internacional aos Direitos Humanos.....	55
2.2.1. O Sistema Europeu de Proteção aos Direitos Humanos .....	56
2.2.2. O Sistema Africano de Proteção aos Direitos Humanos.....	65
2.2.3. Outras Iniciativas.....	75

### PARTE II

#### O SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS E O CASO MARGARIDA MARIA ALVES E FAMILIARES (CASO 12.332)

<b>CAPÍTULO 3. O SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS</b> .....	81
3.1. Origens Históricas.....	81
3.2. A Sistemática de Proteção da OEA.....	90
3.3. A Sistemática de Proteção da Convenção Americana sobre Direitos Humanos... 96	
3.4. O Brasil e a Corte Interamericana de Direitos Humanos .....	101
3.5. Desafios do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.....	103

<b>CAPÍTULO 4. A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS</b> .....	105
4.1. Os papéis ou funções e as atribuições da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.....	110
4.2. As Recomendações e sua Implementação .....	114
4.3. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o Brasil.....	120
<b>CAPÍTULO 5. ANÁLISE DO CASO MARGARIDA MARIA ALVES E FAMILIARES (CASO 12.332) PERANTE A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS</b> .....	129
5.1. Os Fatos .....	129
5.2. Procedimento perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos.....	134
5.3. A Implementação das Recomendações.....	137
<b>CONCLUSÃO</b> .....	151
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	155

## INTRODUÇÃO

A universalização dos direitos humanos bem como a garantia e a proteção desses direitos para além do domínio reservado dos Estados estão, seguramente, entre as maiores contribuições para o Direito Internacional desde a metade do século passado. A emersão do indivíduo como sujeito de direitos e obrigações no plano internacional e o reconhecimento normativo de direitos básicos fundados unicamente na dignidade humana trouxeram profundas transformações no cenário de reconstrução pós-II Guerra Mundial. A contar da adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos e dos Pactos internacionais de direitos – que compõem a Carta Internacional de Direitos Humanos –, bem como das convenções regionais de direitos – as dos sistemas europeu, interamericano e africano –, normativas cujo conjunto expressa a chamada “fase legislativa” dos tratados de direitos humanos, iniciou-se um exasperado debate em âmbito global e regional acerca de medidas de implementação de direitos humanos, contexto em que se asseverou o entendimento de que a afirmação de direitos desacompanhada de mecanismos e instituições que os promovessem, supervisionassem seu respeito e garantissem sua efetividade tornariam tais proclamações sem autoridade, valor ou significado. Com a paulatina percepção por parte dos Estados sobre a natureza subsidiária desses procedimentos internacionais, foram sendo edificados os sistemas institucionais internacionais de proteção aos direitos humanos. Assim, o instrumental de proteção em nível internacional veio a somar-se à proteção oferecida nacionalmente, a fim de conferir a maior efetividade possível à tutela dos direitos fundamentais.

No continente americano, a partir do estabelecimento da Organização dos Estados Americanos (OEA), instituiu-se o sistema interamericano de proteção aos direitos humanos. Em 1959, foi criada no seio daquela organização a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, órgão que passou a integrar a estrutura principal da OEA e cuja função primordial consiste na promoção da observância e na defesa dos direitos humanos. Entretanto, foi com a adoção da Convenção Americana de Direitos Humanos e a criação da Corte Interamericana de Direitos Humanos que o sistema atingiu maturidade.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, como visto, um órgão principal da OEA, possui abrangência continental. Por sua vez, a Corte Interamericana de Direitos Humanos possui jurisdição limitada aos Estados que ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos e que aceitaram a competência da Corte, o que ainda não é unânime no continente.

O Brasil ratificou a Carta da OEA em 1950 e, feita a transição democrática, ratificou os principais tratados de proteção aos direitos humanos, inclusive a Convenção Americana, em 1992. O Estado brasileiro aceitou a jurisdição da Corte Interamericana em 1998.

Interessa particularmente a este estudo o trabalho da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, mais especificamente, as recomendações que esse órgão emana no quadro do sistema de petições de sua competência quando da análise do mérito (relatórios de mérito) dos casos envolvendo o Brasil. Como norte deste trabalho, estão as seguintes questões: Seria possível fazer uma aferição qualitativa sobre a implementação das recomendações emitidas pela Comissão nos casos em face do Brasil? Colocando de outra forma: o Estado brasileiro implementa as recomendações da Comissão? Em caso positivo, como se dá essa implementação? Há internamente um apelo ou certa reverência ao *name and shame* no âmbito interamericano? É possível traçar um panorama disso a partir do último caso em face do Brasil com relatório de mérito publicado, a saber, o *Caso Margarida Maria Alves e Familiares (Caso 12.332)*?

Para investigar essa problemática, é utilizada uma metodologia analítica, com estudo de caso, e extensa pesquisa bibliográfica, documental, legislativa e jurisprudencial. Ressalta-se que o trabalho não se propõe a fazer um estudo exaustivo e minucioso de todos os casos contenciosos envolvendo o Brasil com relatório de mérito público. Busca-se fazer uma avaliação geral, entender o panorama, identificar tendências e apontá-las com auxílio do caso analisado. A escolha do caso *Margarida Maria Alves e Familiares (Caso 12.332)* dá-se em razão de ser o mais recente com relatório de mérito publicado, como já referido, bem como da carestia de material produzido sobre o caso, apesar de ter tramitado perante a Comissão por 20 anos. Também importa realçar que, no geral, não se analisam os casos advindos da Comissão com a profundidade necessária, com o devido exame do contexto, das ações internas prévias ao encaminhamento da situação à Comissão, do desenrolar do procedimento e, por fim, das recomendações da Comissão e da postura do Brasil a esse respeito. Talvez seja de maior conhecimento público o *Caso Maria da Penha Maia Fernandes (Caso 12.051)*, mas, ainda assim, perdura muita desinformação acerca do sistema interamericano e há profusa confusão terminológica. Não raras vezes, no meio acadêmico e nos meios de comunicação, são feitas referências a casos da Comissão como se fossem da Corte Interamericana.

O trabalho é dividido em duas partes e cinco capítulos. Na primeira parte, denominada “A Proteção Internacional dos Direitos Humanos”, é revisto o processo evolutivo de reconhecimento e de proteção dos direitos da pessoa humana em nível global e

regional. A primeira parte está dividida em dois capítulos, sendo o Capítulo 1 dedicado à identificação do indivíduo como sujeito de Direito Internacional e às fases do processo de internacionalização da proteção dos direitos humanos, com o advento da Carta Internacional dos Direitos Humanos. Objetivando elucidar e situar o sistema interamericano de proteção, o Capítulo 2 é dirigido ao estudo de outros sistemas de proteção aos direitos humanos existentes, como o global, ou onusiano, e os regionais europeu e africano, menção sendo feita às iniciativas regionais nascentes entre os países árabes e asiáticos.

A segunda parte do trabalho é dedicada, propriamente, ao estudo do sistema interamericano de direitos humanos e ao escrutínio do *Caso Margarida Maria Alves e Familiares (Caso 12.332)*. O Capítulo 3 trata da gênese do sistema interamericano, dos instrumentos jurídicos norteadores do regime regional e dos órgãos que compõem o sistema. O Capítulo 4 põe ênfase na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, suas funções, seus procedimentos, os desafios para o futuro e situação do Brasil *vis-à-vis* a Comissão. Por fim, no Capítulo 5 será analisado em detalhe e de forma crítica o caso escolhido que envolve o Brasil.

Para concluir, discorre-se sobre o tratamento dispensado pelo Brasil ao sistema interamericano, especialmente às recomendações advindas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, vislumbrando uma tendência a partir do ocorrido no Caso 12.332, que envolve, no Estado brasileiro, medidas adotadas no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo a nível nacional, estadual e, por vezes, municipal, bem como no âmbito do Poder Judiciário da União e dos Estados da Federação.



## PARTE I

### A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

#### CAPÍTULO 1. O INDIVÍDUO NO DIREITO INTERNACIONAL E A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS – BREVES CONSIDERAÇÕES

Para uma corrente de renomados estudiosos do Direito Internacional, as formulações propostas pelos teóricos precursores do Direito das Gentes para disciplinar a convivência e as interações entre os povos e as nações não negligenciavam a figura do indivíduo em tanto que integrante da comunidade internacional. Segundo tal entendimento, o Direito Internacional, em sua concepção clássica, poderia ser entendido como o conjunto das normas tendentes a regular a comunidade internacional, a qual, a seu turno, estaria conformada por seres humanos organizados social e politicamente e interdependentes entre si. Neste sentido, a comunidade internacional não estaria disciplinada pela vontade de cada Estado individualmente, mas sim pelo ordenamento jurídico – o Direito, o qual, para além de regular as relações de coexistência e cooperação interestatais, também determinaria direitos e obrigações a governantes e governados, seja em esfera interna ou internacional. Exponente dessa corrente é o saudoso professor e juiz Antônio Augusto Cançado Trindade, como se denota do transcrito abaixo:

A comunidade internacional não pode pretender basear-se na *voluntas* de cada Estado individualmente. Ante a necessidade histórica de regular as relações dos Estados emergentes, sustentava Grotius que as relações internacionais estão sujeitas às normas jurídicas, e não à ‘razão de Estado’, a qual é incompatível com a própria existência da comunidade internacional: esta última não pode prescindir do Direito. O ser humano e o seu bem-estar ocupam posição central no sistema das relações internacionais.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Direitos humanos: personalidade e capacidade jurídica internacional do indivíduo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord). *O Brasil e os novos desafios do direito internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2004, seção 2. “O indivíduo como sujeito do Direito das Gentes, no pensamento dos autores clássicos”, p. 203-204. No mesmo sentido, merece menção trecho do mesmo autor contido na obra *International law for humankind: towards a new jus gentium*, que é o resultado do prestigiado Curso Geral de Direito Internacional Público da Academia de Direito Internacional de Haia, o qual foi ministrado pelo Professor Cançado Trindade entre julho e agosto de 2005: “As jus gentium transcended its original private law sense, and began – in the middle Ages – to be associated with the emerging law of nations, it came to be conceived as the law common to all peoples and human beings [...]. Jus gentium, thus understood, became a universalist (and pluralist) conception, [...] concerned all human relations, including the circulation of ideas and products. Thus, in the classic works of F. Vitoria, F. Suárez, A. Gentili and H. Grotius, the world composed of nations was kept together by the unity of human society, in an essentially

Entretanto, ainda que tal vertente mostre-se bastante relevante para explicar e fazer uma relação com a evolução do estudo do Direito Internacional a partir da segunda metade do século passado, seria ingênuo deixar de mencionar o que o sistema de Vestfália representou, bem como a influência que este ramo do Direito sofreu pela teoria positivista voluntarista. O Direito Internacional Clássico, tal como permaneceu conhecido e debatido até meados do século XX, tem como marco a chamada Paz de Vestfália (1648), quando da celebração dos tratados de Münster e Osnabrück, os quais marcaram o fim da Guerra dos Trinta Anos (1618-1648). Foi neste contexto que surgiram os Estados Modernos – sujeitos internacionais dotados de soberania territorial e independência –, e que triunfa o princípio da igualdade jurídica dos Estados. Pela influência do positivismo jurídico voluntarista, o fundamento do Direito Internacional passa a residir na soberania estatal. O reconhecimento de direitos e obrigações no plano internacional é, então, dado a partir da organização política estatal e do consentimento dos Estados, não se admitindo autoridade superior à da sua vontade. Portanto, os Estados acabam sendo considerados como os sujeitos da ordem jurídica internacional por excelência, passando-se à fase do Direito Internacional estritamente interestatal.<sup>2</sup> Como refere Antonio Cassese, “o que caracterizou os primeiros séculos do desenvolvimento da comunidade internacional foi a presença exclusiva dos Estados em tanto que atores no cenário internacional. Povos e indivíduos não tinham voz, e indivíduos eram apenas objetos do poder do Estado.” (tradução livre)<sup>3</sup>

Já no fim do século XIX, diante do aumento das relações internacionais, do imperativo da solidariedade e da necessidade de cooperação interestatal<sup>4</sup>, passaram a ser

---

*universalist perspective. [...] Thus, as early as in the XVIth and XVIIth centuries, to Vitoria and Suárez the State was not an exclusive subject of the law of nations, which encompassed also peoples and individuals; and Grotius took into account humanity firstly, and only secondly the States. The seeds of what appears as a true International Law for humankind can thus be found in this evolving jus gentium.*” (TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *International law for humankind: towards a new jus gentium*. 2. ed. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff, 2013. p. 11. (The Hague Academy of International Law Monographs, v. 8).

<sup>2</sup>Em oposição ao entendimento expresso preambularmente, há também uma parte significativa da doutrina que afirma que o Direito Internacional correspondia, ou ainda corresponde, ao conjunto de normas que regem as relações entre Estados. Neste sentido, vale colacionar as palavras do Professor Jörg FISCH: “*International law is, and always has been, law between States and thus between political entities, not law between nations, peoples, or other groups of human beings. [...] it seems uncontested that international law is first and above all law between States [...].*” (FISCH, Jörg. Peoples and nations. In: FASSBENDER, Bardo; PETERS, Anne (Ed.). *The Oxford handbook of the History of International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 27).

<sup>3</sup>CASSESE, Antonio. States: rise and decline of the primary subjects of the international community. In: FASSBENDER, Bardo; PETERS, Anne (Ed.). *The Oxford handbook of the history of International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 54. O trecho original, em inglês: “[...] what characterized the first centuries of development of the international community was the sole presence of States as actors on the international scene. Peoples and individuals had no say, and individuals were only objects of state power.”

<sup>4</sup>Conforme o aclamado trabalho de Wolfgang Friedmann, datado de 1964, a mudança de estrutura das relações internacionais trouxe consigo uma mudança de paradigma para o Direito Internacional: passou-se de uma

criados “*mecanismos institucionalizados de cooperación permanente y voluntaria, dando vida así a unos entes interdependientes dotados de voluntad propia destinados a alcanzar unos objetivos colectivos.*”<sup>5</sup> Ou seja, atores não estatais, mas criados pelos Estados, começam a emergir no cenário internacional, sendo a condição de sujeito de Direito Internacional estendida às organizações internacionais.<sup>6</sup>

A posição do ser humano no mundo já foi objeto de estudo das religiões, da filosofia e da ciência desde a Antiguidade. Entretanto, a consciência do ser humano como parte do ordenamento jurídico internacional, sujeito de direitos em razão de sua dignidade e também destinatário de obrigações, surge após um longo processo histórico que tem início em meados do século XIX e atinge seu momento mais importante no período pós-II Guerra Mundial.<sup>7</sup> Fábio Konder Comparato elenca o Direito Humanitário, a luta contra a escravidão e a regulação no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT) dos direitos dos trabalhadores assalariados como marcos iniciais do reconhecimento dos direitos da pessoa humana no plano internacional e, por consequência, como referenciais de limitação da soberania estatal.<sup>8</sup> A esses três marcos históricos, Flávia Piovesan ainda adiciona a criação da Liga das Nações.<sup>9</sup> Na passagem do século XIX ao XX, as primeiras Convenções de Direito Internacional Humanitário foram pioneiras ao manifestar a preocupação internacional pelos seres humanos nos conflitos armados, de modo a reconhecer o indivíduo

---

cultura de coexistência – na qual se disciplinava, essencialmente, as relações diplomáticas interestatais, visando a coexistência pacífica e o respeito mútuo à soberania – para outra de cooperação – verificada pela proliferação das organizações internacionais e pela preocupação concertada com os valores e aspirações comuns da humanidade. (FRIEDMANN, Wolfgang. *The changing structure of international law*. New York: Columbia University Press, 1964. “Preface” e p. 60-71).

<sup>5</sup>DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las organizaciones internacionales*. 14. ed. Madrid: Tecnos, 2006. p. 38.

<sup>6</sup>A este respeito, afirma Cassese: “*It is only after the second World War, both with the establishment of the United Nations and the proliferation of other intergovernmental organizations (the Council of Europe, the Organization of American States, the Arab League, the Organization of African Unity, NATO, and the various specialized agencies of the UN) and with the Advisory Opinion of the ICJ on ‘Reparation for Injuries’ (1949) that intergovernmental organizations came to occupy the centre stage and be regarded as autonomous entities endowed with rights and obligations distinct from those of the member States – in a word, as international legal subjects.*” (CASSESE, Antonio. *States: rise and decline of the primary subjects of the international community*, *cit.*, p. 66).

<sup>7</sup>Como bem assevera Fábio Konder Comparato: “Foi a partir do período entre os séculos VIII e II a.C., ou também chamado de período axial, que o ser humano passa a ser considerado, em sua igualdade essencial, como ser dotado de liberdade e razão, não obstante as múltiplas diferenças de sexo, raça, religião ou costumes sociais. Lançavam-se, assim, os fundamentos intelectuais para a compreensão da pessoa humana e para a afirmação da existência de direitos universais, porque a ela inerentes. [...] Foi durante o período axial da História, como se acaba de assinalar, que despontou a ideia de uma igualdade essencial entre todos os homens. Mas foram necessários vinte e cinco séculos para que a primeira organização internacional a englobar a quase totalidade dos povos da Terra proclamasse, na abertura de uma Declaração Universal de Direitos Humanos, que ‘todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos.’” (COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 23-24).

<sup>8</sup>*Id.*, p. 67-68.

<sup>9</sup>PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 21. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2023. p. 125-133.

como beneficiário direto das obrigações convencionais estatais.<sup>10</sup> O movimento abolicionista e as primeiras regras interestatais de repressão ao tráfico de escravos africanos também ganharam força no fim século XIX e nas primeiras décadas do século XX. Já em 1919, com o estabelecimento da Sociedade (ou Liga) das Nações, demonstrou-se uma preocupação com a garantia da paz e da segurança internacionais, com a manutenção de condições de trabalho mais humanas para homens, mulheres e crianças, e com o tratamento equitativo dispensado às populações indígenas.<sup>11</sup> Quanto à criação da Organização Internacional do Trabalho, foi em seu seio que várias convenções que estabeleceram parâmetros mínimos internacionais relacionados às condições de trabalho foram celebradas. Tais momentos históricos servem para evidenciar a mudança de “status” do indivíduo no âmbito das relações e do Direito Internacional. Os Estados, ainda que timidamente, passam a assumir compromissos no plano internacional para a salvaguarda de direitos que não meramente relacionados aos interesses estatais, mas destinados à proteção do ser humano.

O momento crucial no processo de reconhecimento do indivíduo como sujeito de proteção jurídica no plano internacional acontece após os horrores e atrocidades cometidos pelos Estados na Segunda Grande Guerra.<sup>12</sup> A Carta de São Francisco ou Carta das Nações Unidas,

---

<sup>10</sup>Fábio Konder Comparato elenca a Convenção de Genebra de 1864 como primeiro documento normativo de caráter internacional no campo do chamado Direito Humanitário, aquele que abrange o conjunto das leis e costumes da guerra, cujo objetivo é abrandar o sofrimento de combatentes doentes e feridos, assim como o de populações civis atingidas por um conflito bélico. Seria a referida Convenção a introdução dos direitos humanos na esfera internacional. (COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*, cit., p. 67, 185). Também neste sentido, Robert Kolb: “*There was in 1864 a first breakthrough in the humanitarian protection of individuals during war, even if restricted to military personnel in certain specific contexts.*” (KOLB, Robert. The protection of the individual in times of war and peace. In: FASSBENDER, Bardo; PETERS, Anne (Ed.). *The Oxford handbook of the History of International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 324).

<sup>11</sup>SOCIEDADE DAS NAÇÕES. *Pacto da Sociedade das Nações*. Tratado de Paz celebrado entre países aliados, associados e Alemanha, assinado em Versalhes, em 28-6-1919. Disponível em: [http://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/55\\_-\\_pacto\\_da\\_sociedade\\_das\\_nacoes.pdf](http://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/55_-_pacto_da_sociedade_das_nacoes.pdf).

*Preâmbulo*: “As Altas Partes Contratantes, considerando que, para o desenvolvimento da cooperação entre as nações e para a garantia da paz e da segurança internacionais, importa aceitar certas obrigações de não recorrer à guerra; manter abertamente relações internacionais fundadas sobre a justiça e a honra; observar rigorosamente as prescrições do Direito Internacional, reconhecidas doravante como norma efetiva de procedimento dos Governos; fazer reinar a justiça e respeitar escrupulosamente todas as obrigações dos Tratados nas relações mútuas dos povos organizados; adotam o presente Pacto, que institui a Sociedade das Nações.”

*Artigo 23*: “Sob a reserva e em conformidade das disposições das Convenções internacionais atualmente existentes ou que forem ulteriormente celebradas, os membros da Sociedade: a) Esforçar-se-ão por assegurar e manter condições de trabalho equitativas e humanas para o homem, a mulher e a criança nos seus próprios territórios, bem como em todos os países aos quais se estendam suas relações de comércio e de indústria e, para este fim, fundarão e manterão as necessárias organizações internacionais; b) comprometem-se a assegurar o tratamento equitativo das populações indígenas, nos territórios submetidos à sua administração [...]”

<sup>12</sup>Nas palavras de Fábio Konder Comparato: “Pois bem, a compreensão da dignidade suprema da pessoa humana e de seus direitos, no curso da História, tem sido, em grande parte, o fruto da dor física e do sofrimento moral. A cada grande surto de violência, os homens recuam, horrorizados, à vista da ignomínia que afinal se abre claramente diante de seus olhos; e o remorso pelas torturas, pelas mutilações em massa, pelos massacres

documento fundacional da Organização das Nações Unidas (ONU), já em seu Preâmbulo reafirmou “a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres [...]”<sup>13</sup> e estabeleceu como um dos propósitos da organização “conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.”<sup>14</sup> Trata-se da primeira vez que uma organização internacional inclui de forma clara os indivíduos numa construção ampla de temas de Direito Internacional.<sup>15</sup> Os direitos humanos ganham força sob a égide da ONU, em meio da qual foram produzidos diversos tratados internacionais para a proteção daqueles direitos, a começar pela Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), de 1948. E é com o movimento internacional em prol dos direitos humanos desencadeado pela DUDH que fica claro que o indivíduo, o ser humano, é, pois, sujeito tanto de direito interno como internacional.<sup>16, 17</sup> Trata-se da culminação do processo que, enfim, consagrou o homem como princípio e fim último de todo o ordenamento legal.<sup>18</sup> O crescente papel do ser humano no cenário internacional, aliado ao reconhecimento de direitos inerentes à pessoa humana derivados da sua dignidade, promoveu uma mudança drástica de paradigma: aos Estados passou a recair a proteção desses direitos fundamentais da pessoa humana como obrigação *erga omnes*.<sup>19</sup>

---

coletivos e pelas explorações aviltantes faz nascer nas consciências, agora purificadas, a exigência de novas regras de uma vida mais digna para todos.” (COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*, cit., p. 50).

<sup>13</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Carta das Nações Unidas*. Preâmbulo. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.

<sup>14</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Carta das Nações Unidas*, cit., Artigo 1 (3).

<sup>15</sup>ABASS, Ademola. *Complete international law: text, cases, and materials*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 695.

<sup>16</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Direitos humanos: personalidade e capacidade jurídica internacional do indivíduo, cit., p. 207-209.

<sup>17</sup>Neste sentido, Norberto Bobbio refere que “o caminho contínuo, ainda que várias vezes interrompido, da concepção individualista da sociedade procede lentamente, indo do reconhecimento dos direitos do cidadão de cada Estado até o reconhecimento dos direitos do cidadão do mundo, cujo primeiro anúncio foi a *Declaração universal dos direitos do homem*”. (BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 8-9).

<sup>18</sup>Como expresso na respeitada obra de Hildebrando Accioly, Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva e Paulo Borba Casella: “A tendência de tomar por base do direito internacional os estados, posteriormente estendida a condição de sujeitos às organizações intergovernamentais, mais e mais levou ao imperativo reconhecimento, ainda que em medida restrita, da personalidade jurídica internacional a entidades não estatais e ao homem [...]. A condição jurídica do homem, antes domínio dos sistemas de direito interno, prevista nas constituições de alguns países, passa a ser objeto do direito internacional por meio da proteção internacional dos direitos fundamentais.” (ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, G.E. do; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de direito internacional público*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 24-25).

<sup>19</sup>De acordo com a lição de André de Carvalho Ramos, “o conceito de obrigação internacional *erga omnes* nasce da valoração da obrigação (contém ‘valores essenciais’), gerando como consequência *o direito por parte de todos os Estados da comunidade internacional de exigir seu respeito*. Assim, quando utilizamos a

Do até aqui exposto, é possível compreender que os direitos humanos não são um dado; tratando-se, sim, de um conjunto de direitos indispensáveis à vida digna, que representam valores essenciais e que são fruto de reivindicação ao longo da História. Norberto Bobbio, em sua obra seminal “A Era dos Direitos”, afirma que os direitos humanos, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, isto é, originados de certas circunstâncias caracterizadas por “lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.”<sup>20</sup> Dado que as necessidades humanas variam de acordo com as condições econômicas e as relações sociais num determinado período histórico, os direitos humanos estão em constante processo de construção e reconstrução.<sup>21</sup> Uma vez mais, convenientes se mostram as palavras de Bobbio:

Também os direitos do homem são direitos históricos, que emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem. [...] Sabemos hoje que também os direitos ditos humanos são o produto não da natureza, mas da civilização humana; enquanto direitos históricos, eles são mutáveis, ou seja, suscetíveis de transformação e de ampliação.<sup>22</sup>

### 1.1. A Carta de São Francisco e a Carta Internacional dos Direitos Humanos

A internacionalização e a universalização dos direitos humanos, bem como a humanização do Direito Internacional, foram consequências desse longo processo histórico, parte dele narrado resumidamente acima. Trata-se de movimento recente, que ganhou força e *momentum* no pós-guerra, especialmente com a Carta das Nações Unidas e a criação da ONU, e tomou forma com a consagração de diversos diplomas normativos, sendo a DUDH o marco referencial de maior relevância.

Mostra-se necessário reforçar que, até o advento da DUDH, a proteção dos indivíduos era considerada assunto de jurisdição exclusiva de cada ente estatal, geralmente relacionada à nacionalidade e não estendida a todo e qualquer ser humano.<sup>23</sup> As atrocidades cometidas durante a I Guerra Mundial revelaram que aos Estados, exclusivamente, não

---

expressão ‘obrigação *erga omnes*’ de garantia de direitos humanos, consagramos o direito subjetivo de toda comunidade internacional em sua proteção [...]” (grifos do autor) (CARVALHO RAMOS, André de. *Teoria geral dos direitos humanos na Ordem Internacional*. 7. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2019. p. 117).

<sup>20</sup>BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*, cit., p. 9.

<sup>21</sup>PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, cit., p. 125.

<sup>22</sup>BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*, cit., p. 20.

<sup>23</sup>KOLB, Robert. *The protection of the individual in times of war and peace*, cit., p. 329: “Some degree of protection of individuals was nonetheless developed. It was often collective rather than individual (thus not a human rights device), and linked to nationality rather than granted to every human being (again unlike human rights).”

poderia ser conferida a proteção dos direitos fundamentais de seu povo e nem a garantia da reparação quando tais direitos fossem violados. Contudo, não houve progresso substancial no período entre Guerras no sentido de internacionalizar tal proteção – tanto quanto à positivação de direitos fundamentais em tratados internacionais como à supervisão da proteção desses direitos também na esfera internacional. Com a eclosão da II Guerra Mundial e toda a barbárie que se sucedeu durante o nazismo – cuja lógica de condicionar a titularidade de direitos ao pertencimento a determinada raça legou o extermínio de milhões de pessoas, incluídos seis milhões de judeus –, houve a ruptura do paradigma dos direitos humanos. Ante tal ruptura, houve uma sensibilização para a premência da proteção dos indivíduos contra o arbítrio e as violações sistemáticas de direitos fundamentais e para a necessidade de reconstrução dos direitos humanos: “Nesse contexto, desenha-se o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea. Se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o pós-guerra deveria significar sua reconstrução.”<sup>24</sup> É importante mencionar que o estabelecimento do Tribunal de Nuremberg, em 8 de agosto de 1945, reforçou a ideia do indivíduo como sujeito de Direito Internacional, significou um avanço no que diz respeito à responsabilização de indivíduos pelos crimes e violações ao Direito Internacional cometidos durante a II Guerra Mundial e configurou um grande impulso no que se pode chamar de justicialização dos direitos humanos.<sup>25</sup>

A criação da ONU, em 24 de outubro de 1945, como referido alhures, foi fruto de um esforço concertado em prol da manutenção da paz internacional, da solução pacífica de controvérsias, da cooperação internacional econômica e social para criar condições de estabilidade e bem-estar necessárias a diminuir as desigualdades favorecedoras de tensões, e da limitação do poder do Estado face às liberdades fundamentais e aos direitos humanos. Entretanto, naquele momento, a comoção e a preocupação dos Estados com a salvaguarda dos direitos humanos no plano internacional não vieram acompanhadas do vigor necessário para trazer tal proteção para o campo normativo do Direito Internacional. Apesar de a Carta de São Francisco fazer referências aos direitos humanos, ela não os definiu ou especificou, nem tampouco estabeleceu algum sistema ou mecanismo de proteção e garantia desses

---

<sup>24</sup>PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, cit., p. 134.

<sup>25</sup>PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 87-93. “[...] o significado do Tribunal de Nuremberg para o processo de justicialização dos direitos humanos é duplo: não apenas consolida a ideia da necessária limitação da soberania nacional, como reconhece que os indivíduos têm personalidade jurídica na esfera internacional, contraindo direitos e obrigações. Testemunha-se, desse modo, uma mudança significativa nas relações interestatais, o que vem a sinalizar transformações na compreensão dos direitos humanos, que, a partir daí, não mais poderiam ficar confinados à exclusiva jurisdição doméstica.” (*Id. Ibid.*, p. 92-93).

direitos. Nesse sentido, Ademola Abass afirma que não houve um esforço efetivo para situar os direitos humanos sob o manto do Direito Internacional como tal, ainda que fosse amplamente reconhecido que por meio do Direito Internacional seria possível impor a obrigação aos Estados de proteger os direitos de seus cidadãos.<sup>26</sup> André de Carvalho Ramos indica que as menções esparsas aos direitos humanos na Carta deflagram a ausência de consenso sobre o rol desses direitos. O autor também chama a atenção para a timidez redacional dos autores da Carta, que, ao invés de utilizarem palavras incisivas, optaram por expressões brandas de ação como ‘promover’ e ‘favorecer’ o respeito aos direitos humanos.<sup>27</sup>

Apesar da relutância inicial dos Estados e seus plenipotenciários, foi com a ONU que a agenda dos direitos humanos ganhou tração, abrindo caminho para o desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos e para a cultura dos direitos humanos. Segundo o entendimento de Celso Lafer, a Carta da ONU, ao consagrar entre seus propósitos a promoção e o estímulo ao respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais de todos, teve nela consubstanciada uma ideia de obra a realizar, a finalidade de construção de uma sociedade internacional não só de Estados igualmente soberanos, mas de indivíduos livres e iguais. E foi justamente no âmbito da ONU que se deu a adoção da DUDH que, segundo Lafer, seria a “primeira grande e acabada expressão desta ideia da obra a realizar, pois na sua abrangência atribuiu, pela primeira vez em escala planetária, um relevante papel aos direitos humanos na convivência coletiva.”<sup>28</sup> Além da DUDH, também sob os auspícios da ONU foram adotados diversos tratados e convenções de direitos humanos, de proteção geral e particularizada, que conformam o que se denomina *hard law*<sup>29</sup> do Direito Internacional dos Direitos Humanos, como se verá a seguir.

Consta no art. 68 da Carta da ONU que o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) criaria comissões para os assuntos econômicos e sociais e a proteção dos direitos humanos. Com fulcro neste artigo, o ECOSOC estabeleceu a Comissão de Direitos Humanos

---

<sup>26</sup>ABASS, Ademola. *Complete international law: text, cases, and materials, cit.*, p. 694. Transcreve-se aqui o original em inglês da passagem referida acima: “*There was no serious effort made to place human rights under international law as such, even if it was widely recognized that international law could be used to impose obligations on States to protect the rights of their citizens.*”

Ainda sobre a Carta da ONU, o autor reitera: “*Nevertheless, it must be stressed that the UN Charter did not establish a system of human rights protection, nor indeed did it say in 1945 that human rights belonged to the realm of international law. All the Charter did was emphasize the world’s faith in human rights, regardless of race and creed, and canvass for the promotion and encouragement of ‘respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion’.*” (Id. *Ibid.*, p. 695).

<sup>27</sup>CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 121.

<sup>28</sup>LAFER, Celso. *Direito Internacional: um percurso no Direito do século XXI*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 3-4.

<sup>29</sup>LAFER, Celso. *Direito Internacional: um percurso no Direito do século XXI, cit.*, p. 21.

(*Commission on Human Rights*) da Organização das Nações Unidas, em 1946, através da Resolução E/RES/5 (I)<sup>30</sup>, de 16 de fevereiro de 1946. A Comissão se reuniu por primeira vez em 1947, sendo sua principal missão a elaboração de um rol de direitos fundamentais que deveria ser aceito pela comunidade internacional. Inicialmente, não se tinha clareza acerca do tipo de documento a ser redigido – se uma convenção ou uma declaração – e nem dos mecanismos que seriam previstos para monitorar a proteção dos direitos a serem proclamados. Optou-se por uma declaração. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, ou também chamada de Declaração de Paris, foi elaborada, como referido, pela Comissão de Direitos Humanos da ONU<sup>31</sup> e adotada em 10 de dezembro de 1948<sup>32</sup>, sob a forma de Resolução da Assembleia Geral da ONU – Resolução 217 A (III), com 48 votos a favor, nenhum contrário e oito abstenções, e veio para tornar explícitos quais seriam os direitos humanos e liberdades fundamentais citados de forma genérica na Carta das Nações Unidas. A DUDH representou uma tomada de consciência coletiva acerca de valores fundamentais, um consenso político a respeito da titularidade de direitos essenciais para qualquer membro da família humana em razão de sua dignidade.<sup>33</sup> Ela inaugura uma nova fase histórica, uma nova concepção da vida internacional, uma nova direção hermenêutica para o Direito Internacional.<sup>34</sup> Segundo Flávia Piovesan, a Declaração de 1948 “vem a introduzir a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, alicerçada na universalidade e na indivisibilidade desses direitos, tendo como fundamento ético o valor da dignidade

<sup>30</sup>UNITED NATIONS – UN. Economic and Social Council. *Resolution E/RES/5 (I): Commission on Human Rights and Sub-Commission on the Status of Women*. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/041/47/IMG/NR004147.pdf?OpenElement>. Acesso em: 01 fev. 2023.

<sup>31</sup>Vale referir que a Comissão de Direitos Humanos, criada sob o Conselho Econômico e Social, foi, por sessenta anos, o organismo referência da ONU dedicado a promover os direitos humanos. Em 2006, a Comissão de Direitos Humanos foi extinta; em seu lugar, foi estabelecido o Conselho de Direitos Humanos – uma das mais significativas reformas no sistema de direitos humanos das Nações Unidas, como se verá abaixo.

<sup>32</sup>A partir de 1950, anualmente, celebra-se o “Dia Internacional dos Direitos Humanos” em 10 de dezembro, em comemoração ao dia da adoção da DUDH.

<sup>33</sup>Reproduz-se, mais uma vez, trecho da obra de Norberto Bobbio, por oportuno: “Somente depois da Declaração Universal é que podemos ter a certeza histórica de que a humanidade – toda a humanidade – partilha alguns valores comuns; e podemos, finalmente, crer na universalidade dos valores, no único sentido em que tal crença é historicamente legítima, ou seja, no sentido em que universal significa não algo dado objetivamente, mas algo subjetivamente acolhido pelo universo dos homens.” (BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*, cit., p. 18).

<sup>34</sup>GUERRA, Sidney. *Curso de direitos humanos*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 124-129. São aqui transcritas algumas passagens da obra do professor Sidney Guerra: “A Declaração Universal de Direitos do Homem, de 1948, também estabelece a previsão de direitos de diferentes categorias que traduzem a grande preocupação com a dignidade da pessoa humana. [...] Destarte, a dignidade da pessoa humana vem constituindo um verdadeiro valor na sociedade internacional, valor esse que deve, impreterivelmente, servir de orientação a qualquer interpretação do Direito Internacional Público, isto é, do direito que a regulamenta. [...] Desses *topoi*, solidifica-se o reconhecimento de que os direitos humanos permeiam todas as áreas da atividade humana e correspondem a um novo ‘ethos’ de nossos tempos.”

humana.”<sup>35</sup> O fato de a DUDH ter sido aprovada como Resolução da Assembleia Geral da ONU gerou críticas e discussões na doutrina acerca de seu valor jurídico e de sua natureza obrigatória. Citando mais uma vez Norberto Bobbio, a Declaração seria “algo mais do que um sistema doutrinário, porém algo menos do que um sistema de normas jurídicas.”<sup>36</sup> Em não sendo um tratado, seu conteúdo não teria o condão de impor obrigações internacionais. Três são as narrativas sobre as quais se apoiam doutrinadores e aplicadores do Direito acerca do valor jurídico da Declaração: (i) a DUDH possui força vinculante por ter sido concebida como a interpretação autêntica da expressão ‘direitos humanos’ contida na Carta da Organização das Nações Unidas que, por sua vez, é um tratado e deve ser cumprido<sup>37</sup>; (ii) a DUDH teria força jurídica vinculante por integrar o direito costumeiro internacional e/ou os princípios gerais do Direito Internacional<sup>38, 39</sup>; (iii) a DUDH faz parte da categoria de instrumentos jurídicos de caráter tão somente propositivo – a chamada *soft law*.<sup>40</sup>

<sup>35</sup>PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, cit., p. 161.

<sup>36</sup>BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*, cit., p. 19.

<sup>37</sup>Corrente defendida por Flávia Piovesan: “Para esse estudo, a Declaração Universal de 1948, ainda que não assuma forma de tratado internacional, apresenta força jurídica obrigatória e vinculante, na medida em que constitui a interpretação autorizada da expressão ‘direitos humanos’ constante dos arts. 1º (3) e 55 da Carta das Nações Unidas. Ressalte-se que, à luz da Carta, os Estados assumem o compromisso de assegurar o respeito universal e efetivo aos direitos humanos. Ademais, a natureza jurídica vinculante da Declaração Universal é reforçada pelo fato de – na qualidade de um dos mais influentes instrumentos jurídicos e políticos do século XX – ter-se transformado, ao longo dos mais de cinquenta anos de sua adoção, em direito costumeiro internacional e princípio geral do Direito Internacional.” (PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, cit., p. 164-165).

<sup>38</sup>André de Carvalho Ramos se posiciona neste sentido: “Do nosso ponto de vista, *parte* da DUDH é entendida como espelho do costume internacional de proteção de direitos humanos, em especial quanto aos direitos à integridade física, igualdade e devido processo legal.” (grifo do autor) (CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos*. 10. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 24; CARVALHO RAMOS, André de. *Teoria geral dos direitos humanos na Ordem Internacional*, cit., p. 58).

<sup>39</sup>Na recente obra de Bertrand G. Ramcharan (funcionário de atuação destacada no sistema das Nações Unidas, com mais de três décadas de trabalho na área de direitos humanos), ele se posiciona no sentido de que os artigos 1 e 2 da DUDH constituem, de modo instantâneo, direito costumeiro internacional. E ainda faz a seguinte provocação: seria possível pensar numa governança global que não tivesse como base os enunciados dos artigos 1 e 2 da DUDH?

“Articles 1 and 2 of the Universal Declaration, building on the human rights provisions of the UN Charter, laid the foundations of the contemporary international legal order and are of the greatest importance legally, philosophically, and from the perspectives of international public policy. Even though the Universal Declaration, as such, was professedly considered a moral rather than a legal document, Articles 1 and 2 had implicit legal status and made ‘instant international customary law’ because of the ‘higher value’ of the self-evident truths contained in Article 1, the fact that the non-discrimination provisions in Article 2 reiterated and expanded on the Charter’s non-discrimination legal obligations, and because of the consensus that flowed into these articles.” (RAMCHARAN, Bertrand G. *A history of the UN Human Rights Programme and Secretariat*. Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2020. p. 18).

<sup>40</sup>Ademola Abass é partidário desta corrente: “The UDHR falls into the class of legal instruments called ‘soft law’: they are ‘laws’ because they contain regulations and rules, but they are ‘soft’ because they are not enforceable against signatories. However, it is generally believed that most ‘soft law’ emerging from the General Assembly has a tendency to ripen into hardcore legal obligations in the future, given the huge number of States that usually accept them and the pervasiveness of State practice in that respect. [...] Despite the non-binding nature of the UDHR, it is often cited as an authority, and the provisions included have been incorporated into other treaties and legally binding instruments.” (ABASS, Ademola. *Complete international law: text, cases, and materials*, cit., p. 697-698).

Sobre a interação entre a Declaração Universal e a Carta das Nações Unidas, vale também transcrever aqui o que registrou Antônio Augusto Cançado Trindade:

[...] como os dispositivos relevantes desta última [a Carta da ONU] não definem ou catalogam os direitos humanos, os próprios órgãos das Nações Unidas têm não raro utilizado a Declaração Universal como fonte de interpretação dos dispositivos sobre direitos humanos da Carta das Nações Unidas. A tese segundo a qual as declarações sobre direitos humanos têm o *status* de ‘interpretações autênticas’ (“authoritative interpretations”) tem sido bastante discutida na doutrina; no entanto, no caso da Declaração Universal, mesmo os mais críticos (a ela atribuindo caráter puramente recomendatório) reconhecem seu considerável impacto não apenas em instrumentos sobre direitos humanos e numerosas outras resoluções das Nações Unidas, como também em tratados multilaterais e bilaterais, constituições e legislações nacionais e decisões judiciais.<sup>41</sup>

Interessante chamar a atenção para o fato de que a Resolução 217 (III)<sup>42</sup> da Assembleia Geral é dividida em cinco partes. A Declaração Universal dos Direitos Humanos corresponde à parte A. Já a parte E da Resolução enunciou a preparação de um Pacto de Direitos Humanos e suas medidas de implementação, visto que o plano de trabalho da então Comissão de Direitos Humanos previa uma Carta Internacional de Direitos Humanos – *International Bill of Human Rights* que incluísse uma Declaração, um Pacto de Direitos Humanos e medidas de implementação. Ou seja, a DUDH foi o trabalho inaugural dessa Carta Internacional de Direitos Humanos ou, poder-se-ia dizer, o trabalho preparatório para um marco normativo de direitos humanos, uma convenção internacional de direitos humanos. Como bem ponderou Norberto Bobbio, o importante não seria apenas fundamentar os direitos do homem, mas protegê-los, sendo que para protegê-los não bastaria proclamá-los.<sup>43</sup> Em 1966, quase 20 anos depois da proclamação da DUDH, foram aprovados dois pactos internacionais, os quais não apenas incorporaram os direitos inscritos na Declaração, como expandiram o elenco nela contido: o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que vieram a entrar em vigor tão somente em 1976, quando alcançaram o número de ratificações necessárias para tanto. De acordo com a lição de André de Carvalho Ramos, “o uso do termo ‘Carta Internacional de Direitos Humanos’ também implicava o reconhecimento de que os

<sup>41</sup>TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. 2. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. v. 1, p. 67. (grifos do autor)

<sup>42</sup>UNITED NATIONS – UN. General Assembly. *Resolution A/RES/3/217*. Resolution adopted by the General Assembly 217 (III). International Bill of Human Rights. Disponível em: <http://www.un-documents.net/a3r217.htm>. Acesso em: 31 out. 2022.

<sup>43</sup>BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*, cit., p. 17, 22.

dois pactos não poderiam ser interpretados desconectados da DUDH, o que deu sistematicidade à proteção dos direitos humanos internacionais.”<sup>44</sup>

Antônio Augusto Cançado Trindade comenta que o impacto da DUDH tornou-se considerável pelo prolongado lapso temporal entre sua proclamação e a adoção dos dois pactos internacionais de direitos, “o que contribuiu para florescer a tese de que alguns dos princípios da Declaração cedo se afiguravam como parte do direito internacional consuetudinário, ou como expressão dos princípios gerais do direito, invocados em processos nacionais e internacionais.”<sup>45</sup>

Com a adoção da DUDH e dos dois pactos, a ONU estimulou a adoção de outros documentos, tanto em âmbito global como regional, que plasmaram o rol de direitos humanos a serem tutelados, as obrigações dos Estados na promoção de tais direitos e, o mais inovador, as instituições que estariam encarregadas do monitoramento e até mesmo da garantia de implementação destes instrumentos pelos Estados Partes.<sup>46</sup> Segundo Sidney Guerra, “os direitos humanos passam a constituir objeto de um ramo autônomo do Direito Internacional Público, com instrumentos, órgãos e procedimentos de aplicação próprios, caracterizando-se essencialmente como um direito de proteção.”<sup>47</sup>

Uma vez mais, tomando como esteio o entendimento de André de Carvalho Ramos, o Direito Internacional dos Direitos Humanos é composto de duas partes indissociáveis, sendo uma a que traz o rol de direitos e a outra a que interpreta o conteúdo desses direitos e zela para que os Estados cumpram suas obrigações – parte essa que ele denomina processo internacional.

O *processo internacional de direitos humanos* consiste no conjunto de mecanismos internacionais que analisa a situação de direitos humanos em um determinado Estado e, eventualmente, detecta a violação de direitos humanos bem como fixa reparações cabíveis e impõe sanções.<sup>48</sup> (grifo do autor)

Ou seja, o processo internacional de direitos humanos é o todo, o qual é conformado pelos mecanismos – por outros autores também denominados sistemas ou regimes – de monitoramento e proteção dos direitos humanos. Optou-se, neste trabalho, pela denominação sistemas institucionais de proteção aos direitos humanos, os quais serão analisados na sequência.

---

<sup>44</sup>CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos, cit.*, p. 141.

<sup>45</sup>TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos, cit.*, v. 1, p. 59.

<sup>46</sup>André de Carvalho Ramos refere que além do conteúdo das dezenas de convenções regionais e universais em matéria de direitos humanos, reconhecem-se também outras normas protetoras de direitos humanos oriundas do costume internacional e dos princípios gerais do Direito. (CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos, cit.*, p. 30).

<sup>47</sup>GUERRA, Sidney. *Curso de direitos humanos, cit.*, p. 130.

<sup>48</sup>CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos, cit.*, p. 33-34.





## CAPÍTULO 2. OS SISTEMAS INSTITUCIONAIS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

Percebendo-se a necessidade de uma ação internacional mais eficaz para a promoção, a proteção e a satisfação dos direitos humanos, foi-se criando uma sistemática normativa e institucional internacional que viabilizasse avanços internos na proteção de direitos humanos em determinado Estado e até mesmo responsabilização do Estado no domínio internacional quando as instituições nacionais se mostrassem falhas ou omissas na proteção desses direitos. Isto é, para lograr a proteção e a implementação dos direitos humanos, foi criada, em sede internacional (global e regional), uma sistemática de monitoramento e controle – a chamada *international accountability*.<sup>49</sup> Importante salientar que os sistemas internacionais de monitoramento, proteção e garantia de direitos humanos não substituem os sistemas nacionais. Os sistemas internacionais possuem caráter subsidiário e suplementar às sistemáticas nacionais de proteção: aqueles constituem garantia adicional de proteção aos direitos humanos no caso de falhas e omissões das instituições nacionais. Nos dizeres de Flávia Piovesan, “no sistema internacional de proteção aos direitos humanos, o Estado tem a responsabilidade primária pela proteção desses direitos, ao passo que a comunidade internacional tem responsabilidade subsidiária.”<sup>50</sup>

Vale reforçar que os sistemas internacionais de proteção não são apenas produtores de normas e padrões internacionais. No seio deles houve a criação de fóruns de debates e cooperação, de organismos de monitoramento e até mesmo de instituições dotadas de jurisdição – o que foi vanguardista.

Sobre este ponto, cabe fazer aqui a transcrição das palavras de Alberto Silva Santos acerca da necessidade de dotar de jurisdição os sistemas de proteção, isto é, de uma jurisdição supraestatal para agir de forma complementar e subsidiária aos regimes jurídicos internos dos Estados: “De fato, já não bastava mais enunciar os Direitos Humanos; a ausência de um sistema jurisdicional para a sua tutela poderia implicar que as Declarações, Convenções, Pactos e Protocolos se transformassem em letra morta. Daí o surgimento de Cortes Internacionais para tanto.”<sup>51</sup> Thomas Buergenthal, respeitado jurista e antigo juiz da

---

<sup>49</sup>PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, cit., p. 175.

<sup>50</sup>*Id.* *Ibid.*, p. 249.

<sup>51</sup>SANTOS, Alberto Silva. *A internacionalização dos direitos humanos e o sistema interamericano de proteção*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012. p. 94.

Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Internacional de Justiça, chegou a referir numa de suas palestras que o estabelecimento de tribunais penais internacionais e de cortes regionais de direitos humanos seria, na sua opinião, o desenvolvimento mais visível e promissor no campo dos direitos humanos nas recentes décadas. Buergenthal, nessa mesma palestra, finalizou expressando o seu entendimento de que houve uma revolução internacional dos direitos humanos, considerando todas as mudanças ocorridas na ordem internacional e a maneira como as pessoas em todas as partes do mundo passaram a perceber que deveriam ter garantido o gozo de seus direitos fundamentais.<sup>52</sup>

Com o intuito de aprofundar, neste trabalho, o estudo dos sistemas institucionais internacionais de proteção aos direitos humanos, abordar-se-á, primeiramente, a história da formação do sistema global de proteção, com seus mecanismos e instituições próprias, para, em seguida, empreender estudo semelhante sobre os sistemas regionais. Afinal, como bem colocado por Christopher Roberts, não há como compreender a história dos sistemas regionais de direitos humanos sem antes adentrar o sistema global em alguma profundidade:

*The history of the regional human rights systems cannot be understood without at least some understanding of other developments in the history of human rights, including developments on the international level. The creation of the United Nations human rights system was particularly important, of course, and has been explored extensively.*<sup>53</sup>

## 2.1. O Sistema Universal de Proteção Internacional aos Direitos Humanos

O sistema universal de proteção aos direitos humanos, ou também chamado de sistema global ou onusiano, é bastante complexo.<sup>54</sup> Foi inaugurado pela Carta Internacional

---

<sup>52</sup> BUERGENTHAL, Thomas. The contemporary significance of international human rights law. *Leiden Journal of International Law*, v. 22, n. 2, p. 221-222, June 2009. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0922156509005792>. Texto original, em inglês: “*The establishment of international criminal tribunals and regional human rights courts is, in my opinion, the most visible and promising development in the human rights field in recent decades. [...] The international human rights revolution I have described – and it is truly a revolution when you look at the dramatic changes that have taken place – has transformed the way in which people around the world view their entitlement to the enjoyment of human rights. Never before have so many people in ever more countries heard about and come to believe that they have human rights and that they are entitled to have their rights respected.*”

<sup>53</sup> ROBERTS, Christopher. *Alternative approaches to human rights: the disparate historical paths of the European, Inter-American and African regional human rights systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 2023. p. 6.

<sup>54</sup> Frédéric Mégret e Philip Alston descrevem a complexidade do grande regime de proteção aos direitos humanos das Nações Unidas da seguinte maneira: “*The UN’s human rights regime is complex and may even appear incongruous to those encountering it for the first time. Committees, commissions, and councils coexist, without it being immediately obvious which are the most important and why; there often seem to be strange overlaps among some of its activities; the sometimes technocratic and jargonistic character of its*

dos Direitos Humanos, isto é, pela conjugação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) com o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ambos adotados em 1966 e em vigor a partir de 1976). Sob os auspícios da ONU, vários outros tratados multilaterais de direitos humanos foram elaborados, com as respectivas sistemáticas de promoção e monitoramento. Assim, o sistema universal ou onusiano tem como bases normativas a Carta da ONU, as resoluções onusianas, os documentos que conformam a Carta Internacional dos Direitos Humanos e os tratados internacionais de direitos humanos. Para explicar os mecanismos institucionais que compõem o sistema universal de monitoramento e proteção, adota-se a divisão que é feita pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos entre instituições fundamentadas na Carta da Organização das Nações Unidas (*Charter-based bodies*) e instituições firmadas com base nos tratados de direitos humanos (*Treaty-based bodies*). O Conselho de Direitos Humanos (sucessor da Comissão de Direitos Humanos) representa, atualmente, a instituição baseada na Carta da ONU, estando sob seu controle os procedimentos especiais, a revisão periódica universal e as investigações independentes. Já as instituições fundamentadas nos tratados de direitos humanos consistem nos Comitês de especialistas independentes instituídos por cada um dos grandes tratados de direitos humanos (*Treaty-bodies*). Assim, verifica-se que os principais operadores do sistema onusiano na atualidade são o Conselho de Direitos Humanos da ONU (incluindo os procedimentos sob seu controle), os Comitês de supervisão e controle criados por cada tratado de direitos humanos (*Treaty-bodies*) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.<sup>55</sup> Vale ressaltar que o Escritório do Alto Comissariado

---

*institutional pronouncements may seem far from the ethos of human rights.*” (MÉGRET, Frédéric; ALSTON, Philip. *The United Nations and human rights: a critical appraisal*. 2. ed. Oxford, United Kingdom; New York, NY: Oxford University Press, 2020. p. 4).

<sup>55</sup> André de Carvalho Ramos faz uma divisão do sistema universal em duas grandes áreas: (1) área convencional, cuja origem está nos acordos internacionais elaborados sob a égide da ONU; (2) área extraconvencional, originada de resoluções da ONU. No seu sistema de classificação, a área convencional (1) possui três subdivisões:

(i) mecanismos não contenciosos: o principal mecanismo não contencioso é o envio de informes periódicos por parte dos Estados ao comitê de controle de cada tratado (*treaty bodies*), com fundamento na cooperação internacional.

(ii) mecanismos quase judiciais: mecanismos coletivos de apuração da responsabilidade internacional do Estado face à alegada violação de direitos humanos protegidos em tratados internacionais, os quais podem acarretar na condenação do Estado na reparação de danos. Esses mecanismos são geridos pelos comitês de controle de cada tratado (*treaty bodies*), que, ao final do processo, produzem uma deliberação. São exemplos dos mecanismos quase judiciais convencionais o sistema de peticionamento de Estados e o de particulares contra Estados.

(iii) mecanismo judicial: quando a apuração de violações de direitos humanos se dá no âmbito da Corte Internacional de Justiça.

A área extraconvencional (2) é composta pelos procedimentos especiais.

(CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos, cit.*, p. 79-175).

das Nações Unidas para os Direitos Humanos disponibiliza pessoal e dá o suporte e a expertise necessários para os mecanismos institucionais do sistema universal (*Charter-based e Treaty-based*).<sup>56</sup>

Como relatado anteriormente, o debate sobre a proteção de direitos fundamentais ganhou vigor no pós-guerra. Durante os trabalhos preparatórios da DUDH, para alguns Estados, todavia, a ideia de produzir algum documento vinculante enunciativo de direitos humanos era evitada. Tanto foi assim que o consenso se deu em torno de uma declaração de direitos humanos. Mais ousada ainda era a ideia de criar instituições para monitorar a observância desses direitos. Assim como no processo de elaboração da DUDH, as nuances e divisões ideológicas entre as grandes potências no período da Guerra Fria permearam os trabalhos da Comissão de Direitos Humanos durante a redação dos dois Pactos e dificultaram as respectivas aprovações. Os Estados divergiam sobre a aplicabilidade – automática ou programática – dos direitos civis e políticos e dos direitos econômicos, sociais e culturais; sobre liberdade religiosa; sobre minorias e até mesmo sobre o nível de escrutínio que a ONU teria sobre a situação de direitos humanos em cada Estado, escrutínio esse que preocupava sobremaneira os Estados colonizadores. A discussão que mais tempo tomou da Comissão foi sobre medidas de implementação, promovendo importantes debates.<sup>57</sup> Restava claro que as provisões dos Pactos deveriam ser implementadas pelos Estados no âmbito doméstico, através de medidas legislativas e administrativas. As grandes discussões havidas referiam-se à necessidade de medidas de implementação em âmbito internacional. Havia propostas no sentido de ser estabelecida uma corte internacional de direitos humanos para sanar disputas advindas de interpretação ou aplicação dos preceitos dos Pactos, bem como sugestões acerca da criação de uma sistemática de petições individuais. Logicamente, a queixa mais comum era a de que a soberania e a independência dos Estados seriam afetadas por tais medidas. Todavia, a maioria da Comissão entendia ser necessário algum sistema de implementação.

---

<sup>56</sup>UNITED NATIONS – UN. Office of the High Commissioner for Human Rights. *Instruments & mechanisms*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-and-mechanisms>. Acesso em: 04 mar. 2023.

<sup>57</sup>Em 1947, ainda antes da aprovação da DUDH, o grupo encarregado de propor as medidas de implementação sofreu ferrenha resistência do representante soviético, oposição essa que perdurou durante a Guerra Fria: “*The implementation group presented the full Commission with a report proposing the creation of an international human rights court and a UN agency to monitor the human rights situation in member states and to receive petitions from aggrieved individuals. Bogomolov dismissed those ideas as completely unacceptable. The working group, he charged, had been motivated not by a desire to devise practical measures for implementing human rights, but by the intention to subject sovereign states to ‘fantastic and dangerous’ international controls. The Soviet delegation could not accept any of the group’s proposals since they constituted ‘an attempted gross infringement’ of the UN Charter’s protection of every state’s domestic jurisdiction.*” (GLENDON, Mary Ann. *A world made new: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*. New York: Random House, 2001. p. 94-95).

Ao final, prevaleceu o mecanismo de envio de relatórios periódicos por parte dos Estados para reportar o progresso no cumprimento dos direitos enunciados em ambos os Pactos. Os informes periódicos acerca das medidas legislativas, administrativas e judiciárias adotadas pelos Estados possibilitariam o monitoramento da tutela daqueles direitos. Para o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, especificamente, ficou estabelecido que um Comitê de Direitos Humanos seria criado para monitorar sua implementação. O Comitê de Direitos Humanos auxiliaria no processamento dos relatórios periódicos. Além disso, no Pacto sobre Direitos Civis e Políticos foi estipulado um procedimento opcional de representação de Estados para denunciar violações por parte de outro Estado perante o Comitê de Direitos Humanos. Ou seja, mediante uma declaração de aceitação da competência do Comitê para receber e processar reclamações, um Estado Parte poderia apresentar uma reclamação contra outro Estado Parte acerca da não observância de dispositivos do Pacto, e o Comitê poderia oferecer seus bons ofícios para resolver amigavelmente a contenda. Por fim, ficou decidido que um protocolo facultativo trataria de um sistema de peticionamento individual acerca de violações – o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Vale ressaltar que os sistemas de supervisão dos dois Pactos eram distintos, sendo a estrutura institucional do Pacto sobre Direitos Civis e Políticos mais avançada. Apenas décadas mais tarde, um protocolo facultativo estabelecendo procedimento de petições individuais foi acordado também para o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.<sup>58</sup>

Ainda sobre esses dois pactos, tem-se que o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos bem como o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos foram adotados em 16 de dezembro de 1966 e entraram em vigor tão somente em 23 de março de 1976. O Segundo Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos com vistas à Abolição da Pena de Morte foi adotado em 15 de dezembro de 1989 e entrou em vigor em 11 de julho de 1991. Já o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais também foi adotado em 16 de dezembro de 1966 e entrou em vigor em 03 de janeiro de 1976. O Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi aprovado em 10 de dezembro de 2008 e entrou em vigor a partir de 05 de maio de 2013. Para destacar a importância desses Pactos e de seus Protocolos Facultativos, colaciona-se aqui passagem da recente e bastante completa obra

---

<sup>58</sup>RAMCHARAN, Bertrand G. *A history of the UN Human Rights Programme and Secretariat*, cit., p. 26-31.

sobre o programa de direitos humanos da ONU, de Bertrand G. Ramcharan, destacado jurista internacional, servidor de carreira da ONU e profundo conhecedor do sistema das Nações Unidas, o qual substituiu interinamente o posto de Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos quando da morte de Sérgio Vieira de Mello:

*There is much of value that has come out from the two committees established to follow up on the implementation of the covenants: the Human Rights Committee established under the civil and political covenant and the Committee on Economic, Social and Cultural Rights established under the economic, social and cultural covenant. The committees' consideration of reports, their consideration of petitions, their drawing up of recommendations for individual states parties, their general comments, and the human rights jurisprudence built up, especially by the Human Rights Committee, are valuable parts of the normative and jurisprudential human rights architecture of the world and have great potential to make the world a better place if Governments would take them in good faith.<sup>59</sup>*

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos conta atualmente com 173 Estados Partes<sup>60</sup>, isto é, 173 Estados ratificaram o instrumento. Já o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais conta com 171 Estados Partes<sup>61</sup>.

### **2.1.1. Mecanismos Institucionais fundados na Carta da ONU (*Charter-based*)**

Os direitos humanos foram ganhando importância dentro do sistema das Nações Unidas, e a Comissão de Direitos Humanos se destacou substancialmente no que diz respeito à promoção de novos padrões internacionais de direitos humanos. A Comissão tomou a frente no trabalho de redação de importantes instrumentos normativos internacionais relativos a direitos humanos, e talvez este tenha sido um dos mais importantes papéis da Comissão. Ali formou-se um ambiente favorável para o debate e a preparação desses diversos instrumentos, uma vez que governos, organizações de âmbito universal e regional, organizações não governamentais representantes da sociedade civil tinham participação. Também relevantes foram os estudos conduzidos pela Comissão, bem como as atividades de promoção, educação em direitos humanos e cooperação com instituições nacionais de

<sup>59</sup>RAMCHARAN, Bertrand G. *A history of the UN Human Rights Programme and Secretariat*, cit., p. 131.

<sup>60</sup>China, Comores, Cuba, Nauru, Palau, Santa Lúcia são signatários do Pacto, mas não o ratificaram. Dados oficiais retirados do infográfico contido no website do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. (UNITED NATIONS – UN. Office of the High Commissioner for Human Rights. *Status of Ratification Interactive Dashboard*. Disponível em: <https://indicators.ohchr.org/>. Acesso em: 19 fev. 2023).

<sup>61</sup>Comores, Cuba, Estados Unidos e Palau são signatários do Pacto, mas não o ratificaram. Dados oficiais retirados do infográfico contido no website do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. (*Id. Ibid.*).

proteção. Foi um trabalho fundacional, ainda que imperfeito. Imperfeito porque, ainda que a Comissão de Direitos Humanos tenha se consolidado como o primeiro fórum político internacional em matéria de direitos humanos, ao final, ela não conseguiu se tornar um órgão com competência para atuar efetivamente na proteção e na implementação dos direitos humanos. Isso se explica pelas questões políticas e ideológicas que atravessaram as seis décadas de existência da Comissão e pela relutância de diversos Estados em acatar uma atuação mais incisiva dela. Vale lembrar que quando a Comissão se instalou, houve enorme euforia e foram levadas ao conhecimento dela milhares de petições contendo denúncias sobre violações de direitos humanos em diversas partes do mundo. Todavia, sofrendo considerável pressão naquele momento, a Comissão manifestou-se no sentido de não ter competência para processar tais petições, o que ainda hoje é visto como um início sombrio. As grandes potências almejavam condenar seus adversários, mas não aceitavam ser alvos de críticas. Os Estados Unidos, por exemplo, à época da criação da Comissão, eram um país que vivia a segregação; por sua vez, as potências europeias estavam afetadas com as desigualdades e os conflitos entre metrópoles e colônias.<sup>62</sup>

Após vinte anos da criação da Comissão e da negativa inicial em processar reclamações e petições individuais, um procedimento confidencial de comunicações e denúncias foi implementado. A ideia era de trazer ao conhecimento da Comissão casos de flagrantes e/ou sistemáticas violações de direitos humanos. A Comissão também logrou estabelecer missões de investigação (*Fact-finding Missions*) e os chamados procedimentos especiais (*Special Procedures*) para monitorar e reportar alegadas violações de direitos humanos. Assim, foram criados mandatos de investigação e monitoramento temáticos e também mandatos de investigação e monitoramento sobre a situação de direitos humanos em certas localidades que possuíam um histórico de respeito aos direitos humanos contestável. Através das missões de investigação e dos procedimentos especiais, importantes relatórios acerca de graves e sistemáticas violações foram produzidos. Entretanto, havia forte oposição quanto à adoção de resoluções críticas a determinados Estados ou de resoluções que expressassem preocupação com situações de violações. Além disso, vários Estados cujos indicadores de respeito aos direitos humanos eram condenáveis faziam parte da Comissão, o que acabou por desacreditar sua atuação perante a comunidade internacional.

Contribuiu também para o aumento das críticas à Comissão o fato de que ela se reunia tão somente em uma sessão de seis semanas anualmente. Esta infrequência de reuniões

---

<sup>62</sup>RAMCHARAN, Bertrand G. *A history of the UN Human Rights Programme and Secretariat*, cit., p. 65-75.

impediu a Comissão de atuar tempestivamente em situações emergenciais.

A atuação da Comissão de Direitos Humanos pode ser resumida pela seguinte passagem da obra-referência de Bertrand Ramcharan:

Desde o princípio, tendo declarado a sua incompetência para dar seguimento às reclamações que lhe chegavam, a Comissão de Direitos Humanos focou na sistemática de relatórios periódicos; na disseminação de padrões internacionais; em educação e em medidas de promoção; no incentivo ao protagonismo das instituições nacionais e regionais e também em medidas de assessoria e assistência técnica; na inserção de procedimentos de comunicações e denúncias nos Pactos e tratados posteriores de direitos humanos. Foi somente no final dos anos 1960, e considerando a pressão dos Estados recém-independentes, que a Comissão de Direitos Humanos passou a desenvolver procedimentos, ainda tímidos, para o trâmite de petições e também iniciou um debate anual sobre violações de direitos humanos nas mais diversas partes do mundo. No fim da década de 1970, começou a experimentar com missões de investigação por intermédio de grupos de trabalho e relatores. Em meados dos anos 1970, 1980 e 1990, estabeleceu a prática de adotar resoluções críticas a determinados países, mas nunca foi equitativa na forma como o fez. Alguns Estados escaparam de condenação, enquanto outros receberam reiteradas críticas. No momento em que passou para a História, as conquistas mais significativas da Comissão no que dizia respeito às medidas de implementação eram a realização de um debate anual sobre violações de direitos humanos em todo o mundo e os informes produzidos pelas missões de investigação. A Comissão também teve um papel relevante e efetivo no desenvolvimento de novos padrões de direitos humanos. (tradução livre)<sup>63</sup>

Em 1993, a Assembleia Geral da ONU estabeleceu o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, na sequência da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, havida em Viena.

Em razão de problemas estruturais e das interferências políticas brevemente enunciadas acima, em 2006, finalmente, a Comissão de Direitos Humanos foi substituída pelo Conselho de Direitos Humanos (*Human Rights Council*). A Resolução 60/251 da

---

<sup>63</sup>RAMCHARAN, Bertrand G. *A history of the UN Human Rights Programme and Secretariat*, cit., p. 67-68. Excerto original, em inglês: “From the outset, having declared its incompetence to act on complaints reaching it, it turned to measures such as a system of periodic reports, the dissemination of the international standards, teaching and education, promotional measures, encouraging the role of national and regional institutions, advice and technical assistance, and the insertion of reporting and complaints procedures in the Covenants and subsequent human rights treaties. It was only in the late 1960s, under pressure from the newly independent countries, that it began to develop timid procedures for dealing with petitions, and it initiated an annual debate on violations of human rights in any part of the world. In the late 1970s it began to experiment with fact finding through working groups and rapporteurs. In the mid 1970s, 1980s and 1990s it established a practice of adopting resolutions critical of particular countries but it was never equitable in the way it did this. Some countries escaped condemnation while some came in for repeated criticism. By the time it passed into history, the strongest assets the Commission had when it came to measures of implementation were the holding of an annual debate about violations of human rights world-wide and the reports of its investigating rapporteurs and working groups. The Commission was also an effective body for developing new human rights standards.”

Assembleia Geral<sup>64</sup> estabeleceu o Conselho de Direitos Humanos, baseado em Genebra, como órgão subsidiário da Assembleia Geral. O Conselho é formado por 47 Estados membros da ONU, eleitos pela maioria da Assembleia Geral.<sup>65</sup> O Conselho assumiu toda a estrutura, mecanismos, funções e responsabilidades da Comissão e recebeu como mandato a promoção do respeito pela proteção aos direitos humanos e o endereçamento de violações de direitos humanos, fazendo as necessárias recomendações. O trabalho do Conselho deve prezar pela cooperação e por um diálogo internacional construtivo, com vistas a promover a implementação dos compromissos assumidos pelos Estados no que diz respeito aos direitos humanos e também o reforço das instituições e sistemas nacionais de proteção. Diferentemente de sua antecessora, o Conselho deve se reunir em, pelo menos, três sessões anuais e também extraordinariamente, quando necessário – o que possibilita ao Conselho responder a situações urgentes.

O Conselho também foi criado com a missão de melhorar e empoderar o sistema dos procedimentos especiais, o que, de fato, aconteceu. Os Procedimentos Especiais do Conselho de Direitos Humanos (*Special Procedures*) consistem na nomeação de relatores especiais, especialistas independentes ou grupos de trabalho para o desempenho de um mandato de monitoramento, reporte e aconselhamento. De acordo com a última atualização publicada, existem 45 mandatos de monitoramento e reporte temáticos<sup>66</sup>, os quais dominam o sistema.

---

<sup>64</sup>UNITED NATIONS – UN. General Assembly. *Resolution A/RES/60/251*. Resolution adopted by the General Assembly [without reference to a Main Committee (A/60/L.48)] 60/251. Human Rights Council. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/502/66/PDF/N0550266.pdf?OpenElement>. Acesso em: 24 fev. 2023.

<sup>65</sup>Para ter clara a diferença entre Comissão e Conselho de Direitos Humanos, vale lembrar que a Comissão de Direitos Humanos era órgão subsidiário do Conselho Econômico e Social da ONU, sendo composta por 53 Estados membros, os quais eram eleitos pelo mesmo ECOSOC.

<sup>66</sup>De acordo com a consulta realizada no *website* do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, atualmente são 45 mandatos temáticos: Grupo de Trabalho de Especialistas sobre Afrodescendentes; Especialista Independente para os Direitos Humanos das Pessoas com Albinismo; Grupo de Trabalho sobre Detenção Arbitrária; Grupo de Trabalho sobre Direitos Humanos, Corporações Transnacionais e Outras Empresas; Relatoria Especial para a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos no Contexto das Mudanças Climáticas; Relatoria Especial no Campo dos Direitos Culturais; Relatoria Especial sobre o Direito ao Desenvolvimento; Relatoria Especial sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência; Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários; Relatoria Especial sobre o Direito à Educação; Relatoria Especial sobre a Questão das Obrigações de Direitos Humanos relacionadas ao Gozo de um Meio Ambiente Seguro, Limpo, Saudável e Sustentável; Relatoria Especial sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias; Relatoria Especial sobre o Direito à Alimentação; Especialista Independente sobre os Efeitos da Dívida Externa e Outras Obrigações Financeiras Internacionais dos Estados no Pleno Gozo dos Direitos Humanos, particularmente os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Relatoria Especial para a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão; Relatoria Especial sobre o Direito à Liberdade de Reunião e Associação Pacífica; Relatoria Especial sobre o Direito de Todos à Fruição do Mais Alto Padrão de Saúde Física e Mental; Relatoria Especial sobre Moradia Adequada como Componente do Direito a um Padrão de Vida Adequado e sobre o Direito a Não Discriminação neste Contexto; Relatoria Especial sobre a Situação dos Defensores de Direitos Humanos; Relatoria Especial sobre a Independência de Juízes e Advogados; Relatoria Especial sobre os Direitos dos Povos Indígenas; Relatoria

Também há 14 mandatos geográficos, que acompanham e reportam sobre a situação de direitos humanos em determinadas localidades.<sup>67</sup> O Conselho aprimorou o procedimento de envio de petições, denúncias e reclamações criado pela Comissão e deu seguimento às missões e comissões de investigação (*Fact-Finding Missions e Commissions of Inquiry*). Igualmente, o Conselho estabeleceu como órgão subsidiário o Comitê Consultivo (*Advisory Committee*), encarregado de conduzir estudos e pesquisas sobre temas relevantes da agenda do Conselho.

Talvez o recurso mais significativo e promissor advindo do estabelecimento do Conselho de Direitos Humanos foi a chamada Revisão Periódica Universal (RPU) (*Universal Periodic Review*)<sup>68</sup>, um processo inovador que envolve a revisão da situação de direitos humanos de cada Estado Membro das Nações Unidas pelos seus pares. Trata-se de

---

Especial sobre os Direitos Humanos dos Deslocados Internos; Especialista Independente sobre a Promoção de uma Ordem Internacional Democrática e Equitativa; Especialista Independente sobre Direitos Humanos e Solidariedade Internacional; Relatoria Especial sobre a Eliminação da Discriminação contra Pessoas afetadas pela Hanseníase e seus Familiares; Grupo de Trabalho sobre o Uso de Mercenários como Meio de Violar os Direitos Humanos e Impedir o Exercício do Direito dos Povos à Autodeterminação; Relatoria Especial sobre os Direitos Humanos dos Migrantes; Relatoria Especial sobre Questões de Minorias; Especialista Independente sobre o Gozo de Todos os Direitos Humanos por Pessoas Idosas; Relatoria Especial sobre Pobreza Extrema e Direitos Humanos; Relator Especial sobre o Direito à Privacidade; Relatoria Especial sobre Formas Contemporâneas de Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata; Relatoria Especial sobre Liberdade de Religião ou Crença; Relatoria Especial sobre a Venda e Exploração Sexual de Crianças, incluindo Prostituição Infantil, Pornografia Infantil e outros Materiais de Abuso Sexual Infantil; Especialista Independente em Proteção contra Violência e Discriminação com base na Orientação Sexual e Identidade de Gênero; Relatoria Especial sobre Formas Contemporâneas de Escravidão, incluindo suas Causas e Consequências; Relatoria Especial sobre a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais no Combate ao Terrorismo; Relatoria Especial sobre Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes; Relatoria Especial sobre as Implicações para os Direitos Humanos da Gestão e do Descarte Ambientalmente Saudáveis de Substâncias e Resíduos Perigosos; Relatoria Especial sobre Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças; Relatoria Especial sobre a Promoção da Verdade, Justiça, Reparação e Garantias de Não-Repetição; Relatoria Especial sobre o Impacto Negativo de Medidas Coercitivas Unilaterais sobre o Gozo dos Direitos Humanos; Relatoria Especial sobre Violência contra Mulheres e Meninas, suas Causas e Consequências; Relatoria Especial sobre os Direitos Humanos à Água potável e ao Saneamento; Grupo de Trabalho sobre Discriminação contra Mulheres e Meninas. (UNITED NATIONS – UN. Office of the High Commissioner for Human Rights. *Thematic Mandates*. Disponível em: <https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM>. Acesso em: 25 fev. 2023).

<sup>67</sup>De acordo com a consulta realizada no *website* do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, atualmente são 14 Relatores Especiais da ONU sobre a situação de Direitos Humanos nas seguintes localidades: Afeganistão, Belarus, Burundi, Camboja, Coreia do Norte, Eritreia, Irã, Mali, Mianmar, República Centro-Africana, Rússia (o mais recente mandato por país, criado em outubro de 2022), Síria (iniciará os trabalhos quando o mandato da Comissão Internacional de investigação para a Síria for encerrado), Somália, e territórios palestinos ocupados desde 1967. (UNITED NATIONS – UN. Office of the High Commissioner for Human Rights. *Country Mandates*. Disponível em: <https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx>. Acesso em: 25 fev. 2023).

<sup>68</sup>Entre 2004 e 2006, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, estava dedicado à reforma da Comissão de Direitos Humanos. Defendia a criação de um Conselho de Direitos Humanos e de uma “*Universal Peer Review*”, isto é, de uma revisão universal pelos pares. O mecanismo acabou sendo nomeado “*Universal Periodic Review*”, mas a ideia era justamente a de Estados serem avaliados pelos seus pares, e não por comitês ou relatores especiais, sendo esse o seu diferencial. A RPU deve complementar os demais mecanismos existentes do sistema, como os procedimentos especiais e os *treaty-bodies*. (SPOHR, Maximilian. *United Nations Human Rights Council: between institution-building phase and review of status*. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, v. 14, p. 174-179, 2010).

processo conduzido pelos próprios Estados. A cada quatro anos e meio, há um ciclo de revisão. Cada Estado deve apresentar um relatório que descreva seus indicadores, as medidas adotadas para melhorar a situação dos direitos humanos em seu território, bem como o cumprimento das obrigações assumidas na seara dos direitos humanos. Um grupo de trabalho analisa o relatório de cada Estado em cotejo com os relatórios produzidos pelos Procedimentos Especiais, pelos organismos de monitoramento criados sob tratados de direitos humanos e por instituições de direitos humanos e organizações não governamentais. Nesse grupo de trabalho, qualquer Estado membro da ONU pode fazer questionamentos, comentários e recomendações ao “Estado em ciclo de revisão”. Instituições de direitos humanos e organizações não governamentais também estão habilitadas a participar do processo e a fazer comentários. Cada Governo submetido ao processo de revisão pode, então, fazer observações preliminares e acatar, rejeitar ou tomar nota das recomendações recebidas. Então o grupo de trabalho produz um relatório de resultados do processo (*outcome report*), o qual é, posteriormente, submetido ao plenário do Conselho de Direitos Humanos para aprovação. Nessa sessão plenária ainda pode haver debates. Finalmente, com base no relatório apresentado pelo grupo de trabalho, nas discussões havidas e nos compromissos voluntariamente assumidos pelo Estado cuja situação de direitos humanos é objeto da RPU, é produzido um relatório final contendo a síntese do processo e as conclusões e recomendações dele advindas. Cada Estado é responsável pela implementação das recomendações, devendo apresentar a cada ciclo de revisão os respectivos progressos ou retrocessos.<sup>69</sup> O que se depreende é que a RPU é um exercício colaborativo e cooperativo, que fomenta um diálogo interativo entre os diversos atores envolvidos e que busca garantir tratamento igualitário aos Estados submetidos à revisão. Trata-se de um mecanismo para aferir os desenvolvimentos, os retrocessos e os desafios relativos à satisfação dos direitos humanos em cada Estado, mecanismo este que tem relevância estratégica na propagação de boas práticas e na consolidação e fortalecimento de políticas ou sistemas nacionais de proteção.

Por fim, não se pode olvidar que o Conselho deve trabalhar em parceria com as instituições da sociedade civil e buscar maior engajamento com os órgãos dos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos, quais sejam, a Corte Europeia de Direitos Humanos, a Comissão Interamericana e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, bem como a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos e a Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos.

---

<sup>69</sup>UNITED NATIONS – UN. Office of the High Commissioner for Human Rights. *Basic facts about the UPR*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/basic-facts>. Acesso em: 26 fev. 2023.

Não obstante as reformas que se sucederam a partir do estabelecimento do Conselho de Direitos Humanos, este tem sido criticado por não se ter transformado num órgão vigoroso de proteção, apesar de toda a estrutura normativa e procedimental ao seu dispor. Sua ênfase tem sido no diálogo e na cooperação, mesmo em face de flagrantes violações.

Para alguns críticos, apesar de o mandato do Conselho e de seus princípios estruturantes terem sido idealizados para superar as falhas do passado, o novo órgão se parece em grande medida com sua antecessora – a Comissão –, pela politização, seletividade e aplicação de “dois pesos e duas medidas” na resposta a determinadas situações. Ou seja, a similaridade entre Comissão e Conselho seria percebida pelas mesmas táticas criticáveis adotadas em um e outro órgão. A autora Rosa Freedman questiona se não seria o Conselho mais do mesmo, afirmando que sua credibilidade já foi posta em questão.<sup>70</sup>

O autor Maximilian Spohr fez uma provocação com relação à politização, questionando se seria razoável esperar de um órgão político como o Conselho de Direitos Humanos uma atuação puramente objetiva, sem considerações políticas. Ele conclui dizendo que não é a instituição, mas sim seus protagonistas – os governos – os responsáveis pela politização. Neste caso, os governos, e não o Conselho, que perdem credibilidade.<sup>71</sup>

### **2.1.2. Mecanismos Institucionais fundados nos Tratados de Direitos Humanos (*Treaty-based*)**

Como visto acima, após a promulgação da DUDH, a Comissão de Direitos Humanos inicia os trabalhos de elaboração dos pactos internacionais de direitos civis e políticos e de direitos econômicos, sociais e culturais. Vislumbra-se, a partir dos anos 60 do século XX, uma espécie de codificação internacional em matéria de direitos humanos. Como afirma Sidney Guerra, “assim é que se inicia a denominada *fase legislativa* dos direitos humanos, sob a batuta das Nações Unidas, com a elaboração de um quadro normativo extenso que procura efetivamente vincular a Organização Internacional a seus propósitos, bem como a certas disposições contidas em seu ato de criação.”<sup>72</sup>

A sistemática que foi descrita anteriormente, baseada na Carta das Nações Unidas

---

<sup>70</sup>FREEDMAN, Rosa. The United Nations Human Rights Council: more of the same? *Wisconsin International Law Journal*, v. 31, n. 2, 2013, p. 208-210, 250-251. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID2584385\\_code2136623.pdf?abstractid=2584385&mirid=1](https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2584385_code2136623.pdf?abstractid=2584385&mirid=1).

<sup>71</sup>SPOHR, Maximilian. United Nations Humans Rights Council: between institution-building phase and review of status, *cit.*, p. 217.

<sup>72</sup>GUERRA, Sidney. *Curso de direitos humanos, cit.*, p. 114. (grifo do autor)

(*Charter-based*), foi incrementada a partir da edição de nove grandes tratados multilaterais relacionados ao amplo espectro de direitos enunciados na Declaração Universal e da respectiva criação de órgãos de supervisão e controle desses tratados – os órgãos dos tratados, conhecidos por *Treaty-bodies*, ou também chamados de Comitês de especialistas independentes. No total, há nove comitês e um subcomitê, totalizando dez órgãos de tratados.

A respeito disso, segue uma breve descrição sobre os nove grandes tratados internacionais e seus respectivos órgãos de supervisão:<sup>73</sup>

1) A *Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial*, adotada em 1965, estabeleceu o Comitê Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial como órgão de monitoramento. Na Convenção, ficou estabelecida a obrigação do envio de relatórios periódicos e a possibilidade do procedimento de comunicação interestatal perante o Comitê. Já o processamento de petições individuais só pode ser feito pelo Comitê mediante declaração de aceitação de competência pelo Estado Parte.

2) Como referido alhures, o *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*, adotado em 1966, determinou a criação do Comitê de Direitos Humanos para a supervisão do Pacto. Ficou também determinada a obrigação da entrega de relatórios periódicos sobre as medidas adotadas pelos Estados para dar efetividade aos direitos enunciados no Pacto. O procedimento de comunicação interestatal ficou condicionado a uma declaração dos Estados Partes aceitando esta competência (art. 41). Também como visto, há dois protocolos adicionais ao Pacto. O Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos instituiu o procedimento de exame de petições individuais denunciando violações dos direitos contidos no tratado, procedimento este que se aplica tão somente a Estados que assinaram e ratificaram ou aderiram ao instrumento. O Segundo Protocolo Adicional ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos tem o objetivo de abolir a pena de morte.

3) O *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, adotado em 1966, previu, inicialmente, o envio de relatórios periódicos, mas não estabeleceu um organismo de controle. O ECOSOC foi o órgão que, à época, estabeleceu um grupo de trabalho para considerar os informes dos Estados Partes sobre o progresso na observância do Pacto. Em

---

<sup>73</sup>Todas as informações sobre os referidos tratados multilaterais de direitos humanos foram verificadas no *website* da Coleção de Tratados das Nações Unidas (*United Nations Treaty Collection*) e no *website* do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (*Office of the High Commissioner for Human Rights*). Disponível em: UNITED NATIONS – UN. *United Nations Treaty Collection*. Disponível em: <https://treaties.un.org/>. Acesso em: 05 mar. 2023; UNITED NATIONS – UN. *Office of the High Commissioner for Human Rights*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/>. Acesso em: 05 mar. 2023.

1985, este grupo de trabalho foi transformado no Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais pelo próprio ECOSOC, através da Resolução 1985/17. Tão somente em 2008 foi adotado o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o qual formalizou em tratado internacional o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Esse Protocolo estabeleceu o procedimento para envio de queixas por indivíduos ou grupos de indivíduos para os Estados Partes, bem como o procedimento para as denúncias entre Estados mediante declaração específica (art. 10 do Protocolo).

4) A *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher* foi adotada em 1979 e representou não apenas uma carta de direitos para as mulheres, mas também uma agenda de ação para governos lograrem a efetivação desses direitos para a parte feminina da humanidade. Nesta Convenção, foi estabelecido o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (art. 17), bem como a obrigação geral de envio de informes periódicos por parte dos Estados Membros. Em 1999, foi adotado o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, o qual determinou que todo Estado Parte do Protocolo reconhece a competência do Comitê para receber e considerar queixas submetidas por indivíduos ou grupos de indivíduos sobre supostas violações aos direitos enunciados na Convenção.

5) A *Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes* foi adotada em 1984 e, em seu artigo 17, estabeleceu o Comitê contra a Tortura como órgão de supervisão. Também foi estabelecida a sistemática de apresentação de relatórios periódicos acerca das medidas adotadas para o cumprimento das obrigações assumidas na Convenção pelos Estados (art. 19). A Convenção permite que qualquer Estado Parte faça uma declaração aceitando a competência do Comitê para receber comunicações interestatais sobre o descumprimento de obrigações estatuídas na Convenção (art. 21) e também para receber e processar comunicações individuais sobre alegadas violações (art. 22). Em 2002, foi adotado o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Considerando que medidas adicionais são necessárias para lograr os fins da Convenção e que a proteção das pessoas privadas de liberdade contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes pode ser fortalecida por medidas não-judiciais preventivas, o Protocolo estabelece um sistema de visitas regulares por órgãos internacionais e nacionais independentes a centros de detenção e cria um Subcomitê para a Prevenção da Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. O Subcomitê tem como mandato

organizar as visitas aos centros de detenção e fazer as recomendações pertinentes, bem como auxiliar no estabelecimento e no fortalecimento dos mecanismos preventivos nacionais.

6) A *Convenção sobre os Direitos da Criança*, adotada em 1989, estabelece a criação do Comitê para os Direitos da Criança em seu art. 43 e a obrigação do encaminhamento de informes periódicos no art. 44. Tanto o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo ao envolvimento de crianças em conflitos armados como o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança referente à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia foram adotados em 2000. Tão somente em 2011 foi adotado o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo a um Procedimento de Comunicações, o qual determinou para os Estados Partes a competência do Comitê para os Direitos da Criança para manejar o mecanismo de petições individuais (art. 5). O Protocolo permite que os Estados façam uma declaração aceitando a competência do Comitê para receber e considerar denúncias entre Estados (art. 12).

7) A *Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias* foi adotada em 1990. Em seu artigo 72, foi estabelecido o Comitê para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias com o propósito de revisar a aplicação da Convenção e de receber os informes periódicos dos Estados Membros. Mediante declaração de aceitação de competência por parte dos Estados Membros, o Comitê pode processar comunicações interestatais (art. 76) e comunicações individuais (art. 77) sobre alegadas violações. Vale ressaltar que o procedimento de comunicações interestatais e o de queixas individuais ainda não entraram em vigor para o Comitê para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, uma vez que ainda<sup>74</sup> não há as necessárias dez declarações de Estados aceitando tais procedimentos.

8) A *Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado* foi adotada em 2006. Nela foi estabelecido o Comitê contra Desaparecimentos Forçados, o qual é responsável por considerar os informes periódicos submetidos pelos Estados Membros. A Convenção também permitiu que os Estados Membros depositem declaração aceitando a competência do Comitê para processar petições individuais (art. 31) e comunicações interestatais (art. 32) acerca de possíveis violações.

9) A *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência* foi adotada em 2006.

---

<sup>74</sup>Consulta realizada em março 2023.

Para fins de implementação a nível nacional, ela traz a obrigação para os Estados Partes de designar um ou mais de um ponto focal junto aos governos para assuntos relacionados ao tratado. A Convenção chama a atenção para a necessidade de os Estados partes considerarem a criação de um mecanismo de coordenação de todos os setores governamentais e organizações da sociedade civil envolvidos na sua implementação. Também determina que os Estados Partes fortaleçam ou, no caso de inexistência, estabeleçam uma estrutura interna dotada de mecanismos independentes para a promoção, a proteção e a implementação dos dispositivos da Convenção. No art. 34, foi estabelecido o Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, o qual deve considerar os relatórios periódicos submetidos pelos Estados Partes, propor recomendações e envidar esforços para o fortalecimento das estruturas nacionais de cumprimento das obrigações assumidas. Há um Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência que estabelece a competência do Comitê para receber e considerar petições de, ou em nome de, indivíduos ou grupos de indivíduos que alegam ser vítimas de violação.

Como visto, cada Convenção mencionada possui seu próprio Comitê de monitoramento. Segundo André de Carvalho Ramos, “a atividade dos Comitês representa um avanço no grau de proteção internacional dos direitos humanos, pois impede a ‘interpretação nacionalista’ dos tratados internacionais.”<sup>75</sup> Os Comitês contam com o apoio administrativo do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

O envio de relatórios periódicos constitui obrigação internacional elementar assumida pelos Estados Partes em cada uma das Convenções – para muitos Estados, é a única forma de escrutínio aceita. Portanto, é um procedimento a ser celebrado, por mais críticas que existam, em especial quanto à ausência de força vinculante das recomendações advindas dos Comitês. A apreciação dos informes periódicos permite a supervisão do engajamento dos Estados no cumprimento das obrigações convencionais assumidas; constata violações de direitos humanos e as traz a público; previne violações; promove um diálogo construtivo com os Estados; e, por fim, pode auxiliar no incremento da proteção e no fortalecimento de instituições domésticas, na mudança de legislação e na criação de políticas públicas direcionadas.

Quanto ao mecanismo de envio de queixas individuais, trata-se de uma conquista revolucionária para o sistema universal.

---

<sup>75</sup>CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos, cit.*, p. 87.

O autor Nigel D. White tem um posicionamento crítico com relação ao aparato do sistema de proteção das Nações Unidas, bem como a sua efetividade (esta entendida como um conceito subjetivo e dependente da identificação do nexo de causalidade - se os esforços da ONU, ou outros fatores, ou a combinação de ambos é que tenham aliviado uma situação de violação). Ele entende necessário um movimento de unificação dos regimes dos diferentes tratados, a fim de lograr a formação de uma legislação constitucional das Nações Unidas, vinculante para todos os membros da ONU, acompanhado de uma racionalização dos *Treaty-bodies*. Para além disso, a implementação como tal deveria ser mais incisiva. Por fim, ele conclui dizendo que o sistema pode ser aprimorado apenas e tão somente na medida em que os Estados Membros levem a sério seus compromissos com os direitos humanos.<sup>76</sup> O autor declara: “Os princípios jurídicos foram estabelecidos, os procedimentos implementados; a tarefa mais importante recai sobre os Estados, os quais devem cumprir os procedimentos.” (tradução livre)<sup>77</sup>

Jack Donnelly refere que regimes internacionais são sistemas de normas e procedimentos/organismos de tomada de decisões acatados por Estados e outros atores internacionais. A depender do tipo de deliberação emanada pelos organismos de tomada de decisões, os regimes podem ser classificados como de cumprimento (*enforcement*), de implementação (*implementation*) e de promoção (*promotion*). Os de cumprimento envolvem a tomada de decisões vinculantes; os de implementação incluem monitoramento e coordenação de políticas e padrões entre Estados; os de promoção trabalham com a disseminação de informações, o reforço de mecanismos nacionais e o auxílio na incorporação de legislação internacional na ordem doméstica. Para Donnelly, o regime global de direitos humanos se enquadra na classificação de regime promocional, não se devendo falar em cumprimento obrigatório na ordem internacional.<sup>78</sup>

Um regime internacional reflete a visão coletiva dos Estados sobre um problema, suas soluções e a disposição de “bancar” essas soluções. Na área dos direitos humanos, esta visão não vai muito além de uma interdependência moral politicamente fraca. Os Estados estão dispostos a “pagar” muito pouco em soberania nacional diminuída para obter os benefícios da cooperação. O resultado é um regime com normas extensas, coerentes e amplamente aceitas, mas com

<sup>76</sup>WHITE, Nigel D. *The United Nations System: toward international justice*. Colorado, EUA: Lynne Rienner Publishers, 2002. p. 221-222; 240-241.

<sup>77</sup>*Id.*, p. 240. Frase original, em inglês: “*The legal principles have been established, the procedures put in place; the real task is for states to comply with the procedures.*”

<sup>78</sup>DONNELLY, Jack. *Universal human rights in theory and practice*. 3. ed. Ithaca; London: Cornell University Press, 2013. p. 217-218, 229.

poderes de decisão extremamente limitados na seara internacional – ou seja, um forte regime promocional. (grifos do autor; tradução livre)<sup>79</sup>

Segundo o entendimento de André de Carvalho Ramos acerca do processo internacional de direitos humanos, para ser considerado um mecanismo internacional institucional de apuração de violação de direitos humanos é necessário que a instituição encarregada da apuração exerça uma atividade de constatação de fatos, de análise de relação causal entre conduta do Estado e resultado lesivo, de aplicação do direito e de decisão, assegurado o devido processo legal. Assim, o autor estabelece uma classificação dos mecanismos ou sistemas internacionais com base no tipo de atividade desempenhada pelo órgão internacional de direitos humanos. A primeira modalidade é a de ‘supervisão’, pela qual o órgão internacional visa a induzir os Estados a introduzir a garantia de determinado direito no ordenamento interno e a efetivar tal garantia. Trata-se de uma forma de pressão sobre os Estados para uma mudança. A supervisão culmina com a elaboração de recomendação não vinculante, formando um direito de observação da conduta estatal. A segunda modalidade é o chamado ‘controle estrito senso’, que apura eventuais violações e determina, quando for o caso, reparação às vítimas. A última modalidade é a de ‘tutela’, que envolve o atributo de jurisdição às instituições de aferição de violações de direitos humanos, cujas deliberações são vinculantes.<sup>80</sup>

Para finalizar esta seção sobre o sistema universal ou onusiano de proteção aos direitos humanos, vale trazer a reflexão de Frédéric Mégret e Philip Alston sobre os avanços e os reveses das Nações Unidas na proteção dos direitos humanos. Trata-se de uma aferição intrincada, na medida em que não há como negar a relevância de todos esses órgãos e mecanismos em elevar os direitos humanos como prioridade na agenda de uma organização intergovernamental de alcance global, sendo que até poucas décadas atrás esse assunto era negligenciado ou quase não debatido em alguns locais. Ao mesmo tempo, além de todo o peso que a burocracia de grandes instituições traz, houve muitas oportunidades de ação desperdiçadas e inércia diante de situações condenáveis.

Há uma tendência daqueles que avaliam o histórico e o legado da ONU na área dos direitos humanos de serem altamente congratulatórios ou totalmente

---

<sup>79</sup>DONNELLY, Jack. *Universal human rights in theory and practice*, cit., p. 232. Passagem original, em inglês: “An international regime reflects states’ collective vision of a problem, its solutions, and their willingness to “fund” those solutions. In the area of human rights, this vision does not extend much beyond a politically weak moral interdependence. States are willing to “pay” very little in diminished national sovereignty to realize the benefits of cooperation. The result is a regime with extensive, coherent, and widely accepted norms but extremely limited international decision-making powers—that is, a strong promotional regime.”

<sup>80</sup>CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos*, cit., p. 71-72.

desdenhosos. Muitos dos que trabalham dentro do sistema tendem a adotar a primeira abordagem e parecem nunca se cansar de citar as suas muitas realizações institucionais e procedimentais como prova dos grandes avanços em termos de respeito aos direitos humanos. A criação de um novo comitê, a adoção de uma resolução, a realização de uma conferência da ONU ou a publicação de um relatório são todos tratados como contributos que inevitavelmente elevam e fazem avançar a causa. A abordagem oposta é, às vezes, adotada pelos críticos. (tradução livre)<sup>81, 82</sup>

A engrenagem das Nações Unidas para os direitos humanos é muito importante para definir padrões mínimos, para o desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos, para promover um debate cooperativo entre Estados, para proteger e albergar vítimas de sistemáticas violações. Frédéric Mégret e Philip Alston finalizam afirmando o seguinte: “Se a questão que se impõe é se a ONU deveria estar envolvida na promoção dos direitos humanos, então a resposta é um definitivo 'sim'. [...] A conclusão inevitável é que permanece essencial compreender a ONU como uma arena importante na luta para promover e proteger os direitos humanos.” (grifo dos autores; tradução livre)<sup>83</sup>

O Direito Internacional dos Direitos Humanos e os mecanismos para sua supervisão e implementação não são apenas produto do sistema das Nações Unidas, tal como visto acima. Entretanto, as iniciativas da ONU contribuíram em muito para a criação, o delineamento e o funcionamento desse grande regime de direitos humanos que começou a germinar no pós-

---

<sup>81</sup>MÉGRET, Frédéric; ALSTON, Philip. *The United Nations and human rights: a critical appraisal, cit.*, p. 34. Fragmento original, em inglês: “*There is a tendency for those assessing the UN’s human rights record to be either highly congratulatory or entirely dismissive. Many of those who work within the system tend to adopt the former approach and seem never to tire of citing its many institutional and procedural achievements as evidence that there has been great progress in terms of respect for human rights. The creation of a new committee, the adoption of another resolution, the holding of another UN panel or conference, or the publication of another report, are all treated as contributions that inevitably move the cause forward. The opposite approach is sometimes adopted by critics.*”

<sup>82</sup>A autora do presente trabalho está incluída na categoria dos entusiastas do sistema universal. De janeiro a abril de 2008, a autora estagiou junto ao Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, área de apoio aos Procedimentos Especiais (Relatoria Especial sobre o Direito à Educação; Relatoria Especial sobre o Direito de Todos à Fruição do Mais Alto Padrão de Saúde Física e Mental; Relatoria Especial sobre Moradia Adequada como Componente do Direito a um Padrão de Vida Adequado e sobre o Direito a Não Discriminação neste Contexto; Relatoria Especial sobre o Direito à Alimentação). De posse de informações verossímeis sobre violações de direitos humanos já ocorridas, em curso ou iminentes, diversas Cartas de Alegação e Apelos Urgentes para Governos eram redigidas, com o fito de obter esclarecimentos e, quando necessário, requerer investigação específica. Era realizado contato frequente com representantes de ONGs para obter informações detalhadas sobre a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais de determinados grupos vulneráveis, bem como para discutir formas de promoção e observância de tais direitos. Uma das tarefas mais relevantes consistia no preparo dos Relatórios Anuais das Relatorias Especiais e dos Relatórios de Comunicações estabelecidas entre Relatores Especiais e Governos a serem apresentados para o Conselho de Direitos Humanos.

<sup>83</sup>MÉGRET, Frédéric; ALSTON, Philip. *The United Nations and human rights: a critical appraisal, cit.*, p. 35-36. Trecho original, em inglês: “*If the basic question is whether the UN should be involved in human rights promotion, then the answer is a definite ‘yes.’ [...] The unavoidable conclusion is that it remains essential to see the UN as an important arena in the struggle to promote and protect human rights.*”

1945. Como se verá mais adiante, o sistema global de proteção dos direitos humanos foi acompanhado – e complementado – pelos sistemas regionais europeu, africano e interamericano.

Feitas essas considerações, vale trazer breves observações acerca de fatos que dizem respeito ao Brasil no sistema global de proteção de proteção aos direitos humanos.

### **2.1.3. O Brasil no Sistema Universal**

Sem a pretensão de fazer uma abordagem exaustiva sobre os desdobramentos da participação brasileira na engrenagem global de proteção aos direitos humanos, são aqui trazidos e comentados alguns fatos que merecem destaque.

Dentro do espectro do programa de direitos humanos das Nações Unidas, o brasileiro Sérgio Vieira de Mello ocupou o posto mais alto. Ele já se destacava pela longa trajetória e consolidada experiência junto ao sistema da ONU, especialmente na Agência das Nações Unidas para Refugiados. Em 12 de setembro de 2002, foi designado pelo então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, como Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos. Foi o terceiro ocupante de tal posição desde a criação do Escritório do Alto Comissariado. Em 19 de agosto de 2003, enquanto atuava como Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas para o Iraque, Sérgio foi vítima do ataque a bomba à sede da ONU, em Bagdá, que culminou com a sua morte e a de outras 21 pessoas.

Analisando os mecanismos institucionais fundados na Carta da ONU (*Charter-based*), especificamente os Procedimentos Especiais, tem-se a participação dos seguintes brasileiros como Relatores Especiais independentes titulares de mandatos ou Especialistas participantes de Grupos de Trabalho:

- Relatoria Especial sobre a situação de Direitos Humanos em Burundi (mandato já descontinuado): Paulo Sérgio Pinheiro, cientista político, professor, ex-Secretário Nacional de Direitos humanos e Membro da Comissão Nacional da Verdade, atuou como Relator Especial de 1995 a 1999.

- Grupo de Trabalho de Especialistas sobre Afrodescendentes: o economista e professor Roberto Borges Martins atuou como um dos especialistas no Grupo de Trabalho de 2002 a 2008.

- Relatoria Especial sobre Moradia Adequada como Componente do Direito a um

Padrão de Vida Adequado e sobre o Direito a Não Discriminação neste Contexto: a arquiteta e urbanista Raquel Rolnik foi Relatora Especial de 2008 a 2014.

- Relatoria Especial sobre a Independência de Juízes e Advogados: a juíza Gabriela Knaul foi Relatora Especial no período de 2009 a 2015.

- Relatoria Especial sobre os Direitos Humanos à Água potável e ao Saneamento: Léo Heller, engenheiro especialista em saneamento, exerceu a função de Relator Especial de 2014 a 2020.

- Relatoria Especial sobre a situação de Direitos Humanos em Mianmar: Paulo Sérgio Pinheiro desempenhou a função de Relator Especial de 2002 a 2008.

- Relatoria Especial sobre a situação de Direitos Humanos na Síria: Paulo Sérgio Pinheiro iniciará os trabalhos quando o mandato da Comissão Internacional de investigação para a Síria for encerrado.

Vale chamar a atenção para o fato de que o Estado brasileiro mantém, desde 10 de dezembro de 2001, convite permanente (*standing invitation*) para visitas de todos os procedimentos especiais temáticos do Conselho de Direitos Humanos. Até o momento, já foram realizadas 31 visitas por parte de relatores especiais, peritos independentes e grupos de trabalho do Conselho de Direitos Humanos da ONU.<sup>84</sup>

Para atuar junto ao Comitê Consultivo, órgão subsidiário do Conselho de Direitos Humanos, o procurador da República Aldo de Campos Costa foi eleito, em outubro de 2022, para ocupar o posto de perito, sendo um dos 18 especialistas que compõem o colegiado. O mandato vai até 2024.<sup>85</sup>

Quanto ao processo da Revisão Periódica Universal, o Brasil já passou por quatro ciclos de revisão. Interessante alertar para duas iniciativas da sociedade civil no que diz respeito ao monitoramento do cumprimento das recomendações feitas ao Brasil nos ciclos de revisão da RPU: Coletivo RPU Brasil e Plataforma RPU Brasil. Ainda que organizações não governamentais e movimentos sociais acompanhassem as recomendações advindas dos diferentes ciclos da RPU, emitissem relatórios e cobrassem transparência do Governo, não existia um controle sistematizado, uma base de informações consolidada sobre as recomendações e iniciativas de implementação. Assim, em 2018, um grupo de organizações

---

<sup>84</sup>UNITED NATIONS – UN. Office of the High Commissioner for Human Rights. *Standing Invitations*. Disponível em: <https://spinternet.ohchr.org/StandingInvitations.aspx>. Acesso em: 08 mar. 2023.

<sup>85</sup>MEMBRO do MPF é eleito para o Comitê Consultivo do Conselho de Direitos Humanos da ONU. *MPF: Ministério Público Federal*, 07 out. 2022. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/membro-do-mpf-e-eleito-para-o-comite-consultivo-do-conselho-de-direitos-humanos-da-onu>. Acesso em: 08 mar. 2023.

da sociedade civil decidiu criar o Coletivo RPU Brasil para monitorar a situação dos direitos humanos no Brasil a partir do cumprimento das recomendações da RPU. Diante da ausência de um plano nacional de monitoramento das recomendações, foi desenvolvida a Plataforma RPU Brasil, uma ferramenta online que sistematiza o conteúdo das recomendações da RPU recebidas pelo Estado Brasileiro e permite avaliação do cumprimento, de modo a disseminar informações e aumentar a participação da sociedade no mecanismo da RPU.<sup>86</sup>

No que diz respeito aos principais Tratados de Direitos Humanos de alcance universal e aos mecanismos institucionais fundados nestes tratados (*Treaty-bodies*), temos as seguintes situações no Brasil:

1) *Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial*: ratificação pelo Brasil em 27/03/1968; entrada em vigor para o Brasil no plano jurídico externo em 04/01/1969; promulgação pelo Decreto n. 65.810 de 08/12/1969. O Brasil depositou junto à Secretaria Geral da ONU, em 17/06/2002, a Declaração Facultativa de aceitação de competência do Comitê Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial para receber e analisar comunicações de indivíduos ou grupos de indivíduos acerca de violação dos direitos humanos cobertos na Convenção, de acordo com o art. 14 da mesma. E, por meio do Decreto n. 4.738, de 12/06/2003, tal Declaração Facultativa foi promulgada.

2) *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*: ratificação pelo Brasil em 24/01/1992; entrada em vigor para o Brasil no plano jurídico externo em 24/04/1992; promulgação pelo Decreto n. 592, de 06/07/1992. O Brasil não fez a declaração a que se refere o art. 41 do Pacto, não tendo aceitado a competência do Comitê de Direitos Humanos para o procedimento de denúncias entre Estados. O Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, que instituiu a sistemática de petições individuais perante o Comitê de Direitos Humanos, foi aprovado no Brasil por meio do Decreto Legislativo n. 311, de 16/06/2009, ratificado em 25/09/2009, sem que tenha sido promulgado até o momento. O Segundo Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos com vistas à Abolição da Pena de Morte também foi aprovado no Brasil por meio do Decreto Legislativo n. 311, de 16/06/2009, e ratificado em 25/09/2009, com reserva expressa no art. 2º.

3) *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*: ratificação

---

<sup>86</sup>Mais informações sobre o Coletivo RPU Brasil e a Plataforma RPU Brasil em: PLATAFORMA RPU.BR. Disponível em: <https://plataformarpu.org.br>. Acesso em: 08 mar. 2023.

pelo Brasil em 24/01/1992; entrada em vigor para o Brasil no plano jurídico externo em 24/04/1992; promulgação pelo Decreto n. 591, de 06/07/1992. O Brasil não assinou e nem ratificou o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o qual estabeleceu o procedimento de queixas individuais e de comunicações interestatais.

4) *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher*: assinatura com reservas pelo Brasil ao art. 15, parágrafo 4º, e ao art. 16, parágrafo 1º, alíneas a), c), g) e h); ratificação em 01/02/1984; entrada em vigor para o Brasil no plano jurídico externo em 02/03/1984 com a reserva facultada no art. 29, parágrafo 2; promulgação pelo Decreto n. 4.377, de 13/09/2002, sem as reservas aos artigos 15, parágrafo 4º, e 16, parágrafo 1º, alíneas a), c), g) e h), as quais haviam sido retiradas pelo Brasil em 20/12/1994. O Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher foi ratificado pelo Brasil em 28/06/2002 e entrou em vigor para o Brasil no plano jurídico externo em 28/09/2002. Foi promulgado pelo Decreto n. 4.316, de 30/07/2002, assegurando o direito de petição às vítimas de violações.

5) *Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes*: ratificação pelo Brasil em 28/09/1989; entrada em vigor para o Brasil no plano jurídico externo em 28/10/1989; promulgação pelo Decreto n. 40, de 15/02/1991. Em 26/06/2006, o Brasil depositou a declaração de aceitação da competência do Comitê contra a Tortura para receber e analisar denúncias de violações feitas por Estados e também por indivíduos, nos termos dos artigos 21 e 22 da Convenção. O Brasil depositou o instrumento de ratificação do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 2002, em 12/01/2007, o qual foi promulgado pelo Decreto n. 6.085, de 19/04/2007. A Lei 12.847, de 02/08/2013, instituiu o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, criou o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, bem como o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, nos termos do art. 3 do Protocolo Facultativo.

6) *Convenção sobre os Direitos da Criança*: ratificação pelo Brasil em 24/09/1990; entrada em vigor para o Brasil no plano jurídico externo em 23/10/1990; promulgação pelo Decreto n. 99.710, de 21/11/1990. Tanto o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo ao envolvimento de crianças em conflitos armados como o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança referente à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia foram ratificados pelo Brasil em 27/01/2004,

tendo ambos entrado em vigor para o Brasil no plano jurídico externo em 27/02/2004. Ambos os Protocolos Facultativos foram promulgados pelos Decretos 5.006 e 5.007, de 08/03/2004, respectivamente. Já o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo a um Procedimento de Comunicações foi ratificado pelo Brasil em 29/09/2017, sem a declaração referente ao art. 12, mas ainda aguarda promulgação.

7) *Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias*: o único dos grandes tratados multilaterais de direitos humanos ainda não ratificado pelo Brasil.<sup>87</sup>

8) *Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado*: ratificação pelo Brasil em 29/11/2010; entrada em vigor para o Brasil no plano jurídico externo em 29/12/2010; promulgação pelo Decreto 8.767, de 11/05/2016. O Brasil não emitiu as declarações de reconhecimento de competência do Comitê contra Desaparecimentos Forçados para apreciação de comunicações individuais e interestatais, nos termos dos artigos 31 e 32 da Convenção.

9) *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*: aprovada pelo Congresso Nacional, juntamente com o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, por meio do Decreto Legislativo n. 186, de 09/07/2008, de acordo com o procedimento do parágrafo 3º do art. 5º da Constituição Federal; ratificação pelo Brasil da Convenção e do seu Protocolo Facultativo em 01/08/2008; entrada em vigor para o Brasil no plano jurídico externo de ambos instrumentos em 31/08/2008; promulgação pelo Decreto n. 6.949, de 25/08/2009. Vale chamar a atenção para o fato de que a Convenção e o Protocolo foram aprovados segundo o rito do art. 5º, § 3º, da Constituição Federal, conferindo aos tratados hierarquia interna equivalente à de emenda constitucional.

Como explicado anteriormente, os Comitês emitem observações conclusivas sobre os relatórios enviados periodicamente e também recomendações. Entretanto, tais

---

<sup>87</sup>Segundo notícia publicada no *website* da Câmara dos Deputados em 06/05/2022, o então presidente da instituição, deputado Arthur Lira, determinou a criação de comissão especial para analisar a Mensagem 696/2010, do Poder Executivo, que submete à apreciação do Congresso Nacional o texto da Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias. Em grande medida, este encaminhamento em prol da ratificação da Convenção deveu-se ao caso Moïse Mugenyi Kabagambe, congolês de 24 anos assassinado por espancamento após cobrar dívida por trabalhos prestados em quiosque na Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro. Moïse chegou ao Brasil como refugiado da República Democrática do Congo em 2011, aos 13 anos, junto com três irmãos. (BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial. *Criada Comissão Especial sobre a Convenção sobre Trabalhadores Migrantes*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/criada-comissao-especial-sobre-a-convencao-sobre-trabalhadores-migrantes>. Acesso em: 05 mar. 2023).

recomendações não possuem força vinculante, o que, segundo André de Carvalho Ramos, explica a pouca repercussão dessas observações no Brasil.<sup>88</sup>

Embora o Brasil tenha aderido ao mecanismo de petições individuais perante o Comitê Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial, o Comitê de Direitos Humanos, o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, o Comitê contra a Tortura, o Comitê para os Direitos da Criança, e o Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, as instâncias do sistema global ainda são pouco conhecidas e pouco utilizadas. Até o momento, há apenas duas condenações do Estado brasileiro pelos *Treaty-bodies*, particularmente pelo Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher e pelo Comitê de Direitos Humanos.

O caso *Alyne da Silva Pimentel Teixeira*<sup>89</sup>, relacionado à evitável morte materna, tramitou perante o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher. Alyne, negra, de origem socioeconômica humilde, 28 anos à época e grávida de seis meses, deu entrada no hospital com sinais de gravidez de alto risco e dores abdominais. Foi medicada para náuseas e liberada para casa. Ela piorou e dois dias depois retornou ao hospital. Quando chegou, foi verificado que o feto havia morrido e o parto foi induzido. Alyne veio a falecer em decorrência de complicações e da falta de atendimento de qualidade em hospital público do Rio de Janeiro, em 16 de novembro de 2002. Ela deixou órfã uma filha de cinco anos de idade à época. Em 30 de novembro de 2007, depois de quatro anos sem que houvesse uma decisão do Poder Judiciário brasileiro quanto à ação indenizatória proposta por familiares de Alyne, o *Center for Reproductive Rights* (Centro por Direitos Reprodutivos) e a Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos interpuseram uma denúncia internacional perante o Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Em julho de 2011, por meio do Comunicado n. 17/2008, o Comitê tornou públicas suas considerações sobre o caso, concluindo que Alyne sofreu tratamento discriminatório e que o Estado brasileiro violou as obrigações assumidas a partir da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, especialmente as que dizem respeito ao acesso à saúde e ao acesso à justiça. O Comitê emitiu recomendações ao Estado. Em 25 de março de 2014, o Brasil, através da ministra da Secretaria de Direitos Humanos à época, Maria do Rosário, reconheceu a responsabilidade relacionada ao caso, pagou a devida

---

<sup>88</sup>CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos, cit.*, p. 89.

<sup>89</sup>UNITED NATIONS – UN. Committee on the Elimination of Discrimination against Women. *Lourdes da Silva Pimentel v. Brazil. CEDAW/C/49/D/17/2008*. [Caso Alyne da Silva Pimentel Teixeira]. Disponível em: <http://juris.ohchr.org/casedetails/1701/en-US>. Acesso em: 31 mar. 2023.

indenização à família de Alyne, efetuou reparações simbólicas e se comprometeu a criar programas que reduzissem a mortalidade materna. O Ministério da Saúde, à época, fez referência à criação do Programa Rede Cegonha. Em 4 de abril de 2014, a ONU Brasil emitiu Nota de Reconhecimento à reparação feita pelo Estado brasileiro no caso: “A Organização das Nações Unidas no Brasil saúda o Governo Brasileiro pelo pagamento de indenização financeira à família de Alyne da Silva Pimentel Teixeira e por concluir, neste dia 5 de abril, as três reparações simbólicas com as quais se comprometeu [...]”.<sup>90</sup> O desfecho deste caso é bastante representativo até hoje, uma vez que constituiu a primeira decisão de um órgão convencional internacional a responsabilizar um Estado por morte materna evitável.

Já o caso *Luiz Inácio Lula da Silva*<sup>91</sup> tramitou perante o Comitê de Direitos Humanos, que monitora o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. O caso foi iniciado em 28 de julho de 2016, com alegações por parte do peticionário de violações ao direito à liberdade; às garantias de acesso à justiça, do devido processo legal e da presunção de inocência; ao direito à vida privada; e ao direito à participação política. Em 17 de agosto de 2018, após pedido de medida cautelar, os Relatores Especiais designados para o caso, atuando em nome do Comitê, concluíram que os fatos alegados indicavam a presença de possível dano irreparável quanto ao direito de participação política do autor do pleito. Sendo assim, o Comitê adotou medida provisória, determinando ao Estado brasileiro a adoção das medidas necessárias para garantir que o peticionário gozasse e exercitasse seus direitos políticos como candidato na eleição presidencial de 2018, mesmo estando na prisão. Em 10 de setembro de 2018, o Comitê reiterou suas determinações e rememorou o Estado brasileiro sobre as obrigações resultantes do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Na decisão final do caso, o Comitê, por maioria<sup>92</sup>, entendeu terem sido esgotados os recursos internos e considerou que o Brasil violou suas obrigações decorrentes do Protocolo Facultativo ao não dar cumprimento às medidas provisórias adotadas. Quanto ao mérito, o Comitê declarou (i) que o peticionante teve seu direito à liberdade violado em razão da condução coercitiva para depor perante à Justiça Federal; (ii) que as interceptações telefônicas envolvendo a família e o escritório de advocacia do

---

<sup>90</sup>NOTA de reconhecimento da ONU Brasil à reparação feita pelo Governo Brasileiro ao ‘caso Alyne Pimentel’. *ONU Mulheres*, 04 abr, 2014. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/noticias/nota-de-reconhecimento-da-onu-brasil-a-reparacao-feita-pelo-governo-brasileiro-ao-caso-alyne-pimentel/>. Acesso em: 08 mar. 2023.

<sup>91</sup>UNITED NATIONS – UN. International Covenant on Civil and Political Rights. *Lula da Silva v. Brazil*. CCPR/C/134/D/2841/2016 (Final Proceedings). Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2841/2016. [Caso Luiz Inácio Lula da Silva]. Disponível em: <http://juris.ohchr.org/casedetails/3115/en-US>. Acesso em 31 mar. 2023.

<sup>92</sup>Houve duas opiniões dissidentes.

peticionário, e a publicação das mesmas, violaram seu direito à vida privada; (iii) que o peticionário teve seu direito a um julgamento imparcial violado em razão da parcialidade do juiz Moro; (iv) que o peticionário teve seu direito à presunção de inocência violado; (v) que o processo criminal que culminou na condenação do peticionário violou as garantias do devido processo legal e, portanto, as restrições a seus direitos políticos constituíram uma violação por parte do Estado brasileiro. Quanto às reparações, o Comitê entendeu que o Estado estaria obrigado a assegurar que os processos criminais contra o peticionário observassem as garantias do devido processo legal, bem como a prevenir novas violações. Determinou, igualmente, a publicação da decisão em português. Como comentado, o Brasil não acatou a medida provisória determinada pelo Comitê, qual seja, a de adotar as ações necessárias para que Lula pudesse gozar e exercer seus direitos políticos quando do pleito eleitoral de 2018. Decisões do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal consideraram que o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, embora ratificado pelo Brasil, não obrigava internamente pela ausência do decreto de promulgação. Também consideraram que, em se tratando de órgão administrativo, as decisões exaradas pelo Comitê de Direitos Humanos representavam tão somente recomendações.<sup>93</sup>

## 2.2. Os Sistemas Regionais de Proteção Internacional aos Direitos Humanos

Quanto aos sistemas regionais de proteção aos direitos humanos, buscam internacionalizar os direitos humanos no plano regional. Há vantagens de um sistema regional relativamente ao sistema global: em razão do menor número de Estados envolvidos, o consenso político torna-se facilitado; além disso, um sistema regional pode refletir com

---

<sup>93</sup> André de Carvalho Ramos chama a atenção para o fato de que o Comitê de Direitos Humanos busca dar efetividade as suas decisões e fortalecer o nascimento de norma costumeira obrigatória de Direito Internacional e, para tanto, nomeia Relator Especial para acompanhar a execução de suas deliberações e também se vale de ferramentas de pressão política (como a publicação das conclusões do Relator no Informe Anual do Comitê e também na imprensa internacional). Entretanto, ainda há polêmica acerca da natureza das decisões do Comitê. Poder-se-ia traçar uma distinção entre as decisões de natureza cautelar e as decisões finais. Quanto às primeiras, como se destinam a evitar dano irreparável e assegurar o resultado útil da decisão final, seriam de natureza vinculante. Já as deliberações finais configurariam recomendações, as quais devem ser cumpridas voluntariamente e de boa-fé pelos Estados, em razão do compromisso geral perante o Direito Internacional dos Direitos Humanos. “A conduta dos Estados em negar a força vinculante das deliberações finais e também das medidas provisórias do Comitê de Direitos Humanos no bojo do sistema de petições individuais é mais uma amostra da resistência estatal à interpretação internacionalista dos tratados.” (CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos*, cit., p. 99-105; ver também CARVALHO RAMOS, André de. Lições do ‘caso Lula’ no Comitê de Direitos Humanos. *Consultor Jurídico*, 09 mai. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-09/andre-ramos-licoes-lula-comite-direitos-humanos>. Acesso em: 10 mar. 2023).

maior propriedade as particularidades históricas e culturais dos povos da região.

O vasto *corpus juris* dos direitos humanos estudado acima foi ampliado e aprofundado nos continentes europeu, africano e americano na medida em que instrumentos de proteção, promoção e supervisão também foram confeccionados em âmbito regional e ratificados por Estados de cada região, criando verdadeiros sistemas regionais de proteção de direitos humanos, inspirados pela necessidade do resguardo dos mesmos em âmbito supraestatal.<sup>94</sup>

Passa-se, então, à análise dos sistemas internacionais regionais de proteção aos direitos humanos. Necessário apontar que o sistema interamericano de proteção aos direitos humanos será analisado na segunda parte deste trabalho, em capítulos apartados.

### 2.2.1. O Sistema Europeu de Proteção aos Direitos Humanos

A gênese do sistema europeu dá-se num “contexto de ruptura e de reconstrução dos direitos humanos, caracterizado pela busca de integração e cooperação dos países da Europa ocidental, bem como de consolidação, fortalecimento e expansão de seus valores, dentre eles a proteção dos direitos humanos.”<sup>95</sup> Já durante a II Guerra Mundial, Estados europeus manifestavam uma aspiração por maior unidade na Europa e, inspirados pela internacionalização dos direitos humanos, também pretendiam trazer essa discussão para o campo regional. Instituições de diversos países europeus, bem como organizações internacionais europeias, propunham a criação de uma federação europeia de estados democráticos, sob uma constituição que incluísse um rol de direitos fundamentais. Representantes desse novo “movimento federalista” se reuniram em conferência na Haia, em 1948. Dessa conferência derivou o acordo para duas frentes de trabalho: o estabelecimento de uma Assembleia Parlamentar Europeia e a produção de uma Carta Europeia de Direitos Humanos, a qual deveria ser supervisionada por uma Corte Europeia a que indivíduos pudessem acessar. Com a Guerra Fria, o apelo da integração regional passou

---

<sup>94</sup>É válido colacionar aqui trecho da obra da autora Micheline R. Ishay que busca elucidar o processo de reconhecimento dos direitos humanos a partir de uma abordagem histórico-política: “*Along with increasing trade foreign investment, cultural exchanges, and tourism, there has been an unprecedented spread of global human rights mechanisms – for example, in the form of organizations like the European Commission on Human Rights, the Inter-American Committee [sic] on Human Rights, and many others – a trend propitious for the passage of international human rights legislation and for the development of what some have called a human rights regime*”. (ISHAY, Micheline R. *The history of human rights: from ancient times to the globalization era*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 2008. p. 347).

<sup>95</sup>PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: SaraivaJur, 2019. p. 127.

a centrar-se em resistir aos avanços da União Soviética e em questões de segurança, especialmente após a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), mas sem negligenciar o projeto relacionado aos direitos humanos. Em 5 de maio de 1949, unidos pelos ideais de paz, justiça, cooperação internacional, democracia, progresso social e econômico e respeito aos direitos humanos, dez países<sup>96</sup> criaram o Conselho da Europa, organização inaugural do processo de união continental.

O projeto de convenção de direitos da Europa começou a tomar forma. Entretanto, houve bastante resistência por parte do governo britânico em razão da preocupação no que dizia respeito às implicações domésticas de um mecanismo supranacional de supervisão de direitos humanos. O projeto imperial britânico estaria ameaçado caso fosse instalado um regime de proteção aos direitos humanos que abarcasse os territórios coloniais. Essa preocupação também era manifestada por França e Bélgica. O Reino Unido também se opunha ao manejo de petições individuais e à ideia de uma Corte Europeia com jurisdição vinculante. As objeções britânicas acabaram sendo incorporadas.<sup>97</sup>

A Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, também chamada de Convenção Europeia de Direitos do Homem, foi assinada em 4 de novembro de 1950 e contemplou os direitos individuais clássicos, o que, sob este aspecto, representou um retrocesso em relação ao conteúdo da DUDH. Tal tratado introduziu, originariamente, um sistema bifásico de proteção aos direitos nele contemplados que envolvia duas instituições: a Comissão Europeia de Direitos Humanos e a Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH)<sup>98</sup> – também chamada de Tribunal Europeu dos Direitos do Homem ou Tribunal de Estrasburgo. A Convenção ficou marcada, inicialmente, por uma série de limitações<sup>99</sup>: a exclusão dos direitos econômicos e sociais do texto; a não-

<sup>96</sup>Os membros fundadores foram: Bélgica, Dinamarca, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Reino Unido e Suécia.

<sup>97</sup>ROBERTS, Christopher. *Alternative approaches to human rights: the disparate historical paths of the European, Inter-American and African regional human rights systems*, cit., p. 21-27.

<sup>98</sup>O Art. 19 original da Convenção estabelecia:

“A fim de assegurar o respeito dos compromissos que resultam para as Altas Partes Contratantes da presente Convenção, criam-se:

a) Uma Comissão Europeia de Direitos do Homem, a seguir designada ‘a Comissão’;

b) Um Tribunal Europeu de Direitos do Homem, a seguir designado ‘o Tribunal.’” (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS – ECHR. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and Protocol*. European Convention on Human Rights. Original Texts. Disponível em: [http://www.echr.coe.int/Documents/Archives\\_1950\\_Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Archives_1950_Convention_ENG.pdf). Acesso em: 05 mar. 2023).

<sup>99</sup>Christopher Roberts bem caracterizou a Convenção Europeia de acordo com o momento histórico: “*Unlike the work that was done on the international level, the European Convention was not imagined as a document for all humanity. Rather, its framing was more exclusionary, aimed at demonstrating Western Europe’s exceptionality and underscoring the distinction between Western Europe as a space of rights protection and*

aplicabilidade direta da Convenção aos territórios coloniais, exceto se feita uma declaração em separado; e, o mais importante, o direito de petição individual e a aceitação da jurisdição da Corte eram opcionais. A natureza facultativa da submissão de petições individuais e da supervisão da Corte – manifesta concessão à soberania estatal – trouxe um receio quanto aos possíveis avanços do recém-criado sistema europeu de proteção. Ainda assim, gradualmente, prevaleceu o entusiasmo quanto ao regime e, em 3 de setembro de 1953, a Convenção entrou em vigor com o número de ratificações necessárias. Em 1954, deu-se a composição inicial da Comissão Europeia de Direitos do Homem, órgão criado pela Convenção para assegurar o respeito dos compromissos assumidos pelas Altas partes Contratantes. Na metade de 1955, o número mínimo de aceitações do sistema de submissão de petições individuais possibilitou o início desse mecanismo inovador<sup>100</sup>. Já ao final de 1958, oito Estados<sup>101</sup> haviam aceitado a jurisdição do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, o que viabilizou a composição da Corte em 1959 – a primeira Corte especializada para a análise de casos relacionados a violações de direitos humanos.

Ao longo dos anos, o catálogo de direitos previstos na Convenção foi avolumado e vários direitos foram adicionados ao texto inicial da Convenção, com a adoção de protocolos adicionais à Convenção Europeia de Direitos Humanos. Alguns dos direitos incluídos posteriormente referiam-se à proteção da propriedade, à educação e a eleições livres (Protocolo n. 1); à proibição de prisão por descumprimento de obrigações contratuais, à proibição de expulsão de nacionais, à liberdade de circulação e à de escolher livremente sua residência (Protocolo n. 4); à abolição da pena de morte em tempos de paz (Protocolo n. 6); ao duplo grau de jurisdição em matéria penal, à indenização em caso de erro judiciário, à igualdade entre os cônjuges (Protocolo n. 7); à proibição de todas as formas de discriminação (Protocolo n. 12); à abolição da pena de morte em todas as circunstâncias, inclusive em tempos de guerra (Protocolo n. 13) etc.

Conforme mencionado acima, quando da fundação do sistema, existia a Comissão Europeia de Direitos do Homem, que era encarregada de receber e processar denúncias de Estados Partes sobre infrações aos enunciados da Convenção imputáveis a outro Estado

---

*the lack of rights protection elsewhere.*” (ROBERTS, Christopher. *Alternative approaches to human rights: the disparate historical paths of the European, Inter-American and African regional human rights systems*, cit., p. 28).

<sup>100</sup> Irlanda e Dinamarca foram os Estados precursores, sendo seguidos por Bélgica, Islândia, Alemanha Ocidental e Suécia. Vale ressaltar que o Reino Unido aceitou tal sistemática em 1966, quando do fim de seu império colonial. Itália aderiu em 1973; Suíça, em 1974; e a França, somente em 1981.

<sup>101</sup> Irlanda e Dinamarca novamente pioneiros, sendo seguidos pelos Países Baixos, Alemanha Ocidental, Bélgica, Áustria, Luxemburgo e Islândia.

Parte. Além disso, a Comissão poderia conhecer de petições individuais a ela dirigidas por particular, grupo de particulares ou organização não governamental acerca de violação à Convenção cometida por um Estado Parte, desde que tal Estado tivesse declarado reconhecer a competência da Comissão para tal mecanismo. Ou seja, o direito de petição individual à Comissão Europeia de Direitos do Homem era, inicialmente, cláusula de aceitação facultativa e estava sujeito ao prévio esgotamento dos recursos internos. Tratava-se de um sistema bifásico. Sidney Guerra explica em detalhe o modo como a Comissão operava quando da apreciação de queixas individuais:

As queixas eram examinadas a título preliminar pela Comissão, que decidia sobre a sua admissibilidade. Existia uma tentativa de conciliação nas queixas declaradas admissíveis. Caso tal tentativa falhasse, a Comissão redigia um relatório estabelecendo os fatos e formulando um parecer sobre o mérito da causa. Tal relatório era transmitido ao Comitê de Ministros.

No caso de o Estado requerido ter aceito a jurisdição obrigatória do Tribunal, a Comissão e qualquer Estado contratante dispunham de um prazo de três meses, a contar da transmissão do relatório ao Comitê de Ministros, para enviar o caso ao Tribunal. Este último deveria proferir uma decisão definitiva e vinculativa. Nesse momento, os indivíduos não podiam provocar o Tribunal.

No caso de a queixa não ser transmitida ao Tribunal, incumbia ao Comitê de Ministros decidir se existia ou não uma violação da Convenção e arbitrar, eventualmente, uma reparação razoável à vítima. O Comitê de Ministros era igualmente responsável pela vigilância da execução dos acórdãos do Tribunal.<sup>102</sup>

Conforme a lição de André de Carvalho Ramos, a natureza jurídica da Comissão Europeia de Direitos do Homem “foi considerada pela doutrina como sendo ‘quase judicial’”.<sup>103</sup> Chegou a ser comparada com uma espécie de Ministério Público, uma vez que a Comissão estava encarregada de investigar e também era titular da ação de responsabilidade internacional do Estado perante a Corte Europeia de Direitos Humanos.<sup>104</sup>

A partir do colapso do bloco soviético, novos Estados do centro e do leste europeu aderiram à Convenção. Entre 1990 e 1996, o Conselho da Europa ganhou dezoito novos membros. A transição democrática que se operava produziu uma atmosfera política favorável para o projeto europeu de direitos humanos. Logicamente, em decorrência da maior conscientização relativamente à Convenção, da familiaridade com o sistema, do aumento das demandas e da complexidade dos casos, a necessidade de reformas ficou patente. O volume de casos colocava pressão na Corte, mas essa pressão era ainda maior na Comissão, que devia atuar em primeiro lugar. O sistema não era imutável e, com o intuito

---

<sup>102</sup>GUERRA, Sidney. *Curso de direitos humanos*, cit., p. 174.

<sup>103</sup>CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos*, cit., p. 182. (grifo do autor)

<sup>104</sup>*Id. Ibid.*

de facilitar o acesso a ele e de fortalecer o mecanismo de supervisão inicialmente criado, reformas foram introduzidas por meio da adoção de protocolos. Com a adoção do Protocolo n. 9, foi outorgado à vítima o direito de peticionar contra o Estado diretamente à Corte, após o ainda necessário trâmite perante a Comissão. O Protocolo n. 9 foi suplantado pela adoção do Protocolo n. 11, o qual consagrou uma nova sistemática, fortalecendo a justicialização do sistema europeu.<sup>105</sup> A partir do Protocolo n. 11, que entrou em vigor em 1 de novembro de 1998, é que ficou delineado o novo sistema europeu de proteção aos direitos humanos, com o direito de petição e a supervisão da Corte como recursos inerentes ao sistema, e não mais facultativos. Com a entrada em vigor do Protocolo n. 11 é que foi consagrado definitivamente o *locus standi* do indivíduo perante o Tribunal Europeu de Direitos do Homem, isto é, o indivíduo vítima de violações de direitos humanos poderia apresentar sua ação diretamente ao Tribunal. Devido a esta significativa reforma efetuada no sistema, a Comissão Europeia de Direitos do Homem acabou por ser extinta, abrindo caminho para o acesso direto do indivíduo vítima à Corte Europeia de Direitos Humanos.<sup>106 107</sup> André de Carvalho Ramos reconhece a importância da Comissão Europeia no passado do sistema europeu, mas entende que ela ficou obsoleta, sendo sacrificada em nome da agilidade e da rapidez na apreciação dos casos de violação de direitos humanos, o que garantiu “credibilidade ao renovado sistema europeu de direitos humanos, pois como se sabe, tutela tardia e demorada é tutela injusta.”<sup>108</sup>

As reformas concretizadas trouxeram um ganho de eficiência ao sistema; entretanto, esse ganho de eficiência não era perceptível na mesma proporção que o aumento das petições recebidas. Na recém-lançada obra do autor Christopher Roberts, que traz uma comparação detalhada entre os sistemas regionais de proteção aos direitos humanos, os seguintes dados são postos a respeito do sistema europeu:

Na década de 1960, a Comissão registrou 3.662 petições e declarou 49 admissíveis; na década de 1970, esses números subiram para 4.492 e 163,

<sup>105</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*, cit., 9. ed., p. 136.

<sup>106</sup> De acordo com a lição de Fábio Konder Comparato, a Comissão Europeia de Direitos do Homem era um órgão intermediário entre o queixoso e a Corte Europeia de Direitos Humanos e que estava incumbida de fazer a triagem das denúncias formuladas, de investigar fatos e manifestar sua opinião fundada sobre a ocorrência ou não de violações de direitos. Com o Protocolo n. 11, a Comissão foi extinta, decisão que, na opinião do autor, foi infeliz, uma vez que transferiu grande parte de suas atribuições ao Tribunal, o qual ficou, em pouco tempo, sobrecarregado de processos e sem condições de desempenhar satisfatoriamente as suas atribuições. (COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*, cit., p. 283-284).

<sup>107</sup> Sidney Guerra chama a atenção para o fato de que a extinção da Comissão Europeia de Direitos Humanos também acarretou mudanças no Comitê de Ministros, o qual perdeu sua capacidade decisória nos casos que não eram submetidos à apreciação da Corte pela Comissão. (GUERRA, Sidney. *Curso de direitos humanos*, cit., p. 184).

<sup>108</sup> CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos*, cit., p. 185.

respectivamente; e na década de 1980, para 7.085 e 455. Entre 1990 e a extinção da Comissão, em 1998, a Comissão registrou 29.117 petições e declarou 4.253 admissíveis. Este ritmo aumentou ainda mais nos anos seguintes: entre 1998 e 2004, a Corte encaminhou 120.642 petições a órgãos de decisão e declarou 4.717 casos admissíveis. (tradução livre)<sup>109</sup>

É de se complementar com os dados trazidos por Flávia Piovesan, que entende que a inovação trazida pelo Protocolo n. 11, apesar de constituir extraordinário avanço, também representou grande desafio por conta do aumento de demandas submetidas à Corte:

Se apenas 10 decisões foram proferidas pela Corte Europeia na década de 1960, 26 na década de 1970 e 169 na década de 1980, mais de 800 decisões foram proferidas nos anos 90. [...] Note-se que, apenas em 2006, foram recebidas 50.500 petições, não sendo admitidas 28.610 delas. Foram proferidas 1.560 decisões referentes a 1.720 petições, remanescendo, ainda, 89.887 petições pendentes na Corte Europeia de Direitos Humanos. Em dezembro de 2012, estimava-se que uma média de 50.000 novos casos eram submetidos por ano à Corte. Em julho de 2012, o universo de casos pendentes alcançava o elevado número de 143.000.<sup>110</sup>

Como já antecipado, este incremento também teve como causa a expansão do Conselho da Europa. Mas mais importante do que tal justificativa, o sistema congestionou de tal forma por conta da maior familiaridade com os mecanismos e a extensão e o impacto da sua jurisprudência. Como se repete com frequência no meio acadêmico, o sistema tornou-se vítima do próprio sucesso, com grande acúmulo de petições a serem processadas e demora na conclusão de casos.

Foi diante deste cenário que novas reformas procedimentais ao sistema se tornaram não apenas necessárias, mas urgentes para garantir que a Corte seguisse exercendo sua autoridade jurídica e moral na proteção dos direitos humanos na Europa. Com a adoção do Protocolo n. 14, que entrou em vigor em 1 de junho de 2010, novos critérios de admissibilidade de casos foram introduzidos, bem como o tratamento de casos repetitivos ou manifestamente inadmissíveis. O Protocolo n. 15, adotado em 2013 e em vigor tão somente a partir de 1 de agosto de 2021, adicionou ao Preâmbulo da Convenção Europeia de Direitos do Homem referência ao princípio da subsidiariedade e da doutrina da margem de apreciação e reduziu o prazo para a submissão de casos ao Tribunal de seis para quatro

<sup>109</sup>ROBERTS, Christopher. *Alternative approaches to human rights: the disparate historical paths of the European, Inter-American and African regional human rights systems*, cit., p. 108. Passagem original, em inglês: “In the 1960s, the Commission registered 3,662 applications and declared 49 admissible; in the 1970s those numbers were up to 4,492 and 163 respectively; and in the 1980s to 7,085 and 455. Between 1990 and the abolition of the Commission in 1998, the Commission registered 29,117 applications and declared 4,253 admissible. This pace increased further in the following years: between 1998 and 2004, the Court allocated 120,642 applications to decision-making bodies and declared 4,717 cases admissible.”

<sup>110</sup>PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*, cit., 9. ed., p. 137-139.

meses, a contar da data da decisão doméstica definitiva. O Protocolo n. 16, também adotado em 2013 e tendo entrado em vigor em 1 de agosto de 2018, permitiu às mais altas cortes e tribunais dos Estados Partes requisitar opinião consultiva à CEDH, com a finalidade de aprofundar a relação entre a Corte e as autoridades nacionais e reforçar a implementação da Convenção, de acordo com o princípio da subsidiariedade.

Atualmente, o Conselho da Europa conta com 46 Estados Membros<sup>111</sup> e todos os membros são partes da Convenção Europeia de Direitos do Homem e reconheceram a jurisdição da Corte Europeia de Direitos Humanos.

De acordo com as estatísticas mais recentes, a Corte Europeia de Direitos Humanos recebeu 45.500 petições ao longo do ano de 2022; 39.570 queixas foram decididas (julgamento final ou decisão de inadmissibilidade); 74.650 petições seguem pendentes.<sup>112</sup> Diante dos números recentes, André de Carvalho Ramos se pronuncia no sentido de que, por um lado, o sistema europeu ganhou relevância e cada vez mais os indivíduos o procuram, mas, por outro lado, “o congestionamento de casos preocupa, pois uma Corte com 46 juízes analisa atualmente violações de direitos humanos em um agregado de mais de 690 milhões de pessoas, o que pode sugerir a necessidade de profunda reflexão sobre o que se espera de um ‘Tribunal Internacional de Direitos Humanos’”.<sup>113</sup>

Vale reforçar que as decisões da CEDH são juridicamente vinculantes, isto é, obrigatórias. As decisões declaram se houve ou não violação à Convenção e podem determinar medidas de reparação e medidas gerais a serem implementadas pelos Estados – em especial, alterações na legislação interna. A decisão final da Corte é transmitida ao Comitê de Ministros do Conselho da Europa, órgão político incumbido de supervisionar a

---

<sup>111</sup> São, atualmente, membros do Conselho da Europa: Albânia, Alemanha, Andorra, Armênia, Áustria, Azerbaijão, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Geórgia, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Macedônia, Malta, Moldávia, Mônaco, Montenegro, Noruega, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Romênia, San Marino, Sérvia, Suécia, Suíça, Turquia, Ucrânia.

Vale referir que a Rússia deixou de ser Estado Membro do Conselho da Europa em 16 de março de 2022, na sequência da invasão russa à Ucrânia, após procedimento de expulsão em conformidade com o art. 8 do Estatuto do Conselho da Europa – ver Resolução do Comitê de Ministros CM/Res (2022)2. A Rússia assinou a Convenção Europeia de Direitos Humanos em 1996, cuja entrada em vigor para o Estado se deu em 05 de maio de 1998. A denúncia à Convenção consta de 16 de março de 2002, com efeito a partir de 16 de setembro de 2022.

Informações disponíveis no *website* do Conselho da Europa: COUNCIL OF EUROPE. Disponível em: <https://www.coe.int/pt/web/about-us>. Acesso em: 31 mar. 2023.

<sup>112</sup> EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS – ECHR. *Statistics*. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=> Acesso em: 18 mar. 2023; EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS – ECHR. *Analysis of statistics 2022*. Disponível em: [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_analysis\\_2022\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2022_ENG.pdf). Acesso em: 18 mar. 2023.

<sup>113</sup> CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos*, cit., p. 188-189.

efetivação das decisões da Corte. Em caso de não cumprimento de decisão da Corte, a penalidade mais severa que pode ser aplicada é a expulsão do Conselho da Europa.

Apesar de ser o sistema de proteção mais desenvolvido e longo e de contar com alto grau de cumprimento das decisões da Corte, ainda há o desafio da efetiva incorporação dos parâmetros mínimos protetivos pelos países da Europa Central e do Leste. Como mencionado anteriormente, a acessão dos países do centro e do leste europeu ao Conselho da Europa, com regimes democráticos incipientes e um histórico de graves e sistemáticas violações de direitos humanos, representou maior heterogeneidade ao sistema. Nesse tocante, tem-se percebido um diálogo regional crescente em matéria de direitos humanos, especialmente com o sistema interamericano. Em razão da transição democrática recente que se operou em diversos Estados do continente americano e da particularidade das violações na região, a Corte Europeia passou a ser mais permeável à jurisprudência interamericana com relação a graves violações de direitos humanos. É o fenômeno que Flávia Piovesan chama de “interamericanização” do sistema europeu.<sup>114</sup>

Há, ainda, no âmbito do Conselho da Europa um Comissariado de Direitos Humanos, instituição estabelecida em 1999, cuja missão é manter os Estados alertas e vigilantes com relação ao que obstaculiza a fruição dos direitos humanos, e também auxiliar os Estados com expedientes que promovam e implementem tais direitos e garantias. O Comissariado em exercício conduz visitas a Estados, a fim de monitorar a situação de direitos humanos em determinadas localidades e lograr um diálogo direto com autoridades e população local. O Comissariado também interage, fornece orientações e recomendações e busca conscientizar indivíduos, governos e organizações da sociedade civil acerca de parâmetros protetivos, através de publicações temáticas e organização de *workshops*.

Não se pode deixar de fazer referência à Carta Social Europeia (*European Social Charter*), adotada no âmbito do Conselho da Europa, em 1961, e em vigor a partir de 1965, a qual endereçou em detalhe os direitos econômicos e sociais outrora omitidos na Convenção. Tal documento foi emendado ao longo do tempo. Vale ressaltar que, por força do art. 32 da Convenção Europeia de Direitos do Homem e do Regulamento da Corte Europeia de Direitos Humanos, a Carta Social Europeia não está abarcada na competência da CEDH;

---

<sup>114</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*, cit., 9. ed., p. 128; 146; 149.

violações aos dispositivos da Carta Social Europeia não estão sujeitos à jurisdição da Corte; portanto, a Carta não está sujeita a *judicial enforcement*.<sup>115</sup>

Menção também deve ser feita à União Europeia e seus mecanismos de promoção e proteção aos direitos humanos. No ano de 1992, o Tratado de Maastricht constituiu a União Europeia. Em 2000, foi adotada, em Nice, a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. Trata-se de um documento arrojado, que consubstanciou direitos esparsos contidos em documentos do Conselho da Europa (como a Convenção Europeia de Direitos Humanos e a Carta Social Europeia), da ONU, da OIT, bem como os parâmetros protetivos mínimos já assentados na extensa jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos. Esta Carta tinha tão somente valor político até a sua incorporação pelo Tratado de Lisboa, de 13 de dezembro de 2007, o qual reformou o Tratado da União Europeia. Assim, a partir do Tratado de Lisboa, o art. 6º do Tratado da União Europeia passou a estabelecer que a União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, a qual passou a ser juridicamente vinculativa. A Carta contém um rol de direitos civis e políticos, bem como de direitos econômicos sociais e culturais, representando uma síntese dos valores partilhados pelos Estados-membros da União Europeia. O Tribunal de Justiça da União Europeia, ou Tribunal de Luxemburgo, passa a ser uma outra instância de salvaguarda dos direitos humanos no âmbito europeu.

Por fim, Jack Donnelly ainda faz menção aos mecanismos de promoção da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), uma organização intergovernamental regional que abarca 57 Estados da Europa, Ásia e América do Norte. O respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais é um dos pilares do conceito de segurança integral da OSCE. Referência específica é feita ao Escritório para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*), o qual monitora a situação de direitos humanos nos Estados participantes, presta assistência para fortalecer as instituições democráticas, supervisiona eleições e promove campanhas de educação e conscientização sobre os mais diversos temas, como igualdade de gênero, melhora dos procedimentos judiciais, inclusão de minorias etc. Há, ainda, missões *in situ*, como, por exemplo, a Missão na Bósnia e Herzegovina, a Missão na Sérvia, a Missão em Montenegro, a Missão no Kosovo, a Presença na Albânia etc.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup>DONNELLY, Jack. *Universal human rights in theory and practice*, cit., p. 233.

<sup>116</sup>DONNELLY, Jack. *Universal human rights in theory and practice*, cit., p. 234.

Como visto, os cidadãos europeus possuem uma gama de mecanismos e instituições multilaterais à disposição.<sup>117</sup> Sidney Guerra reconhece, com entusiasmo, o caráter transformador do sistema de proteção do indivíduo que reconhece a valorização da dignidade humana e permite que possíveis injustiças e/ou falhas produzidas a nível doméstico possam ser endereçadas por essa estrutura supranacional, e conclui, auspicioso, que “o sistema de proteção dos direitos humanos no velho continente, que tem sofrido contínuo aprimoramento ao longo dos anos, pode influenciar de forma positiva os demais sistemas de proteção consagrados no plano regional, em especial nas regiões africana, árabe e americana.”<sup>118</sup>

### 2.2.2. O Sistema Africano de Proteção aos Direitos Humanos

“Se o sistema regional europeu apresenta-se como o mais amadurecido e consolidado dos sistemas regionais, estando o sistema interamericano em posição intermediária, o sistema regional africano é o mais recente e incipiente, em pleno processo de consolidação e construção.”<sup>119</sup> É assim que Flávia Piovesan qualifica o sistema africano de promoção e proteção de direitos humanos.

A adoção de um sistema de proteção de direitos humanos na África foi tardia, e para explicar o processo é preciso levar em consideração o período de descolonização vivido no continente após a II Guerra Mundial, bem como as graves e sistemáticas violações de direitos humanos experimentadas em vários Estados daquele continente.<sup>120</sup>

O princípio da autodeterminação dos povos foi referenciado pela primeira vez na declaração de princípios conjunta feita pelo Presidente dos Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, e pelo Primeiro-Ministro britânico, Winston Churchill, em agosto de 1941, na chamada Carta do Atlântico. Também constou no art. 1º da Carta das Nações Unidas, quando enunciado que um dos propósitos da recém-criada organização era o desenvolvimento de relações amistosas entre nações, baseadas no respeito aos princípios de igualdade de direitos e autodeterminação dos povos. Entretanto, não estava claro que o Reino Unido queria, de

<sup>117</sup>Jack Donnelly resume da seguinte maneira: “*Citizens of Europe thus have a considerable array of regional multilateral mechanisms available to them not just to encourage their governments to implement their obligations but in many instances to make legally binding findings of violations that, given the context of extensive and intensive regional cooperation, usually are in fact complied with by states.*” (*Id. Ibid.*).

<sup>118</sup>GUERRA, Sidney. *Curso de direitos humanos*, cit., p. 185, 188.

<sup>119</sup>PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*, cit., 9. ed., p. 253.

<sup>120</sup>SANTOS, Alberto Silva. *A internacionalização dos direitos humanos e o sistema interamericano de proteção*, cit., p. 92-93.

fato, a aplicação de tal princípio em seus territórios coloniais, assim como outras potências europeias que ainda mantinham colônias em solo africano. A dominação colonial estava alicerçada em graves e sistemáticas violações de direitos, e quando as lutas por independência se intensificaram, a repressão colonial e os abusos a direitos se deram na mesma proporção. Para que qualquer debate ou apelo para o respeito a direitos básicos adquirisse força era necessário o fim do jugo colonial. No final da década de 1950, o movimento de descolonização ganhou tração, e um número crescente de Estados africanos logrou sua independência, encampando direitos e garantias fundamentais em seus documentos constitutivos, o que deflagrou a influência da DUDH e da CEDH também no continente africano.<sup>121</sup>

A Organização da Unidade Africana (OUA), a primeira instituição continental pós-movimento independentista, foi estabelecida em 25 de maio de 1963, em Addis Abeba, na Etiópia. Os propósitos da OUA eram promover a unidade e a solidariedade entre os Estados africanos; coordenar e intensificar a cooperação e os esforços para garantir uma melhor qualidade de vida à população; defender a soberania, a integridade territorial e a independência dos Estados; erradicar todas as formas de colonialismo na África; e promover a cooperação internacional, com base nos preceitos da Carta das Nações Unidas e da DUDH. Mesmo com a menção a importantes instrumentos de salvaguarda de direitos humanos, naquele momento restava claro que o principal propósito da nova organização não era a promoção e a proteção dos direitos humanos da coletividade daquela região, mas sim a libertação do continente dos resquícios da colonização e do *apartheid*.

Após a adoção do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, houve uma série de conferências organizadas pela ONU que acabaram por suscitar a criação de um sistema regional de proteção aos direitos humanos na África. Ainda assim, após a independência, Estados africanos relutavam em criar algum mecanismo regional de monitoramento e proteção a direitos humanos pelo receio de potencial interferência na jurisdição doméstica. Em 1979, o Presidente do Senegal, Léopold Sédar Senghor, propôs uma resolução junto à Organização da Unidade Africana para o estabelecimento de um grupo de especialistas com a missão de preparar um anteprojeto de carta regional de direitos, com a previsão de órgãos de promoção e proteção, resolução essa que foi adotada por unanimidade. Algumas vezes

---

<sup>121</sup> ROBERTS, Christopher. *Alternative approaches to human rights: the disparate historical paths of the European, Inter-American and African regional human rights systems*, cit., p. 71-74.

davam suporte para a ideia de criação de uma corte regional de direitos humanos, mas os especialistas optaram por fazer constar no anteprojeto uma comissão. No dia 27 de junho de 1981, foi adotada a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, também conhecida como Carta de Banjul.<sup>122</sup> A Carta replicou os direitos civis e políticos contidos em outros tratados internacionais e incorporou, de forma pioneira, direitos econômicos, sociais e culturais no mesmo instrumento. Além disso, menção inovadora foi feita aos direitos coletivos dos povos – direito de todo povo à existência; à autodeterminação; ao desenvolvimento econômico, social e cultural; à livre disposição das suas riquezas e recursos naturais; à paz; à segurança; ao meio ambiente satisfatório etc.<sup>123</sup> Também de forma inédita, foram prescritos deveres dos indivíduos para com a família, a sociedade, o Estado e outras coletividades, bem como para com a comunidade internacional.<sup>124</sup>

Uma das maiores realizações da Carta Africana foi o estabelecimento da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (art. 30), a exemplo das experiências europeia e interamericana. Conforme a Carta, a incumbência da Comissão Africana é promover e proteger os direitos humanos e dos povos. No âmbito promocional, a Comissão pode efetuar estudos e elaborar relatórios sobre problemas africanos no domínio dos direitos humanos e dos povos e oferecer recomendações aos governos, se necessário. No campo da proteção, cabe à Comissão endereçar as comunicações sobre violações provenientes dos Estados, ênfase devendo ser dada para soluções amistosas. Quanto às petições individuais, ainda que a proposta levada a debate durante os trabalhos preparatórios da Carta considerasse atribuir à Comissão competência inequívoca para a análise de queixas individuais, o texto final da Carta adotou terminologia vaga nesse sentido e menciona tão somente “outras comunicações”. Além disso, a Carta trouxe, inicialmente, restrições quanto à publicação dos procedimentos e decisões da Comissão, o que ainda denotava o receio dos Estados quanto ao mecanismo de supervisão supranacional.

---

<sup>122</sup>UNIÃO AFRICANA – UA. Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos – CADHP. *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*. Disponível em: <http://achpr.au.int/pt/charter/carta-africana-dos-direitos-humanos-e-dos-povos>. Acesso em: 20 mar. 2023.

<sup>123</sup>ROBERTS, Christopher. *Alternative approaches to human rights: the disparate historical paths of the European, Inter-American and African regional human rights systems*, cit., p. 76-82.

<sup>124</sup>Jack Donnelly ironiza o fato destes deveres individuais terem constado num instrumento de garantia de direitos humanos: “*In addition – and quite oddly for a human rights instrument – the African charter gives considerable emphasis to individual duties.*” (DONNELLY, Jack. *Universal human rights in theory and practice*, cit., p. 237).

Por se tratar a Comissão Africana de órgão político<sup>125</sup>, restava assente entre os Estados que as decisões da Comissão não eram vinculantes.

A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos entrou em vigor tão somente em 21 de outubro de 1986<sup>126</sup>, após a maioria dos Estados membros da OUA terem depositado as ratificações. Chama a atenção o fato de que dentre os Estados que ratificaram a Carta estavam grandes violadores de direitos humanos, o que evidenciava que, naquele momento, o comprometimento com a Carta estaria mais para uma declaração de legitimidade política do que um engajamento para a promoção e proteção de direitos básicos. A Comissão foi formalmente inaugurada em 2 de novembro de 1987 e estabeleceu suas primeiras regras de procedimento em 1988. Ainda que as normas sobre o processamento de petições individuais seguissem dúbias, muitas queixas começaram a chegar aos cuidados da Comissão logo que ela se instalou, passando a Comissão a aceitar tais petições. Em 1995, a Comissão adotou novas regras de procedimento, promovendo a publicidade dos casos e das sessões da Comissão e trazendo maior independência com relação à OUA.

Ou seja, o trabalho da Comissão ganhou mais autonomia e proeminência. Em 1995, a Comissão estabeleceu um precedente importante no que diz respeito à regra do esgotamento dos recursos internos, excepcionando-a nos casos de maciças e sistemáticas violações de direitos humanos. Nos anos seguintes, a atuação da Comissão com relação a essas queixas se tornou reiterada e notória. Outro precedente importante trazido pelo trabalho da Comissão foi a consolidação de determinados casos individuais pela impossibilidade de tratar de forma isolada e individualizada padrões recorrentes de violações em contextos políticos conturbados, em meio a transições democráticas ou golpes militares. A atuação da Comissão também ficou marcada pelas medidas de reparação determinadas em face de Estados infratores, em especial a implementação de reformas internas e a anulação de legislação incompatível com a Carta, demonstrando a sua visão acerca do efeito das obrigações derivadas do Direito Internacional dos Direitos Humanos sobre a legislação interna dos Estados. A natureza das violações estava frequentemente vinculada a golpes de Estado ou tentativas de golpe, degradação ambiental por exploração de recursos naturais, torturas, detenções arbitrárias, execuções sumárias, deportações em massa de imigrantes,

---

<sup>125</sup>Flávia Piovesan e André de Carvalho Ramos se referem a ele como órgão “quase judicial”. (PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*, cit., 9. ed., p. 259, 264; CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos*, cit., p. 305).

<sup>126</sup>Como marco da entrada em vigor da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, o dia 21 de outubro é celebrado anualmente como o Dia Africano dos Direitos Humanos.

discriminação em face de populações autóctones etc. Seguem, por oportunas, as palavras de Christopher Roberts resumindo a atuação da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos:

Em suma, embora as perspectivas para a Comissão possam não ter parecido promissoras quando da sua criação, dado o difícil contexto daquele momento e sua independência institucional limitada, entre meados e fim da década de 1990, a Comissão tinha alcançado considerável progresso. Isso pôde ser verificado pelo maior nível de independência galgado pela Comissão, sua abordagem mais favorável à publicidade, sua vontade de estabelecer parcerias com a sociedade civil e sua disposição para considerar comunicações "individuais" - mesmo que ainda preferisse que essas comunicações dissessem respeito a situações generalizadas e maciças de violações. (grifo do autor; tradução livre)<sup>127</sup>

Além do sistema de petições interestatais e individuais, a Comissão, também no âmbito de seu mandato de proteção, recebe e considera relatórios periódicos dos Estados Partes da Carta Africana sobre as medidas legislativas e administrativas tomadas para dar efetividade aos direitos e garantias expressos na Carta.

A exemplo do sistema global de promoção e proteção de direitos humanos, o sistema regional africano também adotou, no âmbito da Comissão, Mecanismos Especiais, subsidiários, de promoção e proteção. Tal como os Procedimentos Especiais do Conselho de Direitos Humanos da ONU, a Comissão Africana criou relatorias especiais, comitês e grupos de trabalho acerca de temáticas específicas como, por exemplo, os direitos de pessoas que vivem com HIV, indústria extrativa e meio ambiente, minorias, execuções extrajudiciais, desaparecimentos forçados, condições carcerárias, liberdade de expressão e acesso à informação, direitos das mulheres etc.<sup>128</sup> Os especialistas destes mecanismos têm um papel

<sup>127</sup>ROBERTS, Christopher. *Alternative approaches to human rights: the disparate historical paths of the European, Inter-American and African regional human rights systems*, *cit.*, p. 158. O trecho original, em inglês: “*In sum, while the prospects for the Commission might not have seemed promising when it was created, given the difficult context of its formation and the Commission’s limited independence, by the mid to late 1990s the Commission had made huge strides. This was illustrated by the Commission’s assertion of a greater degree of independence, its more forceful approach to publicity, its willingness to partner with civil society, and its willingness to consider ‘individual’ communications – even if it still preferred that those communications concern widespread situations of violations.*”

<sup>128</sup>Há 12 Mecanismos Especiais elencados no *website* da Comissão, a saber: Comitê para a Proteção dos Direitos das pessoas com HIV/SIDA e das Pessoas em Risco, Vulneráveis e Afetadas pelo HIV/SIDA; Grupo de Trabalho para as Indústrias Extrativas, Meio Ambiente e Violação dos Direitos Humanos, Grupo de Trabalho para os Direitos das Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência; Grupo de Trabalho para a Pena de Morte e Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias na África; Relatoria Especial sobre Defensores dos Direitos Humanos e Ponto Focal para as Represálias na África; Relatoria Especial para Liberdade de Expressão e Acesso à Informação; Relatoria Especial sobre Refugiados, Solicitantes de Asilo, Deslocados Internos e Migrantes na África; Comitê para a Prevenção da Tortura na África; Grupo de Trabalho para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Grupo de Trabalho sobre Populações/Comunidades Autóctones na África; Relatoria Especial para os Direitos das Mulheres; Relatoria Especial sobre Prisões, Condições de Detenção e Policiamento na África. (AFRICAN UNION – AU. African Commission on Human and People's

importante na pesquisa de informações e na elaboração de relatórios que podem ensejar recomendações aos Estados.

A Comissão também pode conduzir missões a Estados Partes para investigar alegações de graves infrações a direitos humanos e, ao final, pode emitir recomendações. Por fim, a Comissão atua em cooperação com outras instituições, globais ou regionais, de promoção, monitoramento e proteção a direitos humanos.

O trabalho da Comissão fica prejudicado por conta da ausência de mecanismos que assegurem o cumprimento de suas recomendações pelos Estados infratores. André de Carvalho Ramos refere que “o mecanismo *quase judicial* da Carta de Banjul ressenete-se da falta de força vinculante.”<sup>129</sup>

A ideia de criar uma corte africana de direitos humanos ganhou impulso a partir de debates acadêmicos e da pressão exercida por organizações da sociedade civil no pós-Guerra Fria. O Protocolo relativo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos sobre a criação de um Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos<sup>130</sup> foi adotado em 1998 e previu o estabelecimento do Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos, também conhecido por Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos, no seio da OUA. O art. 2º do Protocolo estabeleceu que o Tribunal completaria as funções que a Carta havia conferido à Comissão. Vale chamar a atenção para o art. 5º do Protocolo, o qual autorizou a Comissão, Estados e organizações intergovernamentais africanas a submeterem casos ao Tribunal. Entretanto, a novidade foi a permissão outorgada a organizações não governamentais e a indivíduos de acudirem diretamente ao Tribunal desde que o Estado envolvido tivesse depositado uma declaração de aceitação de competência do Tribunal para lidar com os casos submetidos por particulares e ONGs. O Protocolo entrou em vigor em 25 de janeiro de 2004, e o Tribunal foi estabelecido, finalmente, em 2006, em Arusha, na Tanzânia, e passou a ser uma nova instituição, adicionalmente à Comissão, para a apreciação

---

Rights – ACHPR. *Special Mechanisms*. Disponível em: <http://achpr.au.int/en/special-mechanisms>. Acesso em: 21 mar. 2023).

<sup>129</sup>CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos, cit.*, p. 305. (grifos do autor)

<sup>130</sup>TRIBUNAL AFRICANO DOS DIREITOS DO HOMEM E DOS POVOS. O Tribunal: Documentos Básicos: *Protocolo relativo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos sobre a criação de um Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos*. Disponível em: <https://www.african-court.org/wpafc/wp-content/uploads/2021/07/2-PROTOCOLO-DA-CARTA-AFRICANA-DOS-DIREITOS-DO-HOMEM-E-DOS-POVOS-RELATIVO-A-CRIACAO-DE-UM-TRIBUNAL-AFRICANO-DOS-DIR.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

de queixas sobre violações de direitos. Atualmente, 34 Estados africanos<sup>131</sup> ratificaram o Protocolo, mas tão somente sete<sup>132</sup> mantêm as declarações de aceitação da competência da Corte para casos iniciados por ONGs ou particulares.

A apreciação de casos individuais pela Comissão foi bastante reduzida a partir de 2010. A Corte Africana, que já estava em funcionamento à época, logrou tratar de algumas questões que ficaram sobrestadas perante a Comissão. Entretanto, o poder vinculativo das sentenças da Corte fez com que vários Estados, inconformados com o mérito das decisões, retrocedessem quanto à declaração de aceitação do acesso direto do indivíduo a sua jurisdição. O sistema voltou a enfrentar sérios desafios.<sup>133</sup>

Ficou evidente que a OUA, apesar do êxito obtido com a criação do Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos, tinha maior foco nos esforços de libertação colonial e não numa agenda de direitos humanos, integração e desenvolvimento socioeconômico. A partir de 1999, lideranças africanas na OUA começaram a discutir a criação de uma nova instituição continental, o relançamento de uma organização panafricana que desse continuidade ao trabalho da OUA, mas redirecionando o foco da instituição. A finalidade seria realizar todo o potencial africano, afastando-se dos esforços de descolonização para possibilitar a adoção de uma agenda de cooperação e integração africanas que produzissem crescimento e desenvolvimento para a região. Assim, o Ato Constitutivo da União Africana foi adotado em 11 de julho de 2000, tendo sido a União Africana (UA) efetivamente estabelecida em 2002, sucedendo à Organização da Unidade Africana.

É de se notar que, com a criação da UA, planos para a constituição de uma Corte Africana de Justiça passaram a ser aventados, no intuito de promover maior integração regional. Contudo, o Protocolo sobre a criação de um Tribunal Africano dos Direitos do

---

<sup>131</sup> África do Sul, Argélia, Benin, Burkina Faso, Burundi, Camarões, Chade, Costa do Marfim, Comores, Congo, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné Bissau, Ilhas Maurício, Líbia, Lesoto, Madagascar, Malawi, Mali, Moçambique, Mauritânia, Níger, Nigéria, Quênia, República Democrática do Congo, Ruanda, Saara, Senegal, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda e Zâmbia. (AFRICAN UNION – AU. *Treaties: Status of all Treaties: Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights: Status List*. Disponível em: [https://au.int/sites/default/files/treaties/36393-sl-PROTOCOL\\_TO\\_THE\\_AFRICAN\\_CHARTER\\_ON\\_HUMAN\\_AND\\_PEOPLESRIGHTS\\_ON\\_THE\\_ESTABLISHMENT\\_OF\\_AN\\_AFRICAN\\_COURT\\_ON\\_HUMAN\\_AND\\_PEOPLES\\_RIGHTS\\_0.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/36393-sl-PROTOCOL_TO_THE_AFRICAN_CHARTER_ON_HUMAN_AND_PEOPLESRIGHTS_ON_THE_ESTABLISHMENT_OF_AN_AFRICAN_COURT_ON_HUMAN_AND_PEOPLES_RIGHTS_0.pdf). Acesso em: 21 mar. 2023).

<sup>132</sup> Burkina Faso, Gâmbia, Gana, Guiné Bissau, Malawi, Mali, Níger. A Tunísia, apesar de ter firmado declaração, ainda não a depositou. (AFRICAN COURT ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS. *Declarations*. Disponível em: <https://www.african-court.org/wpafc/declarations/>. Acesso em: 21 mar. 2023).

<sup>133</sup> Ruanda, Tanzânia, Benin e Costa do Marfim retiraram as declarações que haviam depositado. As informações sobre as Declarações referentes ao art. 34 do Protocolo constam do *website* da Corte Africana. (*Id. Ibid.*).

Homem e dos Povos já havia sido adotado em 1998 e aguardava tão somente o número de ratificações necessárias para que o Tribunal fosse estabelecido e entrasse em funcionamento. O departamento jurídico da UA propôs, então, de realizar uma fusão das duas instituições, o Tribunal e a Corte, em razão da sinergia logística e financeira que haveria. Houve resistência a tal proposta, pois seria adicionada uma complexidade desnecessária ao sistema africano de direitos humanos. É aqui transcrito trecho da obra de Christopher Roberts, que explica com acuidade o processo:

Pouco depois de o Protocolo que estabeleceu o Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos ter entrado em vigor, o Presidente Obasanjo, da Nigéria, à época atuando como presidente da Assembleia da UA, sugeriu que a fusão anteriormente debatida e rejeitada deveria, afinal, ter lugar, tomando observadores e juristas de surpresa. [...] As complicações criadas pelo plano de uma corte combinada, entretanto, foram endereçadas através da elaboração de um novo “Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal Africano de Justiça e dos Direitos Humanos”, acordado em 2008. O novo Protocolo previu dois tribunais, com dois conjuntos diferentes de juízes, os quais compartilhariam as mesmas instalações – uma conciliação entre as propostas de cortes singulares e corte unificada. (grifo do autor; tradução livre)<sup>134</sup>

O Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal Africano de Justiça e dos Direitos Humanos foi, efetivamente, adotado em 1 de julho de 2008. No preâmbulo do instrumento é dito que os Estados membros da UA, “considerando que o Ato Constitutivo da União Africana prevê a criação de um Tribunal de Justiça encarregado de apreciar, entre outros, quaisquer questões relativas à interpretação ou aplicação do referido Ato ou de qualquer outro Tratado, adotado no quadro da União Africana”, e estando “firmemente convencidos que a criação de um Tribunal Africano de Justiça e dos Direitos Humanos permitirá a concretização dos objetivos perseguidos pela União Africana e que a realização dos objetivos da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos exige o estabelecimento de um órgão judiciário para complementar e reforçar a missão da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos e do Comitê Africano de Especialistas em matéria dos Direitos e do Bem-estar das Crianças”. Nestes termos, acordam na fusão entre o Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos e o Tribunal de Justiça da União Africana,

---

<sup>134</sup>ROBERTS, Christopher. *Alternative approaches to human rights: the disparate historical paths of the European, Inter-American and African regional human rights systems*, cit., p. 85-86. Passagens originais, em inglês: “Shortly after the Protocol establishing the African Court of Human and Peoples’ Rights came into effect, President Obasanjo of Nigeria, at the time the chairperson of the Assembly of the AU, suggested that the previously mooted and rejected merger should take place after all, taking observers and jurists by surprise. [...] The complications created by the plan for a combined court, meanwhile, were addressed through the drafting of a new “Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human and People’s Rights”, agreed in 2008. The new Protocol imagined two courts, with two different sets of judges, who would share the same facilities, a compromise between the suggestions of single and dual court advocates.”

revogando-se os Protocolos de 1998 e 2003, para dar origem ao Tribunal Africano de Justiça e dos Direitos Humanos. Entretanto, o Protocolo referido ainda não recebeu o número de ratificações necessárias para que se estabeleça o tribunal unificado.<sup>135</sup>

Enquanto o Tribunal Africano de Justiça e dos Direitos Humanos não é constituído, são trazidas as seguintes estatísticas com relação ao sistema:

- No que diz respeito à Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, de acordo com o último Relatório de Atividades publicado – que cobriu o período de 4 de dezembro de 2020 a 5 de dezembro de 2021 –, havia 216 comunicações pendentes no início do referido período. Ao final, a Comissão recebeu mais 11 novas petições e rejeitou três; declarou seis casos admissíveis e um inadmissível; seis casos tiveram decisão de mérito.<sup>136</sup>

- No que tange o ainda existente Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos, em consulta às estatísticas disponibilizadas no *website* da Corte Africana em março de 2023, desde o estabelecimento do Tribunal até o momento somam-se 332 casos contenciosos, dos quais 172 foram finalizados, restando 160 casos contenciosos pendentes. Ou seja, 52% dos casos submetidos à jurisdição contenciosa da Corte Africana foram finalizados. Bastante relevante é a informação de que dos 332 casos contenciosos, 308 foram propostos por particulares, 21 por ONGs e tão somente três pela Comissão Africana.<sup>137</sup>

Em 2021, foram celebrados os 40 anos do tratado edificante do sistema africano de direitos humanos – a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, documento que, além de enunciar direitos e liberdades com os quais os Estados se comprometeram e pelos quais podem ser responsabilizados, também abriu caminho para a adoção de outros instrumentos e instituições de direitos humanos no âmbito da OUA e, posteriormente, no da sua sucessora, a UA. Em artigo recente sobre o futuro dos direitos humanos e do sistema de monitoramento e proteção dos direitos humanos na África, o professor Solomon Ayele

---

<sup>135</sup>Atualmente, oito Estados depositaram o instrumento de ratificação. São necessárias, todavia, 15 ratificações para que o Protocolo entre em vigor. Informação retirada do *website* da União Africana. (AFRICAN UNION – AU. Treaties: Status of all Treaties: *Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights*. Disponível em: <https://au.int/en/treaties/protocol-statute-african-court-justice-and-human-rights>. Acesso em: 21 mar. 2023).

<sup>136</sup>AFRICAN UNION – AU. African Commission on Human and People's Rights – ACHPR. *50th and 51st Combined Activity Reports of the African Commission on Human and Peoples' Rights*. Submitted in accordance with Article 54 of the African Charter on Human and Peoples' Rights. p. 11-14. Disponível em: <http://achpr.au.int/sites/default/files/files/2023-03/50-51-combined-activity-reporteng.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2023.

<sup>137</sup>AFRICAN COURT ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS. Cases: *Statistics*. Disponível em: <https://www.african-court.org/cpmt/statistic>. Acesso em: 21 mar. 2023.

Dersso<sup>138</sup> afirma que a grande maioria da população africana continua sofrendo com a privação dos direitos econômicos, sociais e culturais. Há uma negligência contumaz com a centralidade desses direitos para o bem-estar individual e da sociedade como um todo. A pandemia da COVID-19, que provocou o aumento da desigualdade, da pobreza e da fome no continente africano, evidenciou enormes falhas na adoção de legislação e políticas públicas protetivas e assistenciais por parte dos Estados, o que leva também a questionar sobre a efetividade do sistema regional de direitos humanos e sobre seu futuro. O autor faz uma análise crítica acerca dos desafios políticos e institucionais que se abatem sobre os dois principais órgãos do sistema – a Comissão Africana e a Corte Africana. A Comissão Africana tem um problema crônico de financiamento e de falta de pessoal. Além disso, alguns Estados não têm cumprido com a obrigação de enviar os relatórios periódicos, como registrado no último Relatório de Atividades<sup>139</sup>. Igualmente, são frequentes as contestações da legitimidade das recomendações da Comissão, os pedidos de revisão, ou simplesmente o descumprimento voluntário daquelas. Da mesma forma, são também conhecidos os retrocessos relacionados à Corte Africana. Em primeiro lugar, mais ratificações do Protocolo aceitando a competência adjudicatória da Corte são desejáveis, bem como mais declarações aceitando o acesso direto dos indivíduos e ONGs à jurisdição do Tribunal. Como salientado anteriormente, em razão de decisões desfavoráveis da Corte, alguns Estados retiraram tal declaração. O depauperamento do sistema fica exposto, uma vez que a quase totalidade dos casos instituídos perante o Tribunal são provenientes de particulares e ONGs. Os Estados também têm criticado a Corte por entenderem que ela tem atuado como corte de apelação para as decisões dos tribunais nacionais, o que estaria a configurar interferência na soberania e ausência de competência para tratar de determinados assuntos de jurisdição interna.

Como se percebe, ainda há no sistema africano o que André de Carvalho Ramos chama de “ilusionismo dos direitos humanos”, pelo qual os Estados adotam tratados internacionais de direitos humanos mas querem interpretá-los nacionalmente, refutando o universalismo desses direitos e a interpretação internacionalista que as instituições provêm.<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup>AYELE DERSSO, Solomon. The future of human rights and the African Human Rights System. *Nordic Journal of Human Rights*, v. 40, n. 1, passim, 2022.

<sup>139</sup>AFRICAN UNION – AU. African Commission on Human and Peoples' Rights – ACHPR. *50th and 51st Combined Activity Reports of the African Commission on Human and Peoples' Rights*. Submitted in accordance with Article 54 of the African Charter on Human and Peoples' Rights, *cit.*

<sup>140</sup>CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos, cit.*, p. 306.

Mesmo que relativamente incipiente se comparado aos tribunais europeu e interamericano, o Tribunal Africano, tendo se beneficiado das experiências dos seus homólogos regionais, já promoveu algumas decisões importantes.

Na opinião de Jack Donnelly, o sistema regional africano de proteção aos direitos humanos conta com instituições mais “fracas” e suscetíveis do que as dos regimes europeu e interamericano. Ainda assim, tal regime tem uma relevância simbólica significativa para a região:

Apesar de todas as limitações, a Comissão Africana é uma voz regional de liderança em defesa dos direitos humanos. As suas reuniões constituem a ocasião para um valioso *networking* por parte de ONGs de todo o continente; suas atividades ajudaram a familiarizar os Estados africanos com a ideia de que as suas práticas de direitos humanos estão legitimamente sujeitas ao escrutínio regional – uma conquista não insignificante, dadas as noções radicais de soberania e não-intervenção que dominaram o continente nas décadas de 1970 e 1980. E, seja qual for a atual deficiência, existe já uma infraestrutura que pode ser aperfeiçoada pelos Estados africanos no futuro. (tradução livre)<sup>141</sup>

### 2.2.3. Outras Iniciativas

Apesar de haver muita informação esparsa e confusa sobre o assunto, menciona-se na doutrina especializada as iniciativas de criação de instrumentos, instituições e mecanismos de promoção e garantia de direitos humanos na Ásia e nos países árabes. Até pouco tempo atrás, as iniciativas eram quase inexistentes, mas pode-se dizer que alguns passos foram dados.

A Liga dos Estados Árabes foi criada em 22 de março de 1945, antes mesmo do estabelecimento da ONU. Os propósitos da organização, constantes do seu documento fundacional - a Carta da Liga Árabe ou Pacto da Liga Árabe – incluíam o fortalecimento da relação entre os Estados Membros, a promoção da cooperação e a salvaguarda da independência e soberania dos ditos Estados, sem qualquer menção a direitos humanos. Foi tão somente em 1968 que o Conselho da Liga criou o Comitê Árabe Permanente de Direitos Humanos, também chamado de Comissão Árabe de Direitos Humanos, especialmente como uma resposta para a ocupação de territórios palestinos em 1967. Sua atuação limita-se à

---

<sup>141</sup>DONNELLY, Jack. *Universal human rights in theory and practice, cit.*, p. 237-238. Fragmento original, em inglês: “Despite all these limitations, the African Commission is a leading regional voice for human rights. Its meetings provide the occasion for valuable networking by NGOs from across the continent. Its activities have helped to socialize African states to the idea that their human rights practices are legitimately subject to regional scrutiny – a not insignificant achievement given the radical notions of sovereignty and nonintervention that dominated the continent in the 1970s and 1980s. And, whatever the current shortcoming, there is an infrastructure in place that African states can build on in the future.”

produção de informação sobre direitos humanos, sem qualquer função de monitoramento. O principal foco da instituição, na verdade, continua sendo os direitos dos árabes vivendo nos territórios ocupados por Israel.

Houve algumas tentativas frustradas de concluir acordos sobre a proteção de direitos humanos. Em 1994, o Conselho da Liga Árabe adotou a Carta Árabe de Direitos Humanos, a qual apresentava várias incompatibilidades com os parâmetros protetivos mais básicos do Direito Internacional dos Direitos Humanos, como por exemplo, a possibilidade de aplicação da pena de morte a menores de 18 anos. O instrumento nunca entrou em vigor em razão da falta de ratificações necessárias. A Carta passou por um processo de revisão que culminou com a adoção da Carta Árabe de Direitos Humanos de 2004<sup>142</sup>, a qual entrou em vigor em 2008. Com menções dispersas aos princípios e valores da religião islâmica, o documento elenca direitos civis e políticos, bem como direitos econômicos, sociais e culturais. Os propósitos da Carta constam do art. 1; o direito à autodeterminação, o direito ao controle sobre riquezas e recursos naturais e o direito a não-discriminação estão descritos no art. 2. O direito à vida está estabelecido no art. 5, mas a pena de morte ainda é permitida em determinadas circunstâncias, conforme art. 6, ainda que tenha sido proibida para menores de 18 anos e para mulheres grávidas antes do nascimento da criança. Há proibição de tortura, de trabalhos forçados e de detenções arbitrárias. Há previsão do respeito às garantias judiciais e ao devido processo legal, bem como a proibição de prisão por dívida contratual. O art. 33 estabelece proteção à família, que é baseada no casamento entre homem e mulher. Também estão previstos o direito à propriedade, ao trabalho, à seguridade social, a um padrão de vida adequado, à saúde física e mental etc. O art. 40 trata da proteção das pessoas com deficiência. A erradicação do analfabetismo constitui obrigação para todos os Estados Partes, de acordo com o art. 41. O art. 44 determina a adoção de medidas legislativas e não-legislativas para dar efetividade aos direitos elencados na Carta. Por fim, o art. 45 prescreve a criação de um Comitê Árabe de Direitos Humanos, deveras estabelecido em 2009, para o

---

<sup>142</sup>UNITED NATIONS – UN. Office of the High Commissioner for Human Rights. League of Arab States. *Arab Charter on Human Rights*. United Nations Digital Library. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/551368#record-files-collapse-header>. Acesso em: 23 mar. 2023.

A partir das informações coletadas no *website* da Liga dos Estados Árabes, 17 Estados depositaram o instrumento de ratificação da Carta Árabe de Direitos Humanos, quais sejam: Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Catar, Comores (depositou o instrumento de ratificação em janeiro de 2023), Egito, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Mauritânia, Palestina, Síria, Sudão. (LIGA DOS ESTADOS ÁRABES. Arab Institutions and mechanisms: Arab Human Rights Committee – Charter: *States Parties*. Disponível em: <http://www.leagueofarabstates.net/ar/humanrights/Committee/Pages/default.aspx>. Acesso em 23 mar. 2023).

qual os Estados devem apresentar relatórios periódicos sobre as medidas adotadas para a consecução dos direitos previstos na Carta e para o cumprimento de suas obrigações.

É possível apontar diversas falhas na Carta, a começar pela cláusula de derrogação constante do art. 4 e pela linguagem utilizada no art. 3.3, quando refere que homens e mulheres devem ser tratados igualmente em relação a sua dignidade, direitos e obrigações, “no âmbito da discriminação positiva estabelecida em favor da mulher pela Sharia Islâmica”. Além disso, a Carta instituiu um mecanismo brando de mera supervisão por intermédio dos relatórios periódicos enviados pelos Estados ao Comitê, carecendo o sistema de um aparato de recebimento e endereçamento de queixas interestatais e individuais ou mesmo de uma instituição de garantia e controle de cumprimento.

Parafraseando Jack Donnelly, mesmo os instrumentos e mecanismos mais brandos já constituem um progresso considerável para a região, onde os níveis de satisfação dos direitos estatuídos na Carta ainda são baixos.<sup>143</sup>

Em recente artigo acerca dos direitos das mulheres sob a Carta Árabe de Direitos Humanos de 2004, Ahmed Almutawa e Konstantinos Magliveras constataam as críticas que o documento recebe pela forte influência dos princípios islâmicos, o que efetivamente restringe seu valor como instrumento jurídico regional para a proteção de direitos humanos. Vão além:

Embora a Carta seja o mais recente tratado regional de direitos humanos conhecido mundialmente, ela não é um instrumento jurídico perfeito. Por exemplo, nela ainda consta a permissão da pena de morte [...]. Além disso, o gozo de certos direitos e liberdades está sujeito à legislação nacional aplicável dos Estados Partes e, conseqüentemente, existe sempre a possibilidade de que eles escapem à plena aplicação da Carta. Finalmente, [...] a Carta não previu o estabelecimento de um mecanismo autorizado a analisar e decidir sobre queixas alegando violação de direitos e liberdades protegidos. (tradução livre)<sup>144</sup>

Os autores finalizam referindo que a aplicação da Carta é dificultada em razão da falta de vontade política entre os Estados Partes, a qual está associada à presença de regimes

<sup>143</sup>DONNELLY, Jack. *Universal human rights in theory and practice, cit.*, p. 239.

<sup>144</sup>ALMUTAWA, Ahmed; MAGLIVERAS, Konstantinos. Enforcing women’s rights under the Arab Charter on human rights 2004. *The International Journal of Human Rights*, v. 25, n. 8, p. 1261, 2021. Trechos originais, em inglês: “Even though the Charter is the most recent regional human rights treaty in the world, it is not a perfect legal instrument. For example, it still allows the death penalty [...]. Moreover, the enjoyment of certain rights and freedoms is subjected to the applicable national legislation of contracting parties and, consequently, there is always the scope that they may evade the Charter’s full application. Finally, [...] the Charter did not envisage the establishment of a mechanism authorized to review and rule on complaints alleging the violation of protected rights and freedoms.”

autoritários no mundo árabe, asseverando que esses regimes tendem a respeitar direitos humanos apenas na medida em que tragam benefícios aos seus regimes.<sup>145</sup>

Ainda sobre o incipiente<sup>146</sup> sistema árabe de promoção e proteção aos direitos humanos, em 7 de setembro de 2014, a Liga dos Estados Árabes aprovou o Estatuto da Corte Árabe de Direitos Humanos. Entretanto, o Estatuto ainda não entrou em vigor por carecer das ratificações necessárias. Mesmo sem vigência, tal iniciativa já conta com severas críticas, em especial por não prever o acesso direto dos indivíduos vítimas de abusos à Corte, restando sua competência limitada às queixas entre Estados. Os comentários depreciativos são contrapostos com argumentos de que a Corte é bem-vinda como mais uma parte do sistema; que ela não deve ser tida como o último estágio de desenvolvimento do regime de direitos humanos da Liga Árabe, mas sim como um ponto na evolução do regime, uma vez que o Estatuto pode ser aprimorado com o tempo. Segundo entendimento de Ahmed Almutawa, embora o Estatuto da Corte Árabe de Direitos Humanos seja falho e mesmo que a Corte resultante fique aquém no que diz respeito aos padrões internacionais, uma Corte imperfeita é melhor do que nenhuma Corte.<sup>147</sup>

Já na Ásia, por sua extensão e heterogeneidade, não há instrumentos ou mecanismos que emulem os modelos abrangentes que existem na Europa e na América, ou mesmo na África. A Comissão de Direitos Humanos Asiática, entidade independente e não governamental, foi fundada em 1984 por um grupo de proeminentes juristas e ativistas de direitos humanos. Esta organização elaborou uma Carta Asiática de Direitos Humanos<sup>148</sup>, também chamada de Carta do Povo, que foi declarada em 1998 como uma afirmação do desejo dos povos asiáticos de viverem em paz e com dignidade, após longo período de opressão colonial e lutas pelo retorno de regimes democráticos. A Carta apregoa a responsabilidade primária dos Estados na proteção dos direitos humanos, o fortalecimento da proteção dos direitos e garantias fundamentais nas Constituições nacionais e a necessidade de ratificação dos tratados de direitos humanos no plano internacional.

---

<sup>145</sup>ALMUTAWA, Ahmed; MAGLIVERAS, Konstantinos. Enforcing women's rights under the Arab Charter on human rights 2004, *cit.*, p. 1260-1262.

<sup>146</sup>Sidney Guerra assinala que o sistema de proteção regional dos direitos humanos no mundo árabe “não passa de uma grande aspiração”. (GUERRA, Sidney. *Curso de direitos humanos*, *cit.*, p. 203).

<sup>147</sup>ALMUTAWA, Ahmed. The Arab Court of Human Rights and the enforcement of the Arab Charter on Human Rights. *Human Rights Law Review*, v. 21, n. 3, passim e p. 531, 2021. Disponível em: <https://academic.oup.com/hrlr/article/21/3/506/6264817>. Nas palavras originais do autor, em inglês: “*While the Statute is certainly flawed and while the resultant Court would fall short of current international standards, an imperfect Court is better than no Court at all.*”

<sup>148</sup>ASIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION. *Asian Human Rights Charter*. A Peoples Charter. Declared in Kwangju, South Korea on 17 May 1998. Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/452678304.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

Imprescindível também seria a informação acessível e a educação em direitos humanos às populações. Por fim, a Carta sugere a adoção de uma Convenção sobre Direitos Humanos entre os Estados da região, a qual reflita as peculiaridades regionais e esteja em conformidade com as normas e parâmetros protetivos internacionais, contemplando uma corte ou comissão para garantir seu cumprimento.

Ainda no âmbito asiático, necessário mencionar a iniciativa sub-regional da Associação das Nações do Sudeste Asiático (*Association of Southeast Asian Nations*) (ASEAN), organização intergovernamental criada em 1967 e que hoje é conformada por dez Estados.<sup>149</sup> Em 15 de dezembro de 2008, entrou em vigor a Carta da Associação das Nações do Sudeste Asiático ou *ASEAN Charter*<sup>150</sup>. A Carta traz o marco legal e institucional da ASEAN, cujos propósitos são, entre outros: a manutenção da paz e da segurança; o reforço dos valores pacíficos que orientam os Estados da região; a criação de um mercado único; a cooperação em matéria política, econômica e sociocultural; a diminuição da pobreza; o fomento do desenvolvimento sustentável; a proteção e a promoção dos direitos e liberdades fundamentais etc. O art. 14 da Carta trata da criação de uma instituição de direitos humanos. Em 2009, foi estabelecida a Comissão Intergovernamental de Direitos Humanos da ASEAN<sup>151</sup>, que trabalha em conjunto com outros comitês da Associação para a supervisão dos compromissos assumidos pelos Estados em matéria de direitos humanos, como o Comitê sobre Mulheres, o Comitê para a Implementação da Declaração da ASEAN sobre a Proteção e a Promoção dos direitos dos trabalhadores migrantes e do Comitê para a Promoção e Proteção dos Direitos das Mulheres e das Crianças. Em 2012, foi adotada a Declaração de Direitos Humanos da ASEAN.<sup>152</sup>

A iniciativa sub-regional é ainda criticada pela falta de um mandato de maior autoridade para a Comissão, que não tem o poder de investigar, bem como pela carência de mecanismos de implementação dos direitos humanos e pela ausência de um tribunal. A iniciativa sub-regional asiática dista dos sistemas europeu, interamericano e africano. Trata-se de uma sistemática que declarou adesão às convenções internacionais e aos padrões de

---

<sup>149</sup>Os Estados Membros da ASEAN são: Brunei, Camboja, Cingapura, Filipinas, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Tailândia, Vietnã. Todos eles ratificaram a Carta.

<sup>150</sup>ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS – ASEAN. *The ASEAN Charter*. Disponível em: <https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>. Acesso em 23 mar. 2023.

<sup>151</sup>Para mais informações sobre a Comissão Intergovernamental de Direitos Humanos da ASEAN (*ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights*) – AICHR, consultar o *website*: ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights – AICHR. Disponível em: <https://aichr.org>.

<sup>152</sup>ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS – ASEAN. *ASEAN Human Rights Declaration*. Disponível em: [https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/6\\_AHRD\\_Booklet.pdf](https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/6_AHRD_Booklet.pdf). Acesso em: 23 mar. 2023.

direitos humanos, mas que tem atuação predominantemente promocional e educacional. Ainda com essas limitações, na opinião de Abubakar Eby Hara, o sistema está progredindo, tanto é que há uma interação profícua com organizações da sociedade civil, o que tem trazido mais segurança e sensibilização para as populações envolvidas. Inclusive, particulares passaram a reportar violações à Comissão, ainda que poucos foram os casos que tiveram seguimento. Além disso, a Comissão tem um papel importante auxiliando no processo global da Revisão Periódica Universal relativamente aos Estados Partes da Associação.<sup>153</sup>

A presença da CIDHA - Comissão Intergovernamental de Direitos Humanos da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) –, com todas as suas limitações, proporciona uma nova plataforma para a promoção dos direitos humanos para toda a ASEAN, incluindo para os países que ainda adotam sistemas autoritários. Tais países não podem evitar as discussões e debates sobre questões de direitos humanos em razão da presença da CIDHA na ASEAN. [...] Mudanças na CIDHA, de regime promocional para o regime de implementação institucional, são difíceis de acontecer porque os Estados da ASEAN ainda estão relutantes em atribuir amplos poderes à Comissão. No entanto, olhando para a recente dinâmica e práticas da Comissão, a progressão para o regime de implementação está em curso, com diversas atividades realizadas. [...] Embora a CIDHA tenha de enfrentar a realidade de que o avanço dos direitos humanos não se tornou a principal preocupação dos líderes da ASEAN, os líderes da ASEAN não podem ignorar o ambiente internacional, que, no geral, não está sob seu controle. (tradução livre)<sup>154</sup>

<sup>153</sup>HARA, Abubakar Eby. The struggle to uphold a regional human rights regime: the winding role of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 62, n. 1, passim, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/mPjN6sfstG9Vx59jpVfP8cf/?lang=en>.

<sup>154</sup>*Id. Ibid.*, p. 15-16. Trechos originais, em inglês: “*The presence of the [Commission] AICHR, with all its limitations, gives a new platform for the promotion of human rights to all ASEAN, including countries that still adhere to authoritarian systems. They cannot avoid discussion and debate about human rights issues because of the presence of the AICHR in ASEAN. [...] Changes in the AICHR, from promotional to the institutional implementation regime are difficult to happen because the ASEAN countries are still reluctant to give extensive powers to the AIHCR. However, looking at its dynamics and practices, the step forward toward the implementation regime is underway, with various activities carried out. [...] Although AICHR has to face the reality that the advance of human rights has not become the primary concern of ASEAN leaders, ASEAN leaders cannot disregard the international environment, which is often beyond their control.*”

## **PARTE II**

### **O SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS E O CASO MARGARIDA MARIA ALVES E FAMILIARES (CASO 12.332)**

Na parte inicial do trabalho, procedeu-se com o estudo dos sistemas de proteção aos direitos humanos na Europa e na África, bem como de outras iniciativas. Não se pretendeu, contudo, fazer uma análise comparativa exaustiva entre os sistemas. O que se entende necessário, todavia, ainda que de forma superficial, é a aferição do estágio em que se encontra cada sistema, a fim de compreender as potencialidades e os defeitos de cada um.

Como visto, o sistema europeu, o mais longo, aparenta estar mais avançado por conta da extinção da Comissão Europeia de Direitos Humanos e do acesso direto do indivíduo ao Tribunal de Estrasburgo. Já o regime africano, novato, carece de uma sistemática de petições estruturada e com abrangência significativa, além do fato de seu futuro estar nebuloso em razão da fusão entre o Tribunal Africano de Direitos do Homem e a Corte Africana de Justiça.

A par dessas informações, é possível situar o sistema interamericano e entender as razões pelas quais ele é considerado o sistema intermediário entre o europeu e o africano.

Ambiciona-se com o presente trabalho um estudo mais aprofundado sobre a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, bem como a análise da implementação das recomendações proferidas por aquela instituição no Brasil. Para tanto, necessário se faz seguir com o estudo sobre os sistemas institucionais de proteção aos direitos humanos, dando foco, neste momento, ao sistema interamericano de proteção aos direitos humanos.

## **CAPÍTULO 3. O SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS**

### **3.1. Origens Históricas**

O sistema interamericano de proteção aos direitos humanos, que, como mencionado, interessa particularmente ao presente estudo, começou a ser gestado já ao final da II Guerra Mundial, quando havia um consenso entre os Estados latino-americanos acerca da

necessidade de uma declaração de direitos do homem e de procedimentos internacionais para garantir a aplicação desses direitos.

Não há, todavia, como tratar da história do sistema interamericano de direitos humanos sem antes fazer uma breve incursão a respeito do ideal unionista dos Estados do continente americano na tentativa de harmonizar e coordenar a ação internacional dos Estados da região entre si e perante a comunidade internacional. O ideal do pan-americanismo tem suas raízes históricas no movimento de independência dos Estados americanos, na tentativa de obstar a influência das antigas metrópoles europeias em território americano e no anelo de uma solidariedade continental. O termo pan-americanismo passou a ser empregado nos idos de 1889 e 1890. Entretanto, os marcos históricos apontados como possíveis propulsores desse ideal remontam ao início do século XIX, quais sejam, o pronunciamento do Presidente dos Estados Unidos, James Monroe, em 1823, perante o Congresso Americano (Doutrina Monroe) e a realização do Congresso do Panamá, em 1826, sob a liderança de Simón Bolívar, o Libertador.

Os partidários do pan-americanismo derivado, inicialmente, do monroísmo entendem que o pronunciamento, em 2 de dezembro de 1823, do então Presidente dos Estados Unidos James Monroe, perante o Congresso Americano, declarando que os Estados Unidos da América não aceitariam intervenção europeia nos assuntos da América latina, configurou uma afirmação clara sobre o desejo de não interferência das potências europeias nos assuntos internos dos Estados recém-independentes do continente. Ou seja, a Doutrina Monroe consubstanciava o princípio da não-intervenção. Já o outro acontecimento que é mencionado repetidamente como marco do surgimento do pan-americanismo é o Congresso Anfictiônico do Panamá, de 1826, idealizado por Símon Bolívar, no qual se buscou a criação de uma confederação de Estados americanos independentes com a finalidade de resolver pacificamente suas controvérsias e de fazer respeitar a integridade territorial dos Estados participantes contra agressões externas. O Congresso produziu o Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua, o qual foi ratificado tão somente pela então existente Grã-Colômbia.

Sob a inspiração dos ideais do Libertador, outros congressos hispano-americanos aconteceram ao longo do século XIX, mas sem repercussões práticas no sentido da formação de uma aliança de Estados. Em 1889, entretanto, foi sediada em Washington a Primeira Conferência Pan-Americana, capitaneada pelos Estados Unidos, momento em que foi criada a União Internacional das Repúblicas Americanas. Este é considerado o referencial doutrinário do surgimento do sistema interamericano. José Carlos Brandi Aleixo ressalta que

“os congressos hispano-americanos do século XIX, reunidos sob a inspiração de Bolívar, tinham caráter eminentemente político e de organização da paz; já a Primeira Conferência Internacional Americana de 1889- 1890, reunida em Washington, atribuiu particular relevo a questões monetárias e comerciais.”<sup>155</sup> A partir de então, o movimento de coesão continental foi, pouco a pouco, se especializando e se institucionalizando com as várias conferências pan-americanas que se sucederam.<sup>156</sup> Vale referir, sem embargo, que essa ação conjunta dos Estados não necessariamente estava calcada na solidariedade baseada em laços históricos, culturais e geográficos, materializando o sonho do Libertador. Estabeleceu-se uma agenda regional, mas os interesses dos Estados não convergiam em muitos aspectos. Para os Estados Unidos, por exemplo, o objetivo com a nova organização era facilitar o intercâmbio comercial, fomentar as relações pacíficas e intensificar a influência sobre os demais Estados do continente. Já do ponto de vista dos Estados latino-americanos, a expectativa era no sentido de que a existência de um sistema regional formalizado e mais estruturado apuraria a habilidade dos Estados da região de resistir a um indesejada influência norte-americana.<sup>157</sup> Ao final da Primeira Conferência Pan-Americana foi acordado que a União Internacional das Repúblicas Americanas contaria com um secretariado permanente – o *Bureau* Comercial das Repúblicas Americanas. Na Segunda Conferência Pan-Americana, o escritório foi rebatizado para *Bureau* Internacional das Repúblicas Americanas.

Os vínculos regionais continuaram sendo aprofundados e, ao fim da Conferência de Paz Centro-Americana, em dezembro de 1907, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua concluíram, em Washington D.C., um Tratado de Paz e Amizade e outras convenções.<sup>158</sup> As repúblicas centro-americanas, com o propósito de manter a paz e a harmonia em suas relações mútuas e de não recorrer ao uso da força, comprometeram-se a resolver qualquer desacordo ou dificuldade que pudesse sobrevir entre elas através da Corte

<sup>155</sup>ALEIXO, José Carlos Brandi. O Brasil e o Congresso Anfictiônico do Panamá. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 43, n. 2, p. 172, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/mgNjX3bmRfCGpCdGdjWgyxd/?format=pdf&lang=pt>.

<sup>156</sup>As Conferências Pan-Americanas foram as seguintes: Primeira Conferência Pan-Americana, Washington D.C. (1889-1890); Segunda Conferência Pan-Americana, Cidade do México (1901-1902); Terceira Conferência Pan-Americana, Rio de Janeiro (1906); Quarta Conferência Pan-Americana, Buenos Aires (1910); após um longo intervalo devido, sobretudo, à Primeira Guerra Mundial, houve a Quinta Conferência Pan-Americana, Santiago do Chile (1923); Sexta Conferência Pan-Americana, Havana (1928); Sétima Conferência Pan-Americana, Montevideu (1933); Oitava Conferência Pan-Americana, Lima (1938); e após a Segunda Guerra Mundial houve a Nona Conferência Pan-Americana, Bogotá (1948) e a Décima Conferência Pan-Americana, Caracas (1954).

<sup>157</sup>ROBERTS, Christopher. *Alternative approaches to human rights: the disparate historical paths of the European, Inter-American and African regional human rights systems*, cit., p. 45.

<sup>158</sup>CONFERENCIA DE LA PAZ CENTROAMERICANA. *Tratados y Convenciones*. Washington, D.C., 14 de noviembre a 20 de diciembre de 1907. Disponível em: [http://www.sica.int/cdoc/publicaciones/union/con\\_20121907.pdf](http://www.sica.int/cdoc/publicaciones/union/con_20121907.pdf). Acesso em 24 mar. 2023.

Centro-Americana de Justiça, instituição criada por convenção adicional ao tratado e firmada na mesma data. A Corte Centro-Americana de Justiça, também chamada de Corte de Cartago, tinha jurisdição sobre os Estados signatários da convenção e, representando a consciência nacional da América Central, deveria dar efetividade aos direitos dos Estados Partes. Por se tratar do primeiro tribunal internacional permanente, a criação da Corte Centro-Americana de Justiça representa um marco no processo de institucionalização do Direito Internacional e no desenvolvimento da concepção de jurisdição internacional, ou seja, na ideia da submissão voluntária dos Estados às decisões de um órgão supranacional como forma de resolver civilizada e pacificamente suas controvérsias. Chama a atenção que no art. 2º da Convenção para o estabelecimento de uma Corte de Justiça Centro-Americana consta a possibilidade de particulares apresentarem queixas diretamente a este tribunal. A Corte se estabeleceu, efetivamente, em maio de 1908, e operou continuamente por uma década, enquanto esteve em vigor a convenção que a estabeleceu.<sup>159</sup>

Em 1910, a União Internacional das Repúblicas Americanas foi renomeada União Pan-Americana. Os esforços por mais unidade começaram a dar sinais de desgaste, uma vez que havia um inconformismo dos países hispano-americanos com a influência hegemônica que os Estados Unidos vinham exercendo e a persistente intervenção norte-americana nos assuntos domésticos dos Estados da América Central e do Caribe. Em 1928, na Sexta Conferência Pan-Americana, em Havana, foi criada a estrutura institucional da União Pan-Americana, com sede em Washington, estrutura essa que sucederia o *Bureau* e que, mais tarde, após outras conferências, cederia lugar à Organização dos Estados Americanos. Wagner Menezes sintetiza o sistema interamericano, que se desenvolveu a partir de 1889, de forma didática:

---

<sup>159</sup>MENEZES, Wagner. *Tribunais internacionais: jurisdição e competência*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 67-76; 194-198. “A criação da Corte, mesmo em ambiente regional, sinaliza a alternativa viável para a sociedade internacional no sentido de estabelecer instituições com capacidade para julgar Estados, e com poderes concedidos por esses para reconhecer o direito e de forma já revolucionária para seu tempo, conferindo capacidade postulatória aos indivíduos perante a Corte.” (*Id. Ibid.*, p. 70).

“[...] a Corte Centro-Americana de Justiça é considerada o primeiro tribunal especializado regional de que se tem notícia, com estrutura permanente e jurisdição obrigatória sobre os Estados signatários de seu Estatuto, além de ter sido pioneira no sentido de permitir o acesso a particulares. A Corte Centro-Americana de Justiça existente atualmente, no entanto, é resultado de um outro processo de integração e de um outro ambiente histórico e político em que foi constituída, e invoca sua qualidade de legítima sucessora. A Corte Centro-Americana de Justiça, nos moldes institucionais em funcionamento nos dias atuais, herdou o acervo histórico da antiga Corte de Cartago e foi recriada pelo Protocolo de Tegucigalpa, assinado em 1991, no âmbito da Organização dos Estados Centro-Americanos (ODECA), bloco de integração centro-americano [...]” (*Id. Ibid.*, p. 195).

Assim, por Sistema Interamericano é denominado o conjunto de institutos jurídicos, políticos e de práticas diplomáticas que foram desenvolvidos pelo processo de cooperação regional e que marca a orientação dos Estados do continente em suas relações internacionais, a partir de 1889 até os dias atuais. O Sistema Interamericano absorve os textos e princípios do que se convencionou doutrinariamente chamar de pan-americanismo e é composto por um conjunto de organizações, institutos jurídicos e doutrinas, desenvolvidos no continente americano.<sup>160</sup>

Os direitos humanos foram abordados de forma esporádica durante as várias conferências pan-americanas que se sucederam desde 1889. Entretanto, quando o cenário de um possível segundo conflito mundial começou a se materializar, algumas declarações interestatais fizeram menção à defesa dos direitos humanos e também colocaram ênfase na liberdade individual sem discriminação por religião ou raça, em clara manifestação de oposição ao fascismo crescente na Europa. Entretanto, a eclosão da II Grande Guerra foi uma propulsão para que os Estados americanos passassem a discutir de forma mais aprofundada a questão dos direitos humanos, bem como a firmar declarações e tratados de direitos humanos que institucionalizariam a proteção de tais direitos com a culminação do que hoje entendemos como sistema interamericano de proteção aos direitos humanos. Com relação às questões afeitas aos direitos humanos no âmbito das conferências Pan-Americanas, vale colacionar o seguinte trecho de Isabela Ramanzini:

No contexto da União Pan-Americana – arranjo institucional criado em 1889 e, portanto, anterior à OEA – as primeiras aproximações em relação às questões de direitos humanos eram resultado das Conferências Interamericanas, durante as quais, ocasionalmente, eram firmados acordos sobre direitos civis e políticos, como a Convenção para estabelecer o status de cidadãos naturalizados que retornam aos Estados de origem (1906), as Convenções sobre o status dos estrangeiros e sobre o Direito de Asilo (1928), a Convenção sobre os Direitos e Deveres do Estado (1933), as Convenções sobre o Asilo Político e Extradicação (1936), o Protocolo Adicional relativo à Não Intervenção (1936), bem como diversas Resoluções sobre os Direitos e Deveres das Mulheres nas Questões de Paz; sobre a liberdade de associação e liberdade de expressão para trabalhadores; e sobre a Defesa dos Direitos Humanos. Ainda que notáveis, estes esforços pontuais não mobilizaram a atenção dos Estados da região para o desenvolvimento de mecanismos institucionais de promoção e proteção dos direitos humanos, pelo menos, até o final da Segunda Guerra Mundial.<sup>161</sup>

Em 1942, foi estabelecido o Comitê Jurídico Interamericano, tendo-lhe sido dada a tarefa de preparar um relatório sobre os fatores que haviam contribuído para a desintegração da ordem

<sup>160</sup>MENEZES, Wagner. *Direito internacional na América Latina*. 1. ed., 2007, 2. reimpr. Curitiba: Juruá, 2011. p. 82-92.

<sup>161</sup>RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos: trajetória institucional e atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre os Estados não jurisdicionados. In: MAIA, Marrielle; MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei (Org.). *Os Estados Unidos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Brasília-DF: FUNAG, 2017. p. 51.

global em 1939. Nas conclusões do seu Relatório, o Comitê defendeu a adoção de uma carta de direitos humanos regional. A partir daí, as coisas aconteceram mais rápido. O Comitê foi encarregado de preparar o projeto de uma declaração de direitos, projeto este submetido à União Pan-Americana em 1945. Ou seja, em paralelo com as estratégias para maior unidade continental, a proteção de direitos humanos também deveria integrar o projeto regional.

O momento fundacional do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) aconteceu no contexto da Nona Conferência Pan-Americana, realizada em Bogotá, entre 30 de março e 2 de maio de 1948. Nesta ocasião, foi aprovada a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), com a consequente formação da OEA. Já no Preâmbulo da Carta, o respeito à soberania de cada Estado é enaltecido, assim como o regime da democracia representativa, entendido como condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região. Há, igualmente, menção genérica ao “respeito dos direitos essenciais do Homem” no Preâmbulo.<sup>162</sup> A Carta também proclama de forma abrangente “os direitos fundamentais da pessoa humana, sem fazer distinção de raça, nacionalidade, credo ou sexo” como um dos princípios norteadores da organização. Vale esclarecer que houve Estados entusiastas da incorporação na própria Carta de um rol dos direitos essenciais, assim como o estabelecimento de um mecanismo judicial supranacional de supervisão de cumprimento. Mas essa visão sofreu forte oposição por ser encarada como limitação à soberania, assim, não apenas a ideia de uma corte foi rechaçada como também a da adoção de uma convenção vinculativa sobre direitos humanos. Dessa forma, os Estados reunidos nesta mesma conferência acordaram produzir tão somente uma declaração de direitos, adotando a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem. Essa Declaração enumerou quais seriam os direitos fundamentais que deveriam ser observados e garantidos pelos Estados e constituiu um marco.<sup>163</sup> Importante fazer constar que a elaboração da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem ocorreu em paralelo com a da Declaração Universal dos Direitos Humanos. No entanto, a Declaração Americana foi

---

<sup>162</sup>“Em nome dos seus povos, os Estados representados na Nona Conferência Internacional Americana, [...] Certos de que o verdadeiro sentido da solidariedade americana e da boa vizinhança não pode ser outro senão o de consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade individual e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do Homem; [...]” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Carta da Organização dos Estados Americanos*. Disponível em: [http://www.oas.org/dil/port/tratados\\_A-41\\_Carta\\_da\\_Organizacao\\_dos\\_Estados\\_Americanos.htm](http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organizacao_dos_Estados_Americanos.htm). Acesso em: 25 mar. 2023).

<sup>163</sup>ROBERTS, Christopher. *Alternative approaches to human rights: the disparate historical paths of the European, Inter-American and African regional human rights systems*, *cit.*, p. 50-52.

adotada quando da formação da OEA, meses antes da aprovação da DUDH, tendo exercido considerável influência sobre esta.<sup>164</sup>

De acordo com a lição de Christopher Roberts, a Conferência de Bogotá deixou uma herança não unânime: de um lado, o desejo dos que advogavam por mais direitos e mecanismos de implementação foi frustrado na medida em que se produziu uma Declaração não vinculativa, sem a previsão de qualquer órgão de supervisão; de outro, a natureza não vinculante da Declaração acabou sendo uma vantagem ou “benção disfarçada”, uma vez que possibilitou a adoção de um texto mais progressista, exemplar, o que provavelmente não teria acontecido fosse o texto considerado, à época, vinculante.<sup>165</sup>

A Declaração Americana é, ainda hoje, considerada um documento bastante progressista no quadro da proteção regional dos direitos humanos. A visão universalista dos direitos humanos – aquela que não condiciona a garantia de direitos essenciais à determinada nacionalidade do indivíduo, ou mesmo à determinada raça, religião, gênero etc. – foi explicitada já nas considerações iniciais da Declaração:

A IX Conferência Internacional Americana, considerando: [...]

Que, em repetidas ocasiões, os Estados americanos reconheceram que os direitos essenciais do homem não derivam do fato de ser ele cidadão de determinado Estado, mas sim do fato dos direitos terem como base os atributos da pessoa humana; [...]<sup>166</sup>

Igualmente, a introdução da Declaração imprimiu um direcionamento para o plano normativo interamericano: “a proteção internacional dos direitos do homem deve ser a orientação principal do direito americano em evolução”.

A Declaração traz um catálogo de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais em seu primeiro capítulo como, por exemplo, o direito à vida; à liberdade; à

<sup>164</sup>SIKKINK, Kathryn. Protagonismo da América Latina em Direitos Humanos. *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 12, n. 22, passim, 2015. Disponível em: [https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2015/12/15\\_SUR-22\\_PORTUGUES\\_KATHRYN-SIKKINK.pdf](https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2015/12/15_SUR-22_PORTUGUES_KATHRYN-SIKKINK.pdf).

<sup>165</sup>ROBERTS, Christopher. *Alternative approaches to human rights: the disparate historical paths of the European, Inter-American and African regional human rights systems*, cit., p. 53-54. *In verbis*: “*All things considered, the Bogota conference presented a mixed legacy. On the one hand, the more optimistic dreams of rights advocates were disappointed, as the final document produced was not binding nor was any sort of oversight mechanism created – even one with optional oversight, as would later be created within the European system. At the same time, however, the document’s nonbinding nature could be considered a blessing in disguise, because it allowed for the adoption of a more progressive text than might otherwise have been possible, had states considered that the rights guarantees contained therein would have binding force.*”

<sup>166</sup>ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*. IX Conferência Internacional Americana. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>. Acesso em: 24 mar. 2023.

igualdade perante a lei sem qualquer distinção; à liberdade religiosa; à liberdade de expressão; à proteção da honra; à constituição de família; à proteção da maternidade e da infância; à propriedade; à inviolabilidade de domicílio; à preservação da saúde; à educação; ao trabalho em condições dignas; à previdência social; o direito de reunião; o direito de petição; o direito ao devido processo legal; direito à proteção contra detenção arbitrária etc. No segundo capítulo, a Declaração explicita os deveres do indivíduo como, por exemplo, o dever de toda a pessoa de conviver com as demais de modo que todas e cada uma possam formar e desenvolver integralmente a sua personalidade.<sup>167</sup>

Em que pese a opção por um documento não vinculante, o conteúdo da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem foi deixando de ter caráter meramente moral e passou a ter, com o decorrer do tempo e da prática interamericana, estatuto legal perante os Estados.<sup>168</sup> Inclusive, partes da Declaração podem ser consideradas costume internacional:

Embora a Declaração consista tão somente numa resolução de uma conferência internacional e não num tratado formal no sentido estrito do Direito Internacional Público, partes do instrumento têm, hoje, certamente, um caráter vinculante para os Estados Membros. Na verdade, segmentos significativos desta Declaração podem ser considerados parte do Direito Internacional Consuetudinário. Além disso, a Assembleia Geral da OEA reconheceu em repetidas ocasiões o caráter obrigatório da Declaração, o que foi reafirmado diversas vezes pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. (tradução livre)<sup>169</sup>

André de Carvalho Ramos assevera que os Estados Membros da OEA estão vinculados ao cumprimento dos direitos enunciados na Declaração uma vez que ela é considerada a “interpretação autêntica dos dispositivos genéricos de proteção de direitos

<sup>167</sup> André de Carvalho Ramos entende que a visão segregada entre direitos e deveres contida na Declaração está hoje superada pelo reconhecimento da dimensão objetiva dos direitos humanos. (CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos*, cit., p. 226-227);

“A dimensão objetiva dos direitos humanos implica reconhecer que os direitos humanos não devem ser entendidos apenas como um conjunto de posições jurídicas conferidas a seus titulares, mas também como um conjunto de regras impositivas de comportamentos voltadas à proteção e satisfação daqueles direitos subjetivos conferidos aos indivíduos.” (CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos*, cit., p. 276).

<sup>168</sup> KOCH, Camila de Oliveira. *Crerios de judicialização de casos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017. p. 7.

<sup>169</sup> CAVALLARO, James L. *et al. Doctrine, practice, and advocacy in the Inter-American Human Rights System*. New York: Oxford University Press, 2019. p. 22. Extrato original, em inglês: “Although the Declaration is a simple resolution of an international conference rather than a formal treaty within the strict meaning of public international law, parts of the instrument certainly have a binding character for Member States today. Indeed, significant portions of this Declaration can be considered to be part of customary international law. Moreover, the OAS General Assembly (GA) has recognized on repeated occasions the obligatory nature of the Declaration, which has been reaffirmed several times by the Inter-American Commission on Human Rights and by the Inter-American Court of Human Rights.”

humanos da Carta da OEA, conforme já decidiu a Corte Interamericana de Direitos Humanos.”<sup>170</sup> A Corte IDH, em seu Parecer Consultivo OC-10/89, de 14 de julho de 1989 – Interpretação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem no âmbito do Artigo 64 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos – concedeu, a partir das diretrizes interpretativas contemporâneas do Direito Internacional ou da interpretação sistemática e interdependente dos instrumentos conformativos do sistema interamericano, força vinculante indireta à Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, conforme se depreende do parágrafo 45 do Parecer Consultivo:

*Para los Estados Miembros de la Organización, la Declaración es el texto que determina cuáles son los derechos humanos a que se refiere la Carta. De otra parte, los artículos 1.2.b) y 20 del Estatuto de la Comisión definen, igualmente, la competencia de la misma respecto de los derechos humanos enunciados en la Declaración. Es decir, para estos Estados la Declaración Americana constituye, en lo pertinente y en relación con la Carta de la Organización, una fuente de obligaciones internacionales.*<sup>171</sup>

Quando os plenipotenciários acordaram na adoção da Declaração, entendida, à época, como documento não vinculante, não havia qualquer indicação de que ela encetaria um sistema de proteção aos direitos humanos institucionalizado, complexo e multifacetado, ou na descrição dos autores Par Engstrom e Courtney Hillebrecht, “um sistema altamente institucionalizado, composto por uma Comissão quase judicial, um tribunal internacional e um conjunto de relatores e outros enviados especiais.” (tradução livre)<sup>172</sup>

Fica claro que o momento de formação do sistema regional americano de proteção foi mais atenuado do que o sistema europeu por conta da ausência de mecanismos de

<sup>170</sup>CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos, cit.*, p. 352.

<sup>171</sup>CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Solicitada por el Gobierno de la República de Colombia. Parágrafo 45. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_10\\_esp1.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_10_esp1.pdf). Acesso em: 29 mar. 2023.

<sup>172</sup>ENGSTROM, Par; HILLEBRECHT, Courtney. Introduction: Institutional change and the Inter-American Human Rights System. *The International Journal of Human Rights*, v. 22, n. 9, p. 1111, 2018. Disponível em:

<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/13642987.2018.1534786?needAccess=true&role=button>.

Também disponível em: ENGSTROM, Par; HILLEBRECHT, Courtney. Introduction: Institutional change and the Inter-American Human Rights System. In: ENGSTROM, Par; HILLEBRECHT, Courtney (Ed.). *The Inter-American Human Rights System: the law and politics of institutional change*. London; New York: Routledge, 2019.

A descrição, nas palavras originais dos autores, em inglês: “[...] a highly institutionalised system, comprised of a quasi-judicial commission, an international court and a set of rapporteurs and other special envoys.”

supervisão. Por outro lado, mostrou-se mais expansivo em razão da variedade dos direitos que mereceram atenção.<sup>173</sup>

Como se verá mais adiante, além da Carta da OEA e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, o sistema regional americano de proteção aos direitos humanos ainda conta, essencialmente, com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, adotada tão somente em 1969, e o Protocolo de San Salvador, adicional à Convenção, de 1988.<sup>174</sup> Esses instrumentos engendram duas sistemáticas protetivas distintas, porém interativas. A primeira sistemática de proteção é a da Organização dos Estados Americanos, norteadas pelo seu documento fundacional e pela Declaração Americana. A segunda sistemática é a da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que possui vários pontos de contato com o sistema da Carta da OEA, especialmente pela atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. André de Carvalho Ramos, de maneira ilustrativa, sintetiza explicando que tem-se dois círculos concêntricos – um círculo amplo, composto pelo sistema da Carta da OEA, com os Estados Membros dessa Organização, e um círculo menor, composto pelos Estados que ratificaram a Convenção.<sup>175</sup> Tais sistemáticas serão estudadas em seguida.

### 3.2. A Sistemática de Proteção da OEA

O sistema interamericano de proteção aos direitos humanos evoluiu progressivamente, em etapas, ao longo de vários anos. A Organização dos Estados Americanos conta atualmente com 35 Estados Membros.<sup>176</sup> Todos os Estados do continente ratificaram a Carta da OEA. Cuba, cuja participação no sistema interamericano havia sido

---

<sup>173</sup>ROBERTS, Christopher. *Alternative approaches to human rights: the disparate historical paths of the European, Inter-American and African regional human rights systems, cit.*, p. 54.

<sup>174</sup>O sistema interamericano conta com vários instrumentos que protegem direitos específicos, como, entre outros, a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir o Crime de Tortura; o Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos relativo à Abolição da Pena de Morte; a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; a Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas; a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência; a Carta Democrática Interamericana; a Carta Social das Américas etc.

<sup>175</sup>CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos, cit.*, p. 221-222.

<sup>176</sup>Ao fim de março de 2023 (data da consulta), são Estados Membros da OEA: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Equador, Estados Unidos da América, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Saint Kitts e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai, Venezuela.

excluída em 1962, foi reconduzida em 2009.<sup>177</sup> A Venezuela, por intermédio de nota datada de 27 de abril de 2017 e firmada por Nicolás Maduro Moros na condição de Presidente da República, expressou sua decisão de denunciar a Carta da OEA. Entretanto, em carta datada de 8 de fevereiro de 2019, o autoproclamado Presidente Interino da Venezuela, Juan Guaidó, manifestou a decisão da Venezuela de declarar nula a anterior denúncia da Carta da OEA e a intenção de permanência do Estado na organização. Também merece menção a denúncia da Carta da OEA feita pela Nicarágua, por intermédio de documento datado de 18 de novembro de 2021 e firmado pelo Ministro das Relações Exteriores nicaraguense de acordo com as diretrizes do Presidente Daniel Ortega Saavedra, que dá início à retirada definitiva do Estado da organização transcorridos dois anos.<sup>178</sup>

A OEA, acompanhando as mudanças ocorridas no continente ao longo de sua existência, teve seu documento fundacional modificado formalmente quatro vezes, o que trouxe mudanças institucionais significativas para a organização.

Em agosto de 1959, após mais de uma década da criação da OEA, deu-se uma das modificações mais benéficas para o sistema interamericano de proteção: foi criada a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Durante a V Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores dos Estados da OEA, ocorrida em Santiago do Chile, foi aprovada a Declaração de Santiago do Chile<sup>179</sup>, documento no qual se fez um chamamento à manutenção da paz e da segurança no Continente Americano e à estrita observância do princípio da não-intervenção nos assuntos internos e externos de outros

---

<sup>177</sup>Em 3 de junho de 2009, a Assembleia Geral da OEA aprovou a Resolução AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09), pela qual, reconhecendo o interesse compartilhado na plena participação de todos os Estados Membros, resolveu tornar sem efeito na OEA a Resolução VI, adotada em 31 de janeiro de 1962, mediante a qual se excluiu o Governo de Cuba de participar no sistema interamericano. A resolução de 2009 declara que a participação de Cuba na OEA será o resultado de um processo de diálogo iniciado a pedido do Governo de Cuba e em conformidade com as práticas, os propósitos e princípios da OEA. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Resolução sobre Cuba*. Aprovada pela Resolução AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09), adotada pela Assembleia Geral da OEA, em seu Trigésimo Nono Período Ordinário de Sessões, na terceira sessão plenária, realizada em San Pedro Sula, Honduras, em 3 de junho de 2009. Disponível em: <https://www.oas.org/39ag/documents/AGRES-2438P.doc>. Acesso em: 23 ago. 2023.

<sup>178</sup>Todas as informações aqui fornecidas podem ser verificadas no *website* da Organização dos Estados Americanos, tanto na seção referente aos Estados Membros como na seção atinente ao estado das assinaturas e ratificações da Carta. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Estados Membros*. Disponível em: [https://www.oas.org/pt/estados\\_membros/default.asp](https://www.oas.org/pt/estados_membros/default.asp). Acesso em: 03 abr. 2023; ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Carta de la Organización de los Estados Americanos* (A-41). Disponível em: [https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-41\\_carta\\_OEA\\_firmas.asp](https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA_firmas.asp). Acesso em: 03 abr. 2023.

<sup>179</sup>ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Santiago de Chile, 12 a 18 de agosto de 1959. *Acta Final*. Washington-DC: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 1960. Disponível em: <http://www.oas.org/council/sp/RC/Actas/Acta%205.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

Estados. Neste mesmo documento, reforçou-se que a promoção dos direitos humanos constituía parte dos fins essenciais da solidariedade dos Estados Americanos. Na Resolução VIII da mencionada Declaração, ainda se considerou indispensável que os direitos humanos fossem protegidos por um regime jurídico, a fim de que o homem não se visse compelido “ao supremo recurso da rebelião contra a tirania e a opressão”. Foi neste espírito, e também levando em consideração os avanços na proteção desses direitos no sistema das Nações Unidas e da Europa<sup>180</sup>, que se determinou ao Conselho Interamericano de Jurisconsultos<sup>181</sup> que procedesse com a elaboração de um projeto de Convenção sobre Direitos Humanos e de um projeto de Convenção sobre a criação de uma Corte Interamericana de Proteção dos Direitos Humanos. Ato contínuo, criou-se a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Portanto, a Comissão foi estabelecida por uma resolução e não por intermédio de um tratado – a Resolução VIII, intitulada “Direitos Humanos”, da V Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores. O Conselho da OEA aprovou o Estatuto da Comissão em maio de 1960, e em junho do mesmo ano foram eleitos seus primeiros membros. Segundo o Estatuto aprovado, a CIDH tinha um mandato limitado à promoção dos direitos humanos e desfrutava de uma posição *sui generis* dentro do sistema regional.

Christopher Roberts aponta que os momentos iniciais da Comissão não foram promissores em função do mandato restrito a ela outorgado e dos poucos recursos para seu financiamento. Assevera o autor que muitos, à época, não teriam ficado surpresos se a organização tivesse rapidamente descambado no ocaso. Contudo, este não seria o destino da

---

<sup>180</sup>ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Santiago de Chile, 12 a 18 de agosto de 1959. *Acta Final, cit.*, p. 11. Diz-se na Declaração: “Que onze anos depois de proclamada a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, e havendo-se avançado paralelamente no seio da Organização das Nações Unidas e da união conhecida como Conselho da Europa na regulamentação e ordenação desta matéria a um nível satisfatório e lisonjeiro em que se encontra atualmente, tenha-se preparado o ambiente no hemisfério para que se celebre uma Convenção [...]”. (tradução livre)

<sup>181</sup>O Conselho Interamericano de Jurisconsultos, quando da criação da Organização dos Estados Americanos, era órgão do Conselho da OEA, conforme estabelecia o art. 57 original da Carta da OEA; já a Comissão Jurídica Interamericana era órgão permanente do Conselho Interamericano de Jurisconsultos, de acordo com a redação original do art. 68 da Carta da OEA (UNITED NATIONS – UN. *Treaties and international agreements with the registered or filed and recorded Secretariat of the United Nations. Recueil des Traités*, v. 119, 1952. (Treaty Series). Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20119/v119.pdf>). A partir do Protocolo de Reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos – Protocolo de Buenos Aires (1967), o Conselho Interamericano de Jurisconsultos foi abolido e a Comissão Jurídica Americana foi estabelecida como um dos órgãos principais da organização para a realização dos seus fins. (UNITED NATIONS – UN. *Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations. Recueil des Traités*, New York, v. 721, 1970. (Treaty Series). Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20721/v721.pdf>).

Comissão.<sup>182</sup> Assim como aconteceu na Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, logo que a CIDH entrou em funcionamento, muitas queixas passaram a ser recebidas. Entretanto, à diferença do organismo da ONU e apesar da limitação de seu mandato estatutário, a CIDH adotou postura mais aberta e enérgica e desenvolveu uma metodologia para responder às petições que lhe chegavam. E foi assim que, já instalada, a Comissão passou a pleitear uma ampliação de suas faculdades.<sup>183</sup>

Na VIII Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores, ocorrida em Punta del Este, em 1962, adotou-se a Resolução IX, intitulada “*Reforma del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*”. Nesta resolução, foi ponderado que, não obstante os nobres e perseverantes esforços empreendidos pela Comissão no desempenho de seu mandato, a insuficiência das faculdades e atribuições contidas no seu Estatuto estavam a dificultar a missão que lhe havia sido conferida. Além disso, como a evolução da defesa coletiva dos direitos da pessoa humana no continente era necessidade imperiosa, com objetivo de que tal evolução culminasse com a proteção internacional e jurisdicional dos direitos humanos, ficou resolvido:

*Recomendar al Consejo de la Organización de los Estados Americanos la reforma del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a fin de ampliar y fortalecer sus atribuciones y facultades en el grado que le permita llevar a cabo eficazmente la promoción del respeto a esos derechos en los países continentales.*<sup>184</sup>

Como visto, foi recomendado ao então Conselho da OEA a emenda do Estatuto da Comissão para ampliar suas atribuições e poderes. A Comissão foi regida pelo seu Estatuto original até novembro de 1965, quando, na II Conferência Interamericana Extraordinária, sediada no Rio de Janeiro, ampliaram-se as funções e os poderes da Comissão, através da Resolução XXII da Ata Final da Conferência. Assim, a CIDH passaria a receber petições ou queixas sobre violações de direitos humanos, o que foi inovador.<sup>185</sup> Os Estados Membros da OEA concordaram sobre a necessidade de dotar de mais dinamismo o sistema e fortalecer a

<sup>182</sup>ROBERTS, Christopher. *Alternative approaches to human rights: the disparate historical paths of the European, Inter-American and African regional human rights systems*, cit., p. 61. *In verbis*: “No doubt many at the time would not have been surprised had the organization quickly faded into obscurity. This was not to be the Commission’s fate, however.”

<sup>183</sup>*Id. Ibid.*, p. 61-65.

<sup>184</sup>ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para servir de Órgano de Consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Punta del Este, Uruguay, 22 a 31 de enero de 1962. *Acta Final*. Washington-DC: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 1962. Disponível em: <http://www.oas.org/consejo/sp/rc/actas/acta%208.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

<sup>185</sup>TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*: Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. v. 3, p. 34-35.

CIDH a partir do incremento de suas responsabilidades, com o fim de promover maior respeito aos direitos humanos no hemisfério. Assim, os Estados resolveram:

*Autorizar a la Comisión para que examine las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible, para que se dirija al gobierno de cualquiera de los Estados americanos con el fin de obtener las informaciones que considere pertinentes y para que les formule recomendaciones, cuando lo considere apropiado, con el fin de hacer más efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales.*<sup>186</sup>

No período de sessões acontecido em abril de 1966, a Comissão modificou seu Estatuto conforme a ampliação de competências decidida na II Conferência Interamericana Extraordinária e fez constar expressamente a faculdade de examinar petições individuais e formular recomendações específicas no quadro dessa sistemática de petições.

Com o primeiro Protocolo de Reforma da Carta da OEA, o Protocolo de Buenos Aires<sup>187</sup>, subscrito em 1967, procedeu-se com uma modificação no Capítulo intitulado “Dos Órgãos”, alterando-se a redação do art. 51 da Carta. A Comissão foi, enfim, consagrada como um dos órgãos principais da organização regional. O referido Protocolo entrou em vigor em 1970.

Ou seja, na sua constituição, a Comissão tinha tão somente um papel promocional que acabou sendo potencializado para agregar o papel protetivo. Antônio Augusto Cançado Trindade afirma que o *status* jurídico da Comissão foi robustecido, pondo-se fim a eventuais objeções a sua competência e fortalecendo o exercício de seus poderes e a significação política de suas decisões: “a Comissão passava assim a ser dotada, finalmente, de base *convencional*, com um mandato não mais apenas de promoção, mas também de controle e supervisão da proteção de direitos humanos.”<sup>188</sup> Estando incorporada à estrutura permanente da OEA, os Estados teriam a obrigação de responder aos pedidos de informação da Comissão

---

<sup>186</sup> ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Acta Final de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria. Rio de Janeiro, 17 a 30 de novembro de 1965. *The American Journal of International Law*, v. 60, n. 2, p. 445-461, Apr. 1966. A Resolução XXII pode ser consultada no Relatório Anual de 1976 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Seção 1, Item C, Número 2. ORGANIZATION OF AMERICAN STATES – OAS. Inter-American Commission on Human Rights. *Origin, structure and competence of the Commission*. Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/76eng/section.1.htm>. Acesso em: 23 mar. 2023.

<sup>187</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Protocolo de Reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos – Protocolo de Buenos Aires*. Buenos Aires, 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-31.htm>. Acesso em: 31 mar. 2023.

<sup>188</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos, cit.*, v. 3, p. 36-37. (grifo do autor)

e também “a cumprir, em boa-fé, com suas recomendações, pois essas eram fundadas na própria Carta da OEA, agora reformada”<sup>189</sup>, arremata André de Carvalho Ramos.

Necessário mencionar que o Protocolo de Buenos Aires modificou toda a estrutura da Carta da OEA no que dizia respeito aos órgãos principais da organização. Muitos foram os artigos adicionados. O art. 112, de acordo com a nova redação definida pelo Protocolo, tratou da Comissão Interamericana, explicitou suas funções de promoção e defesa dos direitos humanos e, igualmente, estipulou a função consultiva da Comissão para a OEA em matéria de direitos humanos. Chama a atenção que o artigo também prescreveu que uma Convenção Americana sobre Direitos Humanos estabeleceria a estrutura, a competência e as normas de funcionamento da Comissão e de outros órgãos, o que, de fato, veio a acontecer em 1969, com a adoção da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

O segundo Protocolo de Reforma da Carta da OEA, conhecido como Protocolo de Cartagena das Índias<sup>190</sup>, de 1985, modificou o preâmbulo da Carta da OEA, fazendo constar que a democracia representativa é condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região. Dois propósitos para a organização foram agregados, quais sejam, (i) a promoção e a consolidação da democracia representativa, respeitado o princípio da não-intervenção e (ii) a efetiva limitação de armamentos convencionais que permitisse dedicar maior soma de recursos ao desenvolvimento econômico-social dos Estados Membros. A preocupação com o alcance do desenvolvimento integral nos Estados da região – abrangidos os campos econômico, social, educacional, cultural, científico e tecnológico – , ficou explícita nas disposições do protocolo reformador da Carta. O compromisso com o processo para o desenvolvimento integral passou a ser considerado responsabilidade primordial de cada Estado, sendo a cooperação interamericana para lograr esse desenvolvimento uma responsabilidade comum e solidária.

A alteração seguinte que se operou na Carta deu-se pelo Protocolo de Washington<sup>191</sup>, de 1992. Nesta ocasião, foi introduzida a *cláusula democrática* no tratado fundacional da organização. Assim, o art. 9º da Carta passou a estabelecer a possibilidade de suspensão de um Estado Membro cujo Governo democraticamente constituído tivesse sido deposto pela força.

---

<sup>189</sup>CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos, cit.*, p. 352. Passagem também presente em: CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos, cit.*, p. 228.

<sup>190</sup>ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Protocolo de Reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos – Protocolo de Cartagena das Índias*. Cartagena das Índias, 12 de maio de 1985. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-50.htm>. Acesso em: 31 mar. 2023.

<sup>191</sup>ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Protocolo de Reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos – Protocolo de Washington*. Washington, D.C., 14 de dezembro de 1992. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-56.htm>. Acesso em: 31 mar. 2023.

Por fim, a quarta e última reforma da Carta foi feita pelo Protocolo de Manágua<sup>192</sup>, em 1993. Por ele, instituiu-se o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral, que tem como finalidade a promoção da cooperação entre os Estados e outras organizações para lograr o desenvolvimento integral.

Portanto, dois são os órgãos de promoção de direitos humanos no âmbito da OEA: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral. A Comissão tem como tarefa principal a apuração de responsabilidade dos Estados por violações dos direitos civis e políticos expressos na Carta da OEA e na Declaração Americana. Já o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral observa o cumprimento dos direitos econômicos, sociais e culturais.<sup>193</sup>

A Assembleia Geral da OEA é o órgão político final no procedimento de responsabilização internacional de um Estado. Ela analisa todas as informações encaminhadas pela CIDH ou pelos Estados acerca de uma situação de violação de direitos humanos e recomenda a adoção de medidas. Descumpridas as recomendações, o Estado fere a Carta da OEA e pode sofrer sanções.

### **3.3. A Sistemática de Proteção da Convenção Americana sobre Direitos Humanos**

O principal instrumento jurídico do sistema interamericano de direitos humanos, todavia, é a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, assinada em 1969 e em vigor somente a partir de 1978 com o número de ratificações necessárias.

Como mencionado anteriormente, em 1959, o Conselho Interamericano de Jurisconsultos recebeu a tarefa de preparar um projeto de Convenção sobre Direitos Humanos e um projeto de Convenção sobre a criação de uma Corte Interamericana que supervisionasse as obrigações assumidas na Convenção enunciadora de direitos. O primeiro esboço consolidado de Convenção que foi apresentado continha abundantes referências aos direitos econômicos e sociais. Porém, logo na sequência, em 1967, a própria CIDH desencorajou a incorporação desses direitos no documento, a exemplo do que havia sido firmado no contexto europeu.

---

<sup>192</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Protocolo de Reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos – Protocolo de Manágua*. Washington, D.C., 10 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-58.htm>. Acesso em: 31 mar. 2023.

<sup>193</sup> CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos, cit.*, p. 352.

Em 1966, a ONU finalmente adotou o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Levando em conta os progressos havidos na seara global, foi sugerido, em 1967, no âmbito da OEA, que a consideração sobre a Convenção regional de direitos fosse postergada. Interessante notar que Argentina e Brasil, ambos Estados sob ditaduras militares à época, manifestaram sua oposição em dar continuidade ao projeto regional de direitos. No entanto, outros Estados deram suporte para a continuidade dos trabalhos sobre a Convenção.<sup>194</sup>

Em 22 de novembro de 1969, foi adotada a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica<sup>195</sup>. Sob forte influência da Convenção Europeia de Direitos Humanos, havia referências à Comissão Interamericana de Direitos Humanos – com mandato para receber petições – e à supervisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). O ambiente na América naquele momento era inóspito, com regimes ditatoriais se estabelecendo. Por esta razão, tanto tempo foi necessário para que o número mínimo de ratificações fosse atingido e a Convenção Americana entrasse em vigor, o que ocorreu somente em 1978. Thomas Buergenthal comenta que quando a Convenção entrou em vigor, muitos Estados da América Central e da América do Sul eram regidos por ditadores (de direita e de esquerda). Das 11 ratificações que foram necessárias para dar vida à Convenção, menos da metade eram provenientes de Estados com governos eleitos democraticamente. O restante havia ratificado por outras razões, como, por exemplo, a pressão trazida pela administração Jimmy Carter, nos EUA, e também o fato de que alguns desses Estados estavam convencidos de que a ratificação não lhes traria riscos, uma vez que, para eles, o sistema estabelecido pela Convenção nunca seria implementado.<sup>196</sup>

Reiterando o que havia constado da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, a Convenção, em seu preâmbulo, reconhece que “os direitos essenciais do homem não derivam do fato de ser ele nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana”, o que justificaria uma proteção

---

<sup>194</sup>ROBERTS, Christopher. *Alternative approaches to human rights: the disparate historical paths of the European, Inter-American and African regional human rights systems, cit.*, p. 65-67.

<sup>195</sup>ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica*. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/B-32.htm>. Acesso em: 31 mar. 2023.

<sup>196</sup>BUERGENTHAL, Thomas. Foreword. In: PASQUALUCCI, Jo M. *The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. 2. ed. New York: Cambridge University Press, 2013. p. xv-xvi. Nas palavras originais do autor: “[...] and the fact that some of these States were convinced that ratification posed no serious risks to them because the system established by the Convention would never be implemented.”

internacional, de natureza convencional, complementar da que oferece o direito interno dos Estados. A Convenção está dividida em três partes: Parte I – Deveres dos Estados e Direitos Protegidos –, composta por cinco capítulos; Parte II – Meios da Proteção –, contendo quatro capítulos; Parte III – Disposições Gerais e Transitórias – com dois capítulos.

No Capítulo I da Convenção, são enumerados deveres: o dever dos Estados Partes de respeitar os direitos e liberdades reconhecidos na Convenção, bem como o dever dos Estados de adotar disposições de direito interno para tornar efetivos tais direitos e liberdades. O Capítulo II do instrumento traz um catálogo de direitos civis e políticos, dentre os quais podemos elencar: direito à vida; direito à integridade pessoal; proibição da escravidão; direito à liberdade e à segurança pessoais; garantias judiciais como a presunção de inocência e o direito de recurso; direito à liberdade de consciência e religião; direito à liberdade de pensamento e expressão; direito de reunião; direito à proteção da família; direito à nacionalidade; direito à propriedade privada; direitos políticos; igualdade perante a lei; entre outros.<sup>197</sup>

Em que pese o preâmbulo do Pacto de San José indicar que o ideal do ser humano livre, isento do temor e da miséria, só pode ser realizado se forem criadas condições que permitam a cada pessoa gozar dos seus direitos econômicos, sociais e culturais, bem como dos seus direitos civis e políticos, não se prescreve na Convenção, de forma específica, qualquer direito econômico, social ou cultural. O Capítulo III traz como título “Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, mas, em seu único artigo, há tão somente uma previsão de que os Estados Partes se comprometem a adotar providências para conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos dessa natureza constantes da Carta da OEA. Apenas posteriormente, em 1988, é que foi adotado um Protocolo Adicional à Convenção, o Protocolo de San Salvador, tratando desses direitos.

Na Parte II, Capítulo VI, art. 33, a Convenção traz o aparato de monitoramento e implementação dos direitos que declama, aparato esse constituído por dois órgãos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, um dos órgãos principais da OEA, e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, instituição jurisdicional autônoma, não sendo órgão da OEA. O Capítulo VII da Convenção trata da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, e o Capítulo VIII, se atém à Corte Interamericana de Direitos Humanos. No seguinte capítulo deste trabalho se estudará a CIDH em detalhes.

---

<sup>197</sup>Para uma explicação aprofundada sobre os direitos elencados na Convenção Americana, ver: CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos, cit.*, p. 356-370.

No que diz respeito à Corte IDH, trata-se do único órgão jurisdicional do sistema regional, sendo composta por sete juízes de Estados Membros da OEA, eleitos a título pessoal dentre juristas da mais alta autoridade moral, de reconhecida competência em matéria de direitos humanos e que preencham as condições para o exercício das mais elevadas funções judiciais, de acordo com a lei do Estado de onde sejam nacionais ou do Estado que propuser os candidatos (art. 52). Não é permitido haver dois juízes da mesma nacionalidade. Os juízes possuem mandato de seis anos, sendo permitida uma reeleição.

Tal como a Corte Europeia, a Corte IDH possui competência consultiva (de interpretação) e contenciosa (de adjudicação). A Corte IDH somente pode ser acionada (*jus standi*) em sua competência adjudicatória pelos Estados Partes que aceitaram sua jurisdição e também pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (art. 61). Como se percebe, ainda é vedado o acesso direto do indivíduo à Corte IDH. Quanto à competência consultiva, qualquer membro da OEA, parte ou não da Convenção, pode solicitar parecer da Corte.

A aceitação da competência da Corte IDH é facultativa. Ou seja, um Estado pode ratificar a Convenção, mas não reconhecer a jurisdição contenciosa daquela. O art. 62 da Convenção contempla que “todo Estado Parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece como obrigatória, de pleno direito e sem convenção especial, a competência da Corte”. A declaração pode ser feita incondicionalmente, ou sob condição de reciprocidade, por prazo determinado ou para casos específicos.

Apenas Estados Membros da OEA podem aderir à Convenção. Atualmente, 24 Estados ratificaram ou aderiram ao Pacto de San José da Costa Rica.<sup>198</sup> Quanto à aceitação

---

<sup>198</sup>Ao fim de março de 2023 (data da consulta), são Estados Partes da Convenção Americana sobre Direitos Humanos: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Uruguai e Venezuela.

Trinidad e Tobago denunciou a Convenção em 1998. O caso da Venezuela é peculiar, uma vez que o Estado havia denunciado a Convenção em 2012; entretanto, em julho de 2019, a Venezuela depositou o instrumento de ratificação firmado por Juan Guaidó.

Os Estados Unidos assinaram a Convenção em 1977, mas não a ratificaram.

Todas as informações foram extraídas do website da OEA: ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32)*. San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969. Disponível em: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos\\_firmas.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm). Acesso em: 31 mar. 2013.

da jurisdição contenciosa da Corte IDH, 21 Estados depositaram declaração admitindo sua competência adjudicatória.<sup>199</sup>

Interessante notar que, quando a Convenção entrou em vigor, a Assembleia Geral da OEA não estabeleceu um orçamento para a instituição. Se não fosse pelo Governo da Costa Rica, a Corte poderia ter tardado ainda mais para se instalar. A Costa Rica, que já havia sediado a Corte Centro-Americana de Justiça, tornou-se a sede da Corte IDH e deu o suporte financeiro inicial.<sup>200</sup>

A primeira sessão da Corte aconteceu em 29 de junho de 1979. Jo M. Pasqualucci relata que a atuação da Corte em seus primeiros anos não era inspiradora e não trazia perspectivas de melhora na outorga e efetivação de direitos.

As ditaduras no hemisfério ocidental perpetraram violações graves e sistemáticas dos direitos humanos. Desaparecimentos forçados patrocinados por Estados, execuções extrajudiciais e tortura eram comuns. Poucos observadores esperavam que a Corte tivesse um impacto significativo e, inicialmente, os céticos tiveram razão. A Comissão não encaminhou casos contenciosos à Corte até 1986, sete anos após a criação do tribunal. [...] A contribuição da Corte Interamericana de Direitos Humanos para o Direito Internacional durante esse período se deu por seus pareceres consultivos. (tradução livre)<sup>201</sup>

Posteriormente, a Comissão passou a encaminhar casos para a Corte IDH e, contrariando as expectativas de que se recusariam a participar dos procedimentos quando demandados, Estados compareceram perante a Corte, contestaram demandas e participaram

<sup>199</sup>Ao fim de março de 2023 (data da consulta), os seguintes Estados aceitaram a competência contenciosa da Corte IDH: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Uruguai e Venezuela.

O caso da Venezuela é peculiar, uma vez que o Estado havia denunciado a Convenção em 2012; entretanto, em julho de 2019, a Venezuela depositou o instrumento de ratificação firmado por Juan Guaidó, contendo a aceitação da competência da Corte IDH.

Jamaica, Granada e Dominica são Partes da Convenção, mas não reconheceram a competência da Corte IDH. Dominica, inclusive, declarou expressamente que não reconhecia.

Todas as informações foram extraídas do website da OEA: ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32)*. San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969, *cit.*

<sup>200</sup>ROBERTS, Christopher. *Alternative approaches to human rights: the disparate historical paths of the European, Inter-American and African regional human rights systems*, *cit.*, p. 70-71.

<sup>201</sup>PASQUALUCCI, Jo M. *The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. 2. ed. New York: Cambridge University Press, 2013. p. 6. Trechos originais, em inglês: “*Dictatorships in the Western hemisphere perpetrated gross and systematic violations of human rights. State-sponsored forced disappearances, extrajudicial killings, and torture were commonplace. Few observers expected the Court to have a significant impact, and initially, the skeptics were right. The Commission did not forward contentious cases to the Court until 1986, seven years after the Court’s inception. [...] The Court’s principal vehicle for contributing to international law during that period was through its advisory opinions.*”

de audiências. A reputação da Corte foi se consolidando graças à qualidade de sua jurisprudência.

As decisões da Corte são vinculantes e obrigam os Estados ao seu imediato cumprimento. Ao reconhecerem responsabilidade internacional por violação de direitos humanos, os Estados demonstram que os julgamentos da Corte IDH possuem inegável importância no âmbito doméstico e internacional. O adimplemento das reparações por parte dos Estados também é notório. E as reparações não se restringem à compensação financeira; uma determinação da Corte IDH pode envolver pedido de desculpas, modificação de legislação interna, medidas de não-repetição etc. Flávia Piovesan se manifesta no seguinte sentido sobre as reparações:

O instituto da ‘reparação integral’ inspira a relevante e audaciosa jurisprudência interamericana, contemplando, além de reparações pecuniárias às vítimas, medidas de não repetição, envolvendo reformas estruturais, no que se refere à mudança de políticas públicas, reformas legislativas, bem como a adoção de programas de capacitação de agentes públicos em matéria de direitos humanos, dentre outras medidas.<sup>202</sup>

Jo M. Pasqualucci chama a atenção para o fato de que os Estados não costumam cumprir as ordens da Corte para investigar, processar e punir os indivíduos responsáveis pelas violações de direitos humanos.<sup>203</sup> Na maioria dos Estados, a impunidade prevalece. Nesse quesito, a Corte IDH não tem logrado contribuir para limitar a impunidade.

### **3.4. O Brasil e a Corte Interamericana de Direitos Humanos**

Se comparado ao sistema europeu de proteção aos direitos humanos, o sistema regional interamericano ainda pode ser considerado “jovem” tanto pela delonga nos processos de ratificação dos principais instrumentos, pela criação tardia das instituições de supervisão e pela existência de regimes ditatoriais que marcaram a história recente do continente americano e deturpam a letra dos tratados de proteção dos direitos humanos. Como já relatado, o Pacto de San José da Costa Rica, apesar de adotado em 1969, apenas passou a vigorar internacionalmente em 1978. O Brasil, especificamente, não foi signatário

---

<sup>202</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*, cit., 9. ed., p. 190.

<sup>203</sup> PASQUALUCCI, Jo M. *The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights*, cit., p. 8. *In verbis*: “[...] these orders are seldom fulfilled.”

da Convenção; aderiu a ela tão somente em 1992<sup>204</sup>, sendo que a aceitação da jurisdição da Corte Interamericana se deu posteriormente, em 1998<sup>205</sup>.

Quanto aos brasileiros que já ocuparam assento na Corte IDH como juízes, tem-se Antônio Augusto Cançado Trindade (1995-2006), falecido em 2022 enquanto atuava como juiz da Corte Internacional de Justiça; Roberto F. Caldas (2013-2018), que renunciou ao cargo, por motivos pessoais, em 14 de maio de 2018, após denúncia envolvendo violência doméstica; e Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch (2022-2028), eleito em 2021.

Merecem ser listados os casos contenciosos envolvendo o Brasil que já tiveram mérito apreciado:<sup>206</sup>

- *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*, julgado em 04/07/2006.
- *Caso Nogueira de Carvalho e outro vs. Brasil*, julgado em 28/11/2006.
- *Caso Escher e outros vs. Brasil*, julgado em 06/07/2009.
- *Caso Garibaldi vs. Brasil*, julgado em 23/09/2009.
- *Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil*, julgado em 24/11/2010.
- *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil*, julgado em 20/10/2016.
- *Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil*, julgado em 16/02/2017.

<sup>204</sup>BRASIL. *Decreto Legislativo n.º 27, de 26 de maio de 1992*. Aprova o texto da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto São José) celebrado em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, por ocasião da Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1992/decretolegislativo-27-26-maio-1992-358314-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 31 mar. 2023.

Em 22 de setembro de 1992, o Brasil depositou a carta de adesão à Convenção Americana sobre Direitos Humanos junto à Secretaria-Geral da OEA.

BRASIL. *Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm). Acesso em: 31 mar. 2023.

<sup>205</sup>BRASIL. *Decreto Legislativo n.º 89, de 3 de dezembro de 1998*. Aprova a solicitação de reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos para fatos ocorridos a partir do reconhecimento, de acordo com o previsto no parágrafo primeiro do art. 62 daquele instrumento internacional. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1998/decretolegislativo-89-3-dezembro-1998-369634-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 31 mar. 2023.

A Declaração de aceitação da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos foi depositada junto à Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos em 10 de dezembro de 1998, data símbolo do cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

BRASIL. *Decreto n.º 4.463, de 8 de novembro de 2002*. Promulga a Declaração de Reconhecimento da Competência Obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sob reserva de reciprocidade, em consonância com o art. 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4463.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4463.htm). Acesso em: 31 mar. 2023.

<sup>206</sup>Para maiores informações sobre os casos já julgados e sobre os casos ainda em trâmite, consultar: CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos*, cit., p. 527-540.

- *Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil*, julgado em 05/02/2018.
- *Caso Herzog e outros vs. Brasil*, julgado em 15/03/2018.
- *Caso dos Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares vs. Brasil*, julgado em 15/07/2020.
- *Caso Barbosa de Souza e outros vs. Brasil*, julgado em 07/09/2021.
- *Caso Sales Pimenta vs. Brasil*, julgado em 30/06/2022.

### 3.5. Desafios do Sistema Interamericano de Direitos Humanos

O sistema interamericano evoluiu durante as últimas décadas, promovendo os direitos humanos na região e contribuindo para transformações de ordem política, social e jurídica nos diversos Estados do hemisfério. O impacto transformador veio acompanhado de reformas constitucionais, legislativas e administrativas e da adoção de políticas públicas adequadas no âmbito interno dos Estados. Mas apesar das conquistas, há desafios a serem superados e problemas a serem resolvidos. A questão da falta de recursos para o financiamento do sistema, aliada à carência constante de *staff* considerado o volume de trabalho aumentado em razão das funções mais abrangentes da Comissão e da maior familiaridade com o sistema, permite uma análise limitada de petições anualmente. Os procedimentos ainda são muito longos, mesmo que novos métodos tenham sido estudados e adotados nos últimos anos, especialmente após a reforma do Regulamento da Comissão, que tratou, essencialmente, de medidas de ganho de eficiência no processamento de petições e que entrou em vigor em 2013. Também preocupa a não unanimidade continental com relação à Convenção Americana sobre Direitos Humanos e sua não ratificação/adesão por parte de diversos Estados, incluídos os Estados Unidos e o Canadá. A ratificação universal dos instrumentos do sistema interamericano é elemento crítico para o pleno respeito e a garantia dos direitos humanos no continente americano. A ampliação do grau de reconhecimento da jurisdição da Corte IDH é, igualmente, uma aspiração. Também a falta de acesso direto do indivíduo à Corte é vista por muitos como um ponto a melhorar. Por fim, talvez os maiores desafios ainda sejam lograr maior incorporação de padrões mínimos em âmbito doméstico dos Estados e buscar pleno cumprimento das recomendações da CIDH e também de determinações de julgamentos da Corte IDH.<sup>207</sup>

---

<sup>207</sup>RAGONE, Sabrina. The Inter-American System of Human Rights. In: BOGDANDY, Armin von; MACGREGOR, Eduardo F. et al. (Ed.). *Transformative constitutionalism in Latin America: the emergence of a new *Ius Commune**. Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 299-300.

Ainda que a linguagem dos direitos humanos tenha se disseminado nos ambientes acadêmicos; que exista, em alguma medida, maior familiaridade com o sistema interamericano; e que a atuação de organizações da sociedade civil que atuam na defesa dos direitos fundamentais tenha ganhado força, a posição oficial dos Estados muitas vezes contrasta com essa realidade. A defesa suprema da soberania coloca em risco a complementaridade das esferas doméstica e internacional de proteção.

Wagner Menezes traz um ponto de atenção relevante: o discurso da defesa da soberania para justificar o não cumprimento de decisões da Corte IDH ou recomendações da Comissão, aliado à denúncia da Convenção por certos Estados e à tolerância com sérias violações praticadas por Países Membros da OEA enfraquecem o sistema:

Os Governos dos Estados não hesitam em utilizar o discurso da reserva de soberania para justificar o descumprimento de resoluções da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e de decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Por outro lado, a denúncia de tratados por parte de alguns Estados, somada a práticas estatais que claramente violam direitos fundamentais – como a omissão em investigar e punir as violações –, toleradas no âmbito da OEA, acabam por enfraquecer o sistema, funcionando este de acordo com a conveniência dos Estados Membros. (tradução livre)<sup>208</sup>

Finaliza-se esta seção com a lição da antiga comissária Dinah Shelton, que assevera que o extenso catálogo de direitos humanos e os poderes das instituições do sistema interamericano proveem um potencial para um sistema efetivo de proteção aos direitos humanos. Contudo, ainda há funções que Comissão e Corte IDH precisam aprimorar.

O extenso catálogo de direitos humanos e os abrangentes poderes das instituições interamericanas para lograr sua implementação criam o potencial para um sistema de direitos humanos extremamente eficaz no hemisfério ocidental. O sistema, no entanto, não atinge todo esse potencial. Embora determinadas responsabilidades sejam desempenhas satisfatoriamente pelas instituições, a performance em outras atividades deixa a desejar. Além disso, a Comissão e a Corte não podem desempenhar algumas funções por razões jurídicas ou práticas. Uma avaliação dessas atividades e funções demonstra quais aspectos do sistema interamericano precisam ser melhorados e onde melhorias podem, de fato, ser implantadas. (tradução livre)<sup>209</sup>

<sup>208</sup>MENEZES, Wagner. *The jurisdictionalization of international law: the access of individuals to the Inter-American System of Human Rights*. Chişinău, Republica Moldova: Eliva Press, 2020.p. 76. Passagem original, em inglês: “*The State governments do not hesitate to use the reservation of sovereignty speech to justify non-compliance with the Commission’s resolutions and the full decisions of the Court. On the other hand, the termination of the treaty by some States, added to State practices which are clearly violating fundamental freedoms, or omitted to investigate and punish violations, tolerated within the framework of the OAS, ultimately weaken the system that functions at the convenience of the Member States.*”

<sup>209</sup>SHELTON, Dinah. Improving human rights protections: recommendations for enhancing the effectiveness of the inter-american commission and inter-american court of human rights. *American University International Law Review*, v. 3, n. 2, p. 325, 1988. Fragmento original, em inglês: “*The lengthy catalogue of human rights and the extensive enforcement powers of the Inter-American institutions create the potential for an extremely effective human rights system for the Western Hemisphere. The system, however, does not entirely live up to its potential. While there are certainly responsibilities that the institutions perform well, other activities operate less*

## CAPÍTULO 4. A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Feitas as considerações preliminares a respeito da gênese do sistema interamericano, bem como da sistemática de proteção aos direitos humanos da OEA e da sistemática de proteção da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, passa-se a discorrer, mais especificamente, acerca da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, principal órgão da OEA no que diz respeito à promoção e à proteção dos direitos humanos em nível continental. As recomendações proferidas pela CIDH é que constituem o foco de grande parte desta pesquisa.

Levando em conta os Estados que ratificaram a Convenção Americana e depositaram declaração de aceitação da competência adjudicatória da Corte IDH, há quem, pejorativamente, refira que o sistema interamericano de direitos humanos estaria se tornando um sistema latino-americano de direitos humanos.<sup>210</sup> Entretanto, tal premissa parece equivocada, uma vez que considera, inadequadamente, a Corte IDH como órgão principal do sistema interamericano. O órgão principal da OEA no que diz respeito à promoção e à proteção dos direitos humanos no continente americano, como recém dito, é a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, uma instituição de abrangência continental, verdadeiramente interamericana. Note-se que não se trata da discussão sobre a formação de um *Ius Constitutionale Commune* latino-americano. Esta discussão, sim, possui uma perspectiva latino-americana, que trata da consecução de uma orientação comum para os ordenamentos jurídicos nacionais dos Estados latino-americanos, com a finalidade de promoção de um discurso jurídico regional para a realização da democracia, *rule of law* e direitos humanos.<sup>211</sup>

---

*successfully. Moreover, the Commission and Court cannot fulfill some functions due to legal or practical reasons. An evaluation of these activities and functions demonstrates which aspects of the Inter-American system need improvement and where improvements can in fact be implemented.”*

<sup>210</sup>Essa foi uma discussão havida num dos seminários que aconteceram durante a disciplina “O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos e o Direito Brasileiro”, ministrada conjuntamente pelo Prof. Wagner Menezes e a Prof. Flávia Piovesan, no primeiro semestre de 2018, no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

<sup>211</sup> BOGDANDY, Armin von. *Ius Constitutionale Commune en América Latina: observations on transformative constitutionalism*. In: BOGDANDY, Armin von; MAC-GREGOR, Eduardo F. *et al.* (Ed.). *Transformative constitutionalism in Latin America: the emergence of a new Ius Commune*. Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 28.

Para mais informações sobre o *Ius Constitutionale Commune* latino-americano, consultar a integralidade da obra acima referenciada.

Robert Goldman descreveu, acertada e concisamente, a dimensão da atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, exprimiu a relevância da CIDH para a evolução do sistema interamericano de proteção aos direitos humanos e declarou o impacto do exercício de suas funções na região neste excerto:

Embora a Comissão Interamericana de Direitos Humanos não seja tão antiga e nem tão conhecida pelas suas realizações como a Corte Europeia de Direitos Humanos ou mesmo a antiga Comissão Europeia de Direitos Humanos, nenhum organismo regional de direitos humanos teve de, continuamente, lidar com tantas crises e problemas endêmicos em tantos países como a CIDH e, em certa medida, a Corte IDH. Na verdade, se salvar vidas e garantir amplas reparações às vítimas são medidas adequadas para aferir a eficácia de tais órgãos de supervisão, então, sem dúvida, nenhum outro sistema teve mais sucesso do que o sistema interamericano. (tradução livre)<sup>212</sup>

Como antecipado no capítulo precedente, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos foi criada, efetivamente, em 1959. Entretanto, foi somente a partir do primeiro Protocolo de Reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos, de 1967, também chamado de Protocolo de Buenos Aires, que a Comissão foi incorporada na Carta da OEA como um órgão principal. O Protocolo de Buenos Aires introduziu na Carta da OEA referência à CIDH como órgão de promoção do respeito e da defesa dos direitos humanos, sendo que a estrutura, a competência e o funcionamento desta instituição seriam previstos em uma convenção interamericana de direitos humanos. Como se pôde notar, a OEA não esperou o aperfeiçoamento do sistema e mesmo antes da adoção da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que só se deu em 1969, criou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Esta funcionou até a adoção da Convenção, tendo sido autorizada, expressamente, em 1965, a receber e a examinar comunicações sobre alegadas violações de direitos humanos, a solicitar informações aos Estados e a promover recomendações.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, como visto, veio a ser aprovada em 1969, somente tendo entrado em vigor em 1978, quando atingido o número mínimo de ratificações. Foi a Convenção que criou a Corte Interamericana de Direitos Humanos

---

<sup>212</sup>GOLDMAN, Robert K. History and action: the Inter-American Human Rights System and the role of the Inter-American Commission on Human Rights. *Human Rights Quarterly*, v. 31, p. 856-857, 2009. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23837.pdf>. Texto original, em inglês: “*Although the Commission is neither as old, nor as well known for its accomplishments as the European Court of Human Rights or the former European Human Rights Commission, no regional human rights body has continuously had to cope with more crises and endemic problems in more countries than has the Commission and, to some extent, the Court. Indeed, if the saving of lives and the securing of broad reparations to victims are appropriate measurements of the effectiveness of any such supervisory bodies, then arguably no other system has been more successful than the Inter-American system.*”

como segundo órgão de supervisão do cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados Partes.

Com a introdução da Convenção no sistema interamericano de proteção, a CIDH passou a ter um “papel híbrido”: “nasceu como órgão eminentemente político dentro da estrutura da OEA e, aos poucos, ganha seu espaço enquanto órgão autônomo e independente, pronto para não mais apenas promover os direitos previstos na Declaração Americana, como também para proteger os direitos contidos no novo tratado”.<sup>213</sup>

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos é, segundo o art. 1º de seu Estatuto, “um órgão da Organização dos Estados Americanos criado para promover a observância e a defesa dos direitos humanos e para servir como órgão consultivo da Organização nesta matéria.”<sup>214</sup> Ela representa todos os Estados Membros que compõem a OEA. A CIDH é composta por sete membros – chamados “comissários” ou “comissionados” –, eleitos a título pessoal pela Assembleia Geral da OEA, os quais devem ser pessoas de alta autoridade moral e de reconhecido saber em matéria de direitos humanos. O mandato é de quatro anos, sendo permitida uma reeleição. Não pode fazer parte da Comissão mais de um nacional de um mesmo Estado.

A CIDH atua sob a égide da Convenção Americana sobre Direitos Humanos com relação aos Estados que ratificaram tal instrumento. Em não sendo este o caso, a Comissão atua sob a égide da Carta da OEA e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Portanto, a Comissão possui duplo tratamento normativo: (i) ela pode atuar no sistema protetivo da OEA, amparada pela Carta da OEA e pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, que é o caso para os Estados que não ratificaram ou aderiram à Convenção Americana; (ii) ela pode atuar no quadro do sistema protetivo da Convenção Americana, amparada pelas normas nela contidas, para os Estados que a ratificaram ou aderiram a ela.

As funções da Comissão estão formuladas nos artigos 18 a 20 do seu Estatuto e foram segmentadas de tal modo a especificar as suas funções genéricas (art. 18), as relacionadas aos Estados Partes da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (art. 19), e as atinentes aos Estados Membros da OEA, mas não Partes da Convenção Americana (art. 20). Como

---

<sup>213</sup>KOCH, Camila de Oliveira. *Crêterios de judicialização de casos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos*, cit., p. 21.

<sup>214</sup>ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Aprovado pela Resolução AG/RES. 447 (IX-O/79), adotada pela Assembleia Geral da OEA, em seu Nono Período Ordinário de Sessões, realizado em La Paz, Bolívia, em outubro de 1979. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/estatutoCIDH.asp>. Acesso em: 01 abr. 2023.

funções genéricas, constam o estímulo da consciência dos direitos humanos nos povos da América; a formulação de recomendações aos Governos dos Estados para que adotem medidas no âmbito constitucional e legal para a proteção e o respeito aos direitos fundamentais; a preparação de estudos e relatórios; a solicitação de informações aos Governos dos Estados sobre medidas que adotarem em matéria de direitos humanos; a realização de visitas *in loco* com a anuência ou convite do Governo respectivo; a apresentação de relatório anual à Assembleia Geral da OEA etc. Com relação aos Estados Partes da Convenção Americana sobre Direitos Humanos especificamente, a Comissão terá, ainda, como funções o recebimento e processamento das petições e comunicações; o comparecimento perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos; a solicitação de medidas provisórias à Corte nos assuntos que considerar graves e urgentes; a consulta à Corte sobre a interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, entre outras. Por fim, quanto às competências relativamente aos Estados Membros da OEA, mas não Partes da Convenção, a Comissão, além das atribuições constantes do Artigo 18, também trabalhará no monitoramento dos direitos enunciados da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem; examinará as comunicações que lhe forem submetidas; consultará os Governos para obter informações; e formulará recomendações quando julgar apropriado, a fim de tornar mais efetiva a observância dos direitos humanos.<sup>215</sup>

No que diz respeito à apreciação das comunicações sobre violações de direitos humanos, apesar da evolução que representou a consagração do direito de petição individual à Comissão no sistema interamericano<sup>216</sup> – primeiramente, em 1965, sendo tal direito reafirmado, posteriormente, com a Convenção –, o indivíduo ainda carece de capacidade processual para vindicar seus direitos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. O direito de apresentar petição ou queixa ficou claramente enunciado no art. 44 da Convenção Americana<sup>217</sup>, que é norma de aceitação automática pelos Estados Partes. Tem-se aí uma grande diferença para com o sistema europeu pós-adoção do Protocolo n. 11. No

---

<sup>215</sup>ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, cit., Artigos 18-20.*

<sup>216</sup>Relembrando a convicção de Antônio Augusto Cançado Trindade de que “a consolidação da personalidade e capacidade jurídicas do indivíduo como sujeito do Direito Internacional constitui [...] o legado mais precioso da ciência jurídica do século XX.” (TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos humanos: personalidade e capacidade jurídica internacional do indivíduo, cit., p. 200*).

<sup>217</sup>ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica, cit.*

*Artigo 44:* “Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização, pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta Convenção por um Estado Parte”.

sistema interamericano, o indivíduo peticiona à Comissão Interamericana e é esta, após os trâmites de admissibilidade, conciliação e mérito, que decidirá se encaminhará ou não o caso à Corte Interamericana.

O Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos também segmenta a sistemática das petições entre as que se referem à Convenção e outros instrumentos aplicáveis (Capítulo II) e as referente a Estados que não sejam partes na Convenção (Capítulo III).<sup>218</sup> O procedimento contencioso interamericano sob a égide da Convenção, como se percebe, é bifásico, isto é, há uma etapa indispensável perante a Comissão Interamericana e, a depender de decisão desta, uma segunda etapa perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Portanto, a Corte só pode ser acionada pelos Estados que reconhecerem sua jurisdição obrigatória ou pela Comissão. Como ressalta André de Carvalho Ramos, “a Comissão permanece com o importante papel de dar início – ou não – à ação de responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos humanos”.<sup>219</sup>

Em linhas gerais, a Comissão, estando sua atuação sob a égide da Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou da Carta da OEA e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, é provocada por petição individual ou comunicação de Estado (caso mais raro)<sup>220</sup>. Recebido o requerimento de apuração de suposta violação de direitos humanos e transmitido ao Estado acusado para contraditório e ampla defesa, a CIDH, então, passa ao exame das condições de admissibilidade da representação. Dentre as condições, inicia-se pela análise do esgotamento dos recursos internos, o que deflagra o caráter de subsidiariedade dos órgãos internacionais em relação à jurisdição interna dos Estados.<sup>221</sup> As demais condições de admissibilidade a serem enfrentadas são a ausência do

<sup>218</sup>ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Aprovado pela Comissão em seu 137º período ordinário de sessões, realizado de 28 de outubro a 13 de novembro de 2009; e modificado em 2 de setembro de 2011 e em seu 147º período de sessões, celebrado de 08 a 22 de março de 2013 para sua entrada em vigor em 1 de agosto de 2013. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/basicos/regulamentocidh2013.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2023.

<sup>219</sup>CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos*, cit., p. 246.

<sup>220</sup>O processamento de petições interestatais por parte da Comissão somente pode acontecer mediante declaração de aceitação dessa competência, de acordo com o art. 45 da Convenção.

*Art. 45.1*: “Todo Estado Parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece a competência da Comissão para receber e examinar as comunicações em que um Estado Parte alegue haver outro Estado Parte incorrido em violações dos direitos humanos estabelecidos nesta Convenção.

(ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica*, cit.).

<sup>221</sup>Os Estados, ao mesmo tempo em que possuem a prerrogativa de realizar medidas de reparação no caso de violação de direitos humanos antes de escalada a situação a uma instância internacional, devem também oferecer os remédios, os meios adequados e eficazes aos indivíduos para que possam reclamar o respeito, a implementação e as reparações devidas nos casos de violações.

decurso do prazo de seis meses para a representação, a ausência de litispendência internacional e a ausência de coisa julgada internacional. Passada a fase de admissibilidade, parte-se para a tentativa de solução amistosa. Em não sendo alcançada uma conciliação, a Comissão passa a analisar o mérito do caso. A Comissão pode deliberar pela ausência de violação de direitos humanos, decisão esta que é definitiva. No caso de entendimento pela ocorrência de violação de direitos humanos, há dois caminhos, a depender se a Comissão está atuando sob o regime da Carta da OEA e da Declaração Americana, ou sob a Convenção Americana. No primeiro caso, constatada a violação de direitos humanos, recomendações são emitidas para que o Estado violador efetive medidas de reparação e respeite os direitos enunciados nos documentos internacionais firmados; caso o Estado não cumpra as recomendações, a Comissão encaminha o caso à Assembleia Geral da OEA para que neste foro se delibere acerca de possíveis medidas a serem adotadas. Já no sistema da Convenção, a Comissão emite o Primeiro Informe, que contém recomendações ao Estado responsável e é confidencial. Ao Estado é dado um prazo de até três meses para o cumprimento das recomendações, podendo o prazo ser prorrogado a critério da Comissão. Em não sendo solucionado a contento o caso e reparados os danos, a Comissão pode encaminhar o caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos, a depender se o Estado tiver reconhecido a competência da Corte e os fatos alegados tiverem ocorrido posteriormente a tal reconhecimento. Diante do não cumprimento das recomendações do Primeiro Informe e da não propositura de ação perante a Corte, a Comissão emite um Segundo Informe, que também contém recomendações e é público.<sup>222</sup>

#### **4.1. Os papéis ou funções e as atribuições da Comissão Interamericana de Direitos Humanos**

A Comissão iniciou seus trabalhos com mandato tão somente para atividades de promoção dos direitos humanos, como a disseminação de informações, o estímulo à consciência dos direitos humanos nos povos da América, o preparo de estudos e relatórios, a solicitação de informações e a elaboração de recomendações aos Estados, as visitas *in loco*, entre outras. Como explicado detalhadamente acima, as funções e os poderes da CIDH foram sendo gradativamente ampliados, passando ela a receber e processar queixas individuais

---

<sup>222</sup>CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos*, cit., p. 234-255.

sobre supostas violações a direitos humanos. Segundo Camila de Oliveira Koch, há uma dimensão política das funções e atribuições da CIDH no que se refere a sua “capacidade de promover e proteger os direitos humanos recorrendo a ferramentas políticas e mecanismos de negociação e pressão internacional, principalmente entre as décadas de 1960 e 1980.”<sup>223</sup>

Dentre as atribuições políticas da Comissão, também merecem destaque as visitas ou observações *in loco*, mediante autorização ou convite do Estado a ser visitado, que possibilitam aferir mais de perto a situação dos direitos humanos em determinada localidade. Essas visitas tornam-se boas oportunidades para levar informações sobre o sistema interamericano de proteção e para trazer familiaridade às populações quanto ao trabalho desenvolvido pela CIDH.

Ainda na dimensão política de seu papel promocional, a CIDH possui relatorias temáticas e geográficas. A exemplo dos procedimentos especiais do sistema global de proteção, a partir de 1990, a CIDH passou a criar relatorias temáticas para atender a determinados grupos, comunidades e povos que estão especialmente expostos a violações de direitos humanos por sua situação de vulnerabilidade e discriminação histórica de que têm sido alvo. O objetivo da criação de uma relatoria temática é fortalecer, promover e sistematizar o trabalho da própria CIDH numa determinada matéria. Atualmente, a CIDH conta com treze relatorias temáticas, a saber: Relatoria sobre os Direitos dos Povos Indígenas; Relatoria sobre os Direitos da Mulher; Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Migrantes; Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão; Relatoria sobre os Direitos da Criança e Adolescentes; Relatoria sobre Defensores de Direitos Humanos; Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade; Relatoria sobre os Direitos dos Afrodescendentes e contra a Discriminação Racial; Relatoria sobre Direitos de Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersex; Relatoria Especial para Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais; Relatoria sobre Memória, Verdade e Justiça; Relatoria sobre os Direitos do Idoso; Relatoria sobre as Pessoas com Deficiência.<sup>224</sup>

Também existem as relatorias geográficas ou por países, pelas quais todos os Estados membros da OEA passam por análise, sem a necessidade de autorização para tanto. Cada comissário é responsável pelo acompanhamento da situação de direitos humanos num grupo de países determinado.

---

<sup>223</sup>KOCH, Camila de Oliveira. *Crítérios de judicialização de casos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos*, cit., p. 12.

<sup>224</sup>COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CIDH. *Relatorias Temáticas*. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/r/default.asp>. Acesso em: 01 abr. 2023.

A CIDH também elabora relatórios ou informes como parte de seu papel promocional de natureza política. O mais importante deles é o Relatório Anual, que deve ser submetido à Assembleia Geral da OEA. O Relatório Anual da CIDH é um instrumento de referência regional que compila a situação dos direitos humanos no hemisfério, apresentando os progressos e os desafios dos Estados Membros da OEA nesta área, e descreve as realizações institucionais, o trabalho e as atividades realizadas pela Comissão para garantir e proteger os direitos humanos de todas as pessoas na região. O Relatório Anual deve conter informações sobre os períodos de sessões da CIDH; um balanço do sistema de petições; informações sobre as visitas *in loco*; um resumo das atividades executadas pela Comissão com a Corte; dados sobre as relatorias; um panorama da situação dos direitos humanos no hemisfério; entre outros dados e informações que são especificados no art. 59 do Regulamento da CIDH. Há, igualmente, os relatórios gerais, que versam sobre a situação geral dos direitos humanos num país determinado, e os relatórios especiais derivados das visitas *in loco*. Finalmente, são produzidos relatórios temáticos, que tratam de questões específicas.

A CIDH está, igualmente, autorizada a atender pedidos de consulta formulados pelos Estados Membros da OEA sobre questões referentes a direitos humanos, com o intuito de auxiliar na implementação de padrões protetivos e melhores práticas. No papel promocional ainda podemos destacar a organização de seminários, eventos acadêmicos e de educação em geral sobre o sistema regional.

Ainda no papel promocional, mas não mais no âmbito político de atuação, a CIDH possui atribuição jurídica perante a Corte IDH quando a ela solicita opiniões consultivas.

Camila de Oliveira Koch e André de Carvalho Ramos falam do papel “quase judicial” da CIDH, que se dá na sistemática protetiva da OEA, para os Estados Membros que não ratificaram a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Trata-se do papel exercido pela Comissão no processamento de petições ou comunicações para aferição de responsabilidade internacional de Estado por suposta violação de direitos humanos fundada na Carta da OEA e na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem. O papel quase judicial não envolve as previsões da Convenção Americana. Por oportunas, são aqui transcritas as palavras de Camila de Oliveira Koch quanto ao papel “quase judicial” da CIDH:

O objetivo do sistema de petições individuais nesse contexto é avaliar uma suposta violação dos direitos consagrados na Declaração Americana e na Carta da OEA e, quando constatada, recomendar ao Estado que observe e garanta tais direitos. Com caráter de mera recomendação, não há qualquer tipo de ação mais incisiva da CIDH para que o Estado cumpra a decisão, podendo, apenas, encaminhar tais

recomendações à Assembleia Geral da OEA para que esta tome as providências que achar pertinentes.<sup>225</sup>

O papel “quase judicial” é também baseado em pressões políticas e recomendações, a fim de que os Estados cumpram com suas obrigações assumidas internacionalmente de observância de direitos humanos. Quando um Estado não cumpre as recomendações provenientes da Comissão nessa sistemática protetiva da OEA, a CIDH encaminha o caso à Assembleia Geral da OEA para que tome as medidas cabíveis. Como a Assembleia da OEA não tem o mesmo poder sancionador que o Comitê de Ministros da Convenção Europeia, a assertividade desse processo acaba ficando comprometida.<sup>226</sup>

Há, contudo, um debate na doutrina acerca dessa classificação da CIDH como órgão “quase judicial”. Estando ela autorizada a receber e a examinar petições individuais sobre alegadas violações de direitos humanos, a inquirir Estados e a promover recomendações no caso de constatação de violações a direitos humanos, numa atividade autônoma e independente, diversos autores tratam a Comissão como instituição “quase judicial”, o que não é unânime. Wagner Menezes, por exemplo, é crítico dessa terminologia.<sup>227</sup> O saudoso Professor Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros sintetizou a discussão:

O processo aplicável às denúncias apresentadas à Comissão Interamericana preserva cuidadosamente todas as garantias de ampla defesa e do princípio do contraditório, com características quase jurisdicionais. Há autores que comparam o processo da Comissão ao procedimento contencioso de um corpo não-jurisdicional, como é o caso do processo dos tribunais administrativos, que também exercem a função de individualizar a aplicação do Direito.<sup>228</sup>

<sup>225</sup>KOCH, Camila de Oliveira. *Crerios de judicialização de casos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos*, cit., p. 16.

<sup>226</sup>CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos*, cit., p. 257-258.

<sup>227</sup>Wagner Menezes assim se manifesta a este respeito: “[...] algumas entidades a quem são atribuídas alguma ou parcial capacidade administrativa de decidir sobre determinado tema acabam equivocadamente sendo consideradas por parte da doutrina ‘instituições judiciais’, ou ainda são chamadas de ‘instituições quase judiciais’. A terminologia não se sustenta em si mesma e acaba por provocar mais confusão temática sobre a efetividade da justiça internacional pela atividade de Tribunais Internacionais constituídos a partir de conferência de um poder jurisdicional para decidir com base no Direito [...]. O zelo por essa denominação justifica-se porque tal equívoco terminológico está na raiz dos desacertos conceituais sobre o que seria o verdadeiro conceito de Tribunal Internacional e possui ainda desdobramentos na concepção doutrinária sobre as funções de órgãos, permitindo que aquelas entidades de deliberação de uma organização internacional a quem são conferidas certas competências decisórias e administrativas pudessem invocar o *status* de órgão judicial. Na verdade, compõem os chamados ‘mecanismos políticos de solução de controvérsias’, pois formam os instrumentos de decisão política administrativa deliberada no âmbito dessas organizações.” (MENEZES, Wagner. *Tribunais internacionais: jurisdição e competência*, cit., p. 145-146).

<sup>228</sup>MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. A execução das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e execução das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: *A PROTEÇÃO Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil*. Brasília-DF, Superior Tribunal de Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 2000. p. 82.

Por fim, a CIDH também desempenha um papel adjudicatório quando realiza o processamento de petições, no quadro da sistemática protetiva da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, para os Estados que ratificaram ou aderiram ao instrumento, conforme visto na seção anterior.

Flávia Piovesan, a respeito das diversas funções exercidas pela CIDH, manifesta-se no seguinte sentido:

Promover, monitorar e proteger os direitos humanos na região constituem a especial vocação da Comissão Interamericana, ao conjugar as funções conciliadora (por exemplo, ao buscar o alcance de soluções amistosas entre Estados e vítimas, quando da violação de direitos); assessora (por exemplo, ao recomendar a adoção de medidas aos Estados para promover direitos humanos); crítica (por exemplo, ao informar sobre a situação dos direitos humanos em um estado membro da OEA, depois de ter ciência dos argumentos do Estado, quando persistirem essas violações); promotora (por exemplo, ao elaborar estudos sobre temas de direitos humanos, a fim de promover seu respeito); protetora (por exemplo, ao atuar em casos de extrema gravidade e urgência, a fim de evitar danos irreparáveis às pessoas); e preventiva (por exemplo, ao estimular a cultura de direitos humanos na região, mediante cooperação técnica, com programas de capacitação aos mais diversos atores sociais, fortalecendo a institucionalidade e políticas públicas com enfoque de direitos humanos, considerada a diversidade regional).<sup>229</sup>

## 4.2. As Recomendações e sua Implementação

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos afirma reiteradamente – e fez constar em seu mais recente Relatório Anual publicado, o relativo ao ano de 2022 –, que a implementação das suas recomendações é uma condição indispensável para assegurar a plena vigência dos direitos humanos nos Estados Membros da OEA e o fortalecimento do sistema interamericano de proteção. Em verdade, o cumprimento integral das decisões emanadas pelos órgãos do sistema interamericano (CIDH e Corte IDH) – incluídas as ordens de outorga de medidas, sentenças, recomendações, acordos de solução amistosa, de reparação integral, de cumprimento de sentença e outras decisões – é condição elementar para a efetividade de todo o sistema interamericano de proteção aos direitos humanos.<sup>230</sup>

<sup>229</sup>PIOVESAN, Flávia. Comissão Interamericana de Direitos Humanos e seu mandato transformador. In: PIOVESAN, Flávia; LEGALE, Siddharta (Org.). *Os Casos do Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: NIDH, 2020. p. 23.

<sup>230</sup>ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022*: aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 1 de abril de 2023. Washington DC: Secretaría General Organización de los Estados Americanos, 2023. Capítulo II: El Sistema de Peticiones y Casos, Soluciones Amistosas y Medidas Cautelares. Parágrafos 389 e 391, p. 243-244. Disponível em: [https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/4-IA2022\\_Cap\\_2\\_ES.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/4-IA2022_Cap_2_ES.pdf). Acesso em: 23 ago. 2023.

Como repisado neste estudo, tanto na sistemática protetiva da OEA quanto na sistemática da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a CIDH, quando provocada por petição ou queixa, pode vir a emitir recomendações. A sistemática de peticionamento constitui um procedimento único para a proteção de direitos básicos na região. Na medida em que opere adequadamente, os indivíduos cujos direitos não foram respeitados podem peticionar perante a CIDH e, constatadas violações, obter medidas de justiça e reparação integral. Ou seja, indivíduos podem contar com este procedimento institucional internacional para a solução de suas queixas, solução essa que, para além dos efeitos pontuais no caso concreto, tem potencial de operar importantes transformações em situações de violações estruturais e sistemáticas de direitos humanos. Portanto, essa sistemática consiste numa ferramenta fundamental para lograr justiça e reparação, combater a impunidade, promover reformas estruturais de legislação, de políticas, de práticas e de cultura.<sup>231</sup> Daí a relevância da vontade e da atuação estatal.

No que diz respeito às recomendações proferidas pela Comissão em seus informes ou relatórios, importante tratar das discussões acerca de seu caráter vinculante ou não. Para uma parte expressiva da doutrina, a denominação “recomendações” fala por si, trazendo em seu significado a conotação de uma mera orientação. Vale aqui colacionar trecho de um elucidativo artigo escrito pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, que teve por base um estudo seu elaborado enquanto ainda integrante da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro:

Se a força vinculante das decisões da Corte está bem estabelecida, o mesmo não ocorre com relação às Recomendações da Comissão. [...] Por mais respeito que mereçam os relatórios da comissão, que certamente gozam de grande força persuasiva, o seu cumprimento como regra não é obrigatório, diferentemente do que ocorre com as decisões da Corte. Tradicionalmente, ao contrário do que se verifica em relação às decisões de tribunais internacionais, o direito internacional não atribui obrigatoriedade a recomendações. Seria, assim, estranho que a Convenção tivesse, ao mesmo tempo atribuído expressa obrigatoriedade a decisões da Corte – o que tradicionalmente já é aceito –, mas só *implicitamente* atribuído a mesma obrigatoriedade às recomendações da Comissão, em desconformidade com os padrões estabelecidos pelo direito internacional.<sup>232</sup>

---

<sup>231</sup>ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022*: aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 1 de abril de 2023. Washington DC: Secretaría General Organización de los Estados Americanos, 2023. Capítulo II: El Sistema de Peticiones y Casos, Soluciones Amistosas y Medidas Cautelares. Parágrafo 8, p. 77-78. Disponível em: [https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/4-IA2022\\_Cap\\_2\\_ES.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/4-IA2022_Cap_2_ES.pdf). Acesso em: 23 ago. 2023.

<sup>232</sup>BARROSO, Luís Roberto. Vinculação de Estado-Membro pelo Direito Internacional: reflexões acerca do cumprimento de recomendações oriundas da Comissão Internacional de Direitos Humanos da OEA. In: CICCIO FILHO, Alceu José; VELLOSO, Ana Flávia Penna; ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira (Org.). *Direito internacional na Constituição: estudos em homenagem a Francisco Rezek*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 455, 438.

Tal corrente, contudo, não nega o forte caráter persuasivo dessas recomendações, com fulcro no fato de expressarem o entendimento do órgão que representa todos os Estados Membros da OEA. O cumprimento voluntário das recomendações, então, é moralmente elogiável. Na opinião de Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, “ainda que não possam ser tidas como títulos executivos judiciais, as manifestações da Comissão Interamericana possuem, indiscutivelmente, elevado valor moral para cujo alcance político convém que se dedique a melhor das atenções.”<sup>233</sup>

Vale salientar, no entanto, que a Corte Interamericana já manifestou entendimento de que o Segundo Informe da Comissão possui caráter obrigatório e vinculante em razão do princípio da boa-fé consagrado na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Isto é, se um Estado ratifica um tratado, deverá, necessariamente, obrigar-se a empregar seus melhores esforços para cumprir com as estipulações nele contidas, neste caso, as deliberações da Comissão Interamericana.<sup>234</sup>

Bertha Santoscoy, debruçada sobre a CIDH e o desenvolvimento de sua competência pelo sistema de petições individuais, discorre sobre a natureza jurídica das recomendações da CIDH. Ela se posiciona no sentido de que tais recomendações, à diferença das decisões proferidas por órgãos dotados de jurisdição, não são obrigatórias e se revestem de um caráter meramente moral ou político, uma vez que sua implementação na jurisdição doméstica de um Estado não pode ser exigida. A autora traz um histórico dos *travaux préparatoires* da Convenção Americana e afirma que a ideia que prevaleceu foi a do caráter recomendatório das decisões da CIDH para evitar que grande parte dos Estados não aceitassem a Convenção. Ela relata que, segundo documentação consultada, México e Argentina se opunham a dotar de caráter vinculante as decisões da CIDH. Já o representante do Chile, que considerava o direito de petição individual perante a CIDH o ponto mais importante da Convenção, propôs, então, que se mantivesse o caráter não obrigatório das recomendações em troca da aceitação da permanência na Convenção da sistemática de queixas individuais perante a CIDH. E assim se chegou num consenso. Neste sentido, somente as decisões da Corte Interamericana teriam natureza obrigatória. Se um caso, pois, não é remetido à Corte IDH, as recomendações

---

<sup>233</sup>MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. A execução das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e execução das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos, cit., p. 82.

<sup>234</sup>CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Loaysa Tamayo vs. Peru – Mérito*. Sentencia de 17 de septiembre de 1997 (Fondo). Série C, n. 33, parágrafos 78-82. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_33\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_33_esp.pdf). Acesso em: 29 mar. 2023.

da CIDH não podem, formalmente, gozar de obrigatoriedade.<sup>235</sup> Bertha Santoscoy reforça, no entanto, que a ausência de força mandatária das recomendações da CIDH não significa que sejam desprovidas de força moral ou política:

Em tanto que recomendações provenientes de um órgão internacional quase jurídico, seu valor legal não pode ser negligenciado. Essas recomendações possuem grande impacto político nas deliberações da Assembleia Geral da OEA, e constituem um meio pelo qual a CIDH influencia os Estados Membros da OEA para um maior respeito aos direitos humanos. O Estado que se recusa tomar em conta uma recomendação acaba encurralado em uma posição defensiva, devendo explicar sua posição e se justificar. (tradução livre)<sup>236</sup>

Diante das ideias expostas, o posicionamento da autora Bertha Santoscoy tende a se assemelhar à corrente que entende que o não cumprimento das recomendações da CIDH enseja o indesejável “*name and shame*” internacional, estratégia para influenciar os Estados a cumprirem com as obrigações relativas a direitos humanos assumidas internacionalmente e a reparar as violações eventualmente cometidas.

O Professor César Rodríguez Garavito, num estudo sobre o cumprimento das decisões (entendidas em sentido amplo) provenientes do sistema interamericano de direitos humanos deixa claro que a falta de implementação das decisões da Corte Interamericana e das recomendações da Comissão Interamericana constitui uma preocupação para os destinatários de toda a sistemática regional de promoção de direitos fundamentais, bem como para os defensores de direitos humanos de cada país parte do sistema. Ele traz as seguintes estatísticas, de acordo com um estudo publicado em 2010: “[...] as decisões de mérito da Comissão foram implementadas em sua totalidade em 11% dos casos, parcialmente em 18% dos casos, e descumpridas integralmente em 71% dos casos”.<sup>237</sup> Tais estatísticas são

<sup>235</sup>SANTOSCOY, Bertha. *La Commission interméricanine des droits de l’homme et le développement de sa compétence par le système des pétitions individuelles*. Genève: Graduate Institute Publications, 1995. p. 108-109.

Trecho original, em francês: “*Seules les décisions de la Cour ont une valeur obligatoire. [...] Si donc une affaire concernant un Etat partie à la convention n’est pas renvoyée à la Cour par la CIDH, il ne peut y avoir formellement de décision obligatoire pour l’Etat sur la question de la violation des droits de l’homme.*”

<sup>236</sup>*Id. Ibid.*, p. 110.

Trecho original, em francês: “*En tant que recommandations provenant d’un organe international quasi juridique, leur valeur légale n’est pas négligeable. Ces résolutions ont beaucoup d’impact politique sur les délibérations de l’Assemblée générale de l’OEA, et elles apparaissent comme un moyen par lequel la Commission tente souvent d’influencer l’ensemble des États membres de l’OEA dans le sens d’un meilleur respect des droits de l’homme. L’État qui refuse de tenir compte d’une recommandation de la CIDH est acculé à la défensive et il doit expliquer sa position et se justifier.*”

<sup>237</sup>RODRÍGUES-GARAVITO, César; KAUFFMAN, Celeste. De las órdenes a la práctica: análisis y estrategias para el cumplimiento de las decisiones del sistema interamericano de derechos humanos. In: MAIA, Camila Barretto *et al.* *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: nuevos tiempos, viejos retos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2015. p. 282-285.

alarmantes e podem comprometer não apenas a credibilidade do sistema como o próprio progresso na efetivação de direitos humanos por parte dos Estados da região.

No Relatório Anual da CIDH relativo ao ano de 2022, há menção de que houve avanços na implementação das recomendações: “*la CIDH reconoce el valioso impulso y compromiso que tanto los Estados como las víctimas y sus representantes han mostrado en el desarrollo de los procesos de seguimiento, lo cual ha permitido la consecución de resultados favorables en los niveles de cumplimiento.*”<sup>238</sup> Todavia, mesmo que alguns Estados tenham logrado efetuar medidas de reparação às vítimas de violações, adequar legislação interna e trabalhar em políticas públicas em cumprimento às recomendações da Comissão, a melhora no grau de implementação de tais pronunciamentos ainda constitui um desafio.

Algumas iniciativas recentes no âmbito da CIDH para acompanhamento de implementação de recomendações devem ser notadas com entusiasmo.

A partir de 10 de junho de 2020, a Comissão implantou e colocou à disposição do público o SIMORE Interamericano – Sistema de Monitoramento de Recomendações<sup>239</sup>, uma ferramenta informática *online* que classifica e sistematiza as recomendações feitas pela CIDH em seus diferentes pronunciamentos: acordos de solução amistosa aprovados, relatórios anuais, relatórios de mérito publicados, relatórios de país, relatórios temáticos e medidas cautelares concedidas. O SIMORE Interamericano é gerenciado pela CIDH e foi desenvolvido com a cooperação técnica do Ministério das Relações da República do Paraguai. Trata-se de um mecanismo de acesso à informação, de transparência, de participação e de responsabilidade. Sendo abastecido com informações atualizadas, o SIMORE Interamericano facilita o acompanhamento das recomendações pelos diferentes usuários do sistema interamericano de direitos humanos, incluindo Estados, peticionários, órgãos autônomos, organizações da sociedade civil, academia, entre outros. Igualmente, fortalece a capacidade dos atores de supervisionar as medidas adotadas pelos Estados e promover o cumprimento das recomendações da CIDH. Contribui também para a elaboração de estatísticas, a realização de pesquisas sobre a implementação dessas recomendações com

---

<sup>238</sup> ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022*: aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 1 de abril de 2023. Washington DC: Secretaría General Organización de los Estados Americanos, 2023. Capítulo II: El Sistema de Peticiones y Casos, Soluciones Amistosas y Medidas Cautelares. Parágrafo 410, p. 260. Disponível em: [https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/4-IA2022\\_Cap\\_2\\_ES.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/4-IA2022_Cap_2_ES.pdf). Acesso em: 23 ago. 2023.

<sup>239</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CIDH. *SIMORE Interamericano*. Disponível em: <https://www.oas.org/ext/pt/direitos-humanos/simore/>. Acesso em: 23 ago. 2023.

relação a questões ou países específicos, bem como a análise do progresso e os desafios para a proteção dos direitos humanos na região. De acordo com as informações constantes do Relatório Anual da CIDH relativo ao ano de 2022, o repositório já conta com mais de 6.082 recomendações catalogadas.<sup>240</sup> Resta o desafio de difundir o SIMORE Interamericano e capacitar os usuários para a proveitosa operação desse sistema.

Também se destaca o estabelecimento, em 2 de julho de 2021, do Observatório de Impacto da CIDH, mais uma iniciativa dirigida a aprimorar os mecanismos institucionais de cumprimento de recomendações. Trata-se de um projeto interdisciplinar cujo propósito é mapear e sistematizar os impactos gerados pela CIDH no hemisfério, assim como fomentar sinergias com iniciativas nacionais similares e promover diálogo e articulação com universidades, centros de pesquisa acadêmica, organizações da sociedade civil, outros atores estratégicos e comunidades interessadas na efetividade do SIDH. Colocado de outra forma, a iniciativa tem por objetivo constituir uma plataforma colaborativa para que os atores interessados reflitam, discutam, sistematizem e tornem públicas informações para que seja possível avaliar o impacto e a transformação promovidas pela atuação da CIDH na defesa e proteção dos direitos humanos no continente americano.<sup>241</sup> Vale chamar a atenção para dois trabalhos de extrema relevância produzidos no âmbito do Observatório de Impacto, recentemente disponibilizados ao público: “*Mecanismos Nacionales de Implementación de Recomendaciones de Derechos Humanos*”<sup>242</sup> e “*Impactos CIDH: compendio de artículos académicos*”<sup>243</sup>.

<sup>240</sup>ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022*: aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 1 de abril de 2023. Washington DC: Secretaría General Organización de los Estados Americanos, 2023. Introducción. Parágrafo 18, p. 4. Disponível em: [https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/4-IA2022\\_Cap\\_2\\_ES.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/4-IA2022_Cap_2_ES.pdf). Acesso em: 23 ago. 2023.

<sup>241</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CIDH. *Observatório de Impacto*. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/observatorio/default.asp>. Acesso em: 23 ago. 2023.

<sup>242</sup>ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Mecanismos Nacionales de Implementación de Recomendaciones de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 8/23 26 de febrero de 2023. Disponível em: [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/MecanismosSeguimiento\\_ES.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/MecanismosSeguimiento_ES.pdf). Acesso em: 01 abr. 2023.

<sup>243</sup>ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Impactos CIDH: compendio de artículos académicos*. OEA/Ser.L/V/II.doc.93/23, aprobado em 17 de abril de 2023. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Impactos-CIDH-compendio-articulos-academicos.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2023.

A autora esclarece que este documento não estava publicado quando do depósito da presente dissertação; por isso, tão somente menção a ele é feita nesta versão corrigida do trabalho.

### 4.3. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o Brasil

A partir da contextualização do sistema interamericano de proteção aos direitos humanos, de uma incursão nas competências e na natureza jurídica da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da exposição das nuances acerca da compreensão do caráter obrigatório ou não de suas recomendações no âmbito do procedimento de apreciação das comunicações/petições individuais de denúncia de violações a direitos humanos, é que podemos, por fim, tratar da relação da Comissão com o Brasil.

Em primeiro lugar, cumpre esclarecer que, atualmente, não há na CIDH comissionados de nacionalidade brasileira. Merece ser lembrado que os comissionados não representam o Estado de origem; são independentes e imparciais. Ao longo dos mais de sessenta anos de existência da CIDH, vários foram os brasileiros que exerceram mandato como comissionados: Carlos A. Dunshee de Abranches (1964-1983); Gilda Maciel Correa Russomano (1984-1991); Hélio Bicudo (1998-2001); Paulo Sérgio Pinheiro (2004-2011); Paulo Vannuchi (2014-2017); Flávia Piovesan (2018-2021).

Pelo que se pode verificar, inegável é que há muita bibliografia, nacional e internacional, acerca do sistema interamericano de proteção aos direitos humanos, sua gênese, seu funcionamento, seus instrumentos e suas instituições de promoção e implementação, seu impacto transformador na América Latina. De um modo geral, também abundam materiais acerca da instituição jurisdicional do sistema – a Corte Interamericana de Direitos Humanos –, muito pelo fato de já se ter sedimentado que quando um Estado se submete à jurisdição de um tribunal internacional deverá dar efetividade às decisões por ele proferidas, sob pena de incorrer em ilícito internacional. É o que se verifica, em grande medida, na produção acadêmica nacional. Entretanto, há uma escassez de trabalhos que tratem especificamente da Comissão Interamericana, que façam análise estruturada e sistemática dos casos envolvendo o Brasil perante a CIDH, principalmente no período anterior à adesão à Convenção e ao reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana, e sobre a efetividade das recomendações dessa instituição no país. O professor Siddharta Legale afirma que a CIDH é um dos órgãos mais importantes para proteção de direitos nas Américas, mas, paradoxalmente, é dos menos estudados no Brasil,

existindo tão somente três livros em português mais específicos que não foram produzidos no âmbito da função promocional da própria Comissão.<sup>244</sup>

Muito em razão dessa escassez de informações detalhadas sobre a CIDH, suas funções e o resultado de sua atuação, bem como da falta de familiaridade com o próprio sistema interamericano de proteção aos direitos humanos é que ainda se faça tanta confusão com relação aos principais órgãos do sistema, a saber, a CIDH e a Corte IDH. Há um desalinhamento terminológico reiterado. Testemunham-se com frequência, tanto nos meios de comunicação como nos meios acadêmicos, referências equivocadas a uma ou outra instituição do sistema. O *Caso Maria da Penha Maia Fernandes (Caso 12.051)* é emblemático: bastante conhecido nacionalmente, em muitas ocasiões, é tomado, equivocadamente, como referência de atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

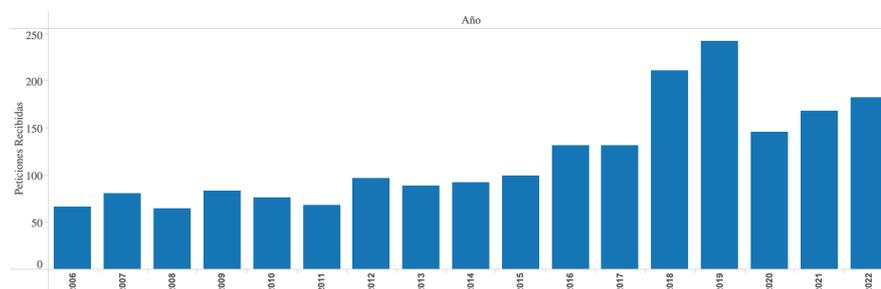
Quanto às estatísticas do sistema em relação ao Brasil, tem-se o seguinte cenário:



Fonte: OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH. *Estatísticas*. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>.

<sup>244</sup> LEGALE, Siddharta. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos como Ministério Público Transnacional? Entre uma análise empírica e uma visão impressionista. In: LEGALE, Siddharta *Temas de Derechos Humanos: estudios sobre o sistema interamericano de direitos humanos*. 2.ed. Rio de Janeiro: NIDH – UFRJ, 2022. p. 52-55.

### Peticiones recibidas (Brasil)

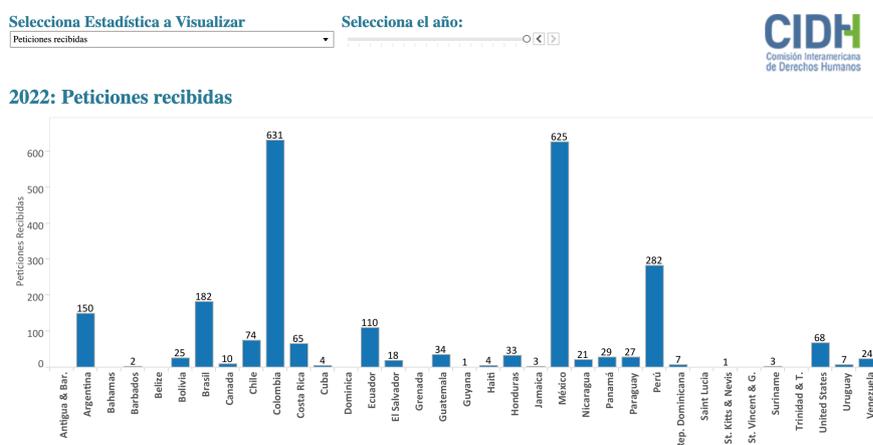


Fonte: OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH. *Estadísticas*. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>.

Como se pode perceber pelos gráficos de estatísticas atinentes ao Brasil, desde o início da série histórica (2006), a Comissão recebeu 2.021 petições contendo denúncias acerca de violações de direitos humanos em face do Estado brasileiro. A partir de 2016, o número de petições apresentadas aumentou sobremaneira, tendo iniciado um movimento de queda a partir de 2020. Em 2019, foram oferecidas 242 denúncias contra o Brasil; em 2022, foram 182 petições protocoladas. Resumidamente, quanto ao Estado brasileiro, desde 2006, os dados oficiais apontam que foram publicados 18 relatórios de inadmissibilidade; 95 relatórios de admissibilidade; sete relatórios de mérito; três relatórios de solução amistosa; 19 casos foram encaminhados para a Corte IDH; e 33 medidas cautelares foram outorgadas.<sup>245</sup>

<sup>245</sup>As tabelas ilustrativas e as estatísticas foram extraídas do *website* da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH. *Estadísticas*. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>. Acesso em: 23 ago. 2023.

## Estadísticas comparativas de países



Fonte: OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH. *Estadísticas*. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>.

Quando comparado com outros países, e tomando-se 2022 como base, o Brasil foi o quarto Estado que mais recebeu denúncias, ficando atrás apenas de Colômbia, México e Peru.

No que toca a implementação no Brasil das recomendações da CIDH advindas da sistemática contenciosa de petições, como se verá adiante, o país busca cumprir com as resoluções que lhe concernem, desconsiderado o período ditatorial, apesar das idiosincrasias políticas, administrativas e legislativas. O impacto transformador das recomendações da Comissão no Brasil é reconhecido de forma ostensiva na doutrina<sup>246</sup>: reparações pecuniárias diante de admitidas violações, reparações simbólicas, adequação de legislação, adoção de políticas públicas, entre outras ações por parte do Estado brasileiro. Entretanto, ainda há muitos processos a serem aperfeiçoados para que a efetividade da implementação fique à altura do potencial das recomendações, para que o país não cumpra apenas parcialmente as recomendações a ele dirigidas.

<sup>246</sup>Entre os tantos autores que se manifestam nesse sentido, faz-se aqui menção a dois expoentes.

Siddharta Legale afirma que a atuação da Comissão é “profundamente importante para os direitos humanos em nossa região, sendo o seu impacto transformador bastante perceptível.” (LEGALE, Siddharta. *Decidindo não decidir? A admissibilidade da Comissão Interamericana em números (2017-2021)*. In: BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES MELLO, Cleyson de; SILVEIRA SIQUEIRA, Gustavo (Coord.). *Direito internacional: o futuro do direito*. Rio de Janeiro: Processo, 2022. p. 383-384).

Flávia Piovesan assim se manifesta: “Na experiência brasileira, casos submetidos à Comissão Interamericana têm apresentado relevante impacto no que tange à mudança de legislação e de políticas públicas de direitos humanos, possibilitando significativos avanços internos.” (PIOVESAN, Flávia. *Comissão Interamericana de Direitos Humanos e seu mandato transformador*. In: PIOVESAN, Flávia; LEGALE, Siddharta (Org.). *Os Casos do Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: NIDH, 2020. p. 24.

O processo de implementação das recomendações no Brasil envolve uma interação entre vários órgãos de diferentes Poderes das entidades federativas, o que não é trivial. Essa afirmação fica evidente no já citado artigo do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, cujo objeto é justamente o estudo solicitado pelo Estado do Rio de Janeiro para fornecer orientação de conduta tendo em vista as recomendações feitas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos a propósito de dois casos que lhe haviam sido submetidos (*Caso Wallace de Almeida* e *Caso Jailton Neri da Fonseca*): “Os temas versados nas questões são de grande complexidade. Não só porque situados no frequentemente difícil campo de interação entre direito internacional e constitucional, mas também porque não foram objeto de muita reflexão no direito brasileiro.”<sup>247</sup> Em recente artigo de autoria de Beatriz Canhoto Lima, juntamente com o também Ministro do Supremo Tribunal Federal, Enrique Ricardo Lewandowski, afirma-se que há “notória deficiência do Estado brasileiro referente ao cumprimento de medidas que envolvam diferentes agentes estatais e órgãos governamentais relacionados.”<sup>248</sup>

A este respeito, importa esclarecer que, no ano de 2014, duas portarias da então Secretaria de Direitos Humanos instituíram um fluxo de processamento de petições e casos em trâmite nos órgãos de monitoramento de tratados de direitos humanos da ONU e do sistema interamericano de direitos humanos, bem como um Comitê Técnico do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.<sup>249</sup> O Comitê Técnico do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, um mecanismo de coordenação de todos os setores governamentais e organizações da sociedade civil envolvidos nos casos perante o sistema interamericano, funcionou de 2015 até 2019, quando ambas as portarias citadas foram revogadas pela Portaria n. 1.578, de 27 de abril de 2021, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos

---

<sup>247</sup> BARROSO, Luís Roberto. Vinculação de Estado-Membro pelo Direito Internacional: reflexões acerca do cumprimento de recomendações oriundas da Comissão Internacional de Direitos Humanos da OEA, *cit.*, p. 426-427.

<sup>248</sup> CANHOTO LIMA, Beatriz; LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Sessenta anos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos: implicações no Estado Democrático de Direito brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 115, p. 121, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/189360/174880>.

<sup>249</sup> Portaria PR-SDH n. 510, de 18/08/14 (DOU de 19/08/14, p. 2, seção 1, n. 158) – Institui o fluxo de processamento das petições e casos em trâmite nos órgãos de monitoramento de tratados de direitos humanos da Organização das Nações Unidas e do Sistema Interamericano de Direitos Humanos no âmbito da Assessoria Internacional e da Assessoria Jurídica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Comitê Técnico do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Portaria n° 511, de 18 de agosto de 2014*. Institui Comitê Técnico do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. (DOU de 19/08/14, p. 2, seção 1, n. 158). Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/228091-comitu-tucnico-do-sistema-interamericano-de-direitos-humanos-institui-comitu-tucnico-do-sistema-interamericano-de-direitos-humanos-no-ambito-da-secretaria-de-direitos-humanos-da.html>. Acesso em: 01 abr. 2023.

Humanos, no âmbito das determinações do (já revogado) Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019, que tratou de colegiados da administração pública federal. O Comitê Técnico do Sistema Interamericano de Direitos Humanos realizou um total de 34 reuniões, atas das quais foram obtidas via solicitação na Plataforma Fala.BR, consectária da Lei de Acesso à Informação.<sup>250</sup> Da análise das atas, pode-se vislumbrar que, inicialmente, o Comitê pretendeu se familiarizar com o sistema de proteção interamericano, a fim de criar um fluxo de trabalho. Também buscou criar um banco de jurisprudência. As atividades do Comitê envolviam discussões de casos em tramitação; interlocução com os possíveis órgãos e entes envolvidos nos casos; organização de reuniões; debates acerca de medidas de implementação e termos de acordos; definição de ações de curto e médio prazo; encaminhamentos gerais etc. Foi, essencialmente, um órgão para discussão, orientação e coordenação das iniciativas e ações brasileiras concernentes ao sistema regional de proteção. A extinção deste órgão foi, sem dúvida, um retrocesso.

Chama a atenção que, na recente publicação da CIDH intitulada “*Mecanismos Nacionales de Implementación de Recomendaciones de Derechos Humanos*”<sup>251</sup>, o Brasil informou à Comissão sobre a existência do Comitê Técnico do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, já extinto, bem como da Rede Nacional para a Implementação de Decisões dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos, rede essa que havia sido instituída pela Portaria n. 360, de 17 de dezembro de 2018<sup>252</sup>. Todavia, assim como aconteceu com as portarias que instituíram o fluxo de processamento de petições e casos em trâmite nos órgãos de monitoramento de tratados de direitos humanos da ONU e do sistema interamericano de direitos humanos e o Comitê Técnico do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a Portaria n. 360 também foi objeto de revogação no contexto da Portaria 1.578, de 27 de abril de 2021, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Para além da falta de um órgão que coordene as ações governamentais, promova educação sobre direitos humanos e sistemas de proteção e impulsione o cumprimento das recomendações da CIDH, o Brasil ainda tarda excessivamente para dar andamento nos

---

<sup>250</sup> Pedido de informação n. 00105.002769/2022-16 (3212760), respondido pelo Ofício n. 171/2022/AI/MMFDH, datado de 3 de novembro de 2022.

<sup>251</sup> ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Mecanismos Nacionales de Implementación de Recomendaciones de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 8/23 26 de febrero de 2023. Disponível em: [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/MecanismosSeguimiento\\_ES.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/MecanismosSeguimiento_ES.pdf). Acesso em: 01 abr. 2023.

<sup>252</sup> BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. *Portaria n° 360, de 17 de dezembro de 2018*. Institui, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos, a Rede Nacional de Implementação das Decisões dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos. (DOU de 18/12/18, p. 235, seção 1, n. 242). Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/dezembro/Portaria360.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2023.

procedimentos relacionados ao sistema interamericano. Há demora considerável nos casos brasileiros perante a Comissão, o que, inclusive, se percebe no caso que será analisado a seguir. Escandaliza, também, a deficiência do Estado brasileiro referente ao cumprimento de medidas que requeiram a investigação criminal, com a devida diligência e em prazo razoável, com o intuito de identificar, processar e punir os responsáveis por violações<sup>253</sup>, o que também é corroborado pelo Caso Margarida Maria Alves e Familiares, estudado na sequência.

É de se referir que os casos brasileiros que foram objeto de análise da Comissão no período em que o Brasil viveu sob regime autoritário são considerados uma oportunidade perdida para Comissão, que acabou tendo seu trabalho obstado pela postura intransigente de comissários simpatizantes de governos autoritários, à época preponderantes na América Latina, inclusive o comissário de nacionalidade brasileira. O Brasil, neste período, negou dois pedidos de visita da Comissão.<sup>254</sup>

Entende-se válido finalizar trazendo alguns avanços alcançados no que tange à legislação e à adoção de políticas públicas de direitos humanos no Brasil a partir de casos submetidos à Comissão, excetuado o período acima referido, elencados de maneira bastante clara e didática por Flávia Piovesan, a saber: (i) adoção da Lei 9.299/96, que determinou a transferência da Justiça Militar para a Justiça Comum do julgamento de crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares; (ii) Emenda Constitucional n. 35/2001, que restringiu o alcance da imunidade parlamentar no Brasil a partir do Caso 12263, relativo ao assassinato de estudante por deputado estadual; (iii) aprovação da Lei 10.421/2002, que estendeu o direito à licença-maternidade às mães de filhos adotivos a partir do Caso 12378; (iv) adoção da Lei 11.340/2006, a “Lei Maria da Penha”, a partir do Caso 12051; (v) casos envolvendo defensores de direitos humanos contribuíram para a adoção do Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos; (vi) casos envolvendo violência rural e trabalho escravo contribuíram para a adoção do Programa Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo.<sup>255</sup>

---

<sup>253</sup> CANHOTO LIMA, Beatriz; LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Sessenta anos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos: implicações no Estado Democrático de Direito brasileiro, *cit.*, p. 135.

<sup>254</sup> BOTI BERNARDI, Bruno. Silence hindrances and omissions: the Inter-American Commission on Human Rights and the Brazilian military dictatorship. *The International Journal of Human Rights*, v. 22, n. 9, p. 1123, 2018. Também disponível em: ENGSTROM, Par; HILLEBRECHT, Courtney. Introduction: Institutional change and the Inter-American Human Rights System. *In*: ENGSTROM, Par; HILLEBRECHT, Courtney (Ed.). *The Inter-American Human Rights System: the law and politics of institutional change*. London; New York: Routledge, 2019. p. 13-33, *passim*.

<sup>255</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional, cit.*, p. 404-405.

Cabem, neste momento, as palavras de Beatriz Canhoto Lima e Enrique Ricardo Lewandowski:

[...] a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no decorrer de seus sessenta anos de existência, vem contribuindo e promovendo implicações na formulação de políticas públicas e legislativas realizadas pelo Estado brasileiro, por meio de ações e programas de governo que respondam às reparações recomendadas pela CIDH com o escopo de atuar na promoção e defesa dos direitos humanos, contribuindo para o processo de consolidação de um Estado de Direito Democrático. Apesar do muito a ser feito para a consecução de um cenário de efetiva promoção e proteção de direitos humanos, essencial à democracia, há motivos para comemorar as seis décadas de existência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no que se refere à realidade brasileira.<sup>256</sup>

---

<sup>256</sup> CANHOTO LIMA, Beatriz; LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Sessenta anos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos: implicações no Estado Democrático de Direito brasileiro, *cit.*, p. 135.



## CAPÍTULO 5. ANÁLISE DO CASO MARGARIDA MARIA ALVES E FAMILIARES (CASO 12.332) PERANTE A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

A análise do mérito do *Caso Margarida Margarida Alves e Familiares*, que tramitou perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos por 20 anos, foi publicada em 2020 e constitui o mais recente relatório de mérito publicado de caso contra o Brasil na Comissão. Ainda recente o desfecho, pouco material foi produzido acerca das implicações das recomendações da Comissão para o Estado brasileiro e das medidas de reparação para os familiares por conta do caso. À luz de todas as reflexões feitas acima, especialmente o que diz respeito aos desafios a serem enfrentados pela Comissão e pelo Brasil para o devido cumprimento das recomendações emanadas do sistema interamericano, é que se faz uma análise pormenorizada do caso, seus antecedentes, trâmites investigativo e judicial no Brasil, trâmites perante a Comissão e, finalmente, implicações.

### 5.1. Os Fatos

Apesar de sua grandiosa extensão territorial, historicamente, a distribuição da propriedade e do usufruto das terras no Brasil é extremamente desigual, situação que propicia disputas e violência no campo e sistemáticas violações de direitos humanos no contexto agrário brasileiro. Após visita ao país em 1995, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos tratou do assunto em seu Relatório sobre a Situação de Direitos Humanos no Brasil, fazendo referência às diferenças entre as regiões do país no que diz respeito à concentração de terras e às propriedades improdutivas: “Em geral, no Sul, onde o desenvolvimento econômico é mais avançado, a predominância do latifúndio e de terras improdutivas é muito menor. A maior incidência de latifúndio e de terras improdutivas corresponde à região Amazônica e ao Noroeste.”<sup>257</sup> Em sua mais recente visita ao país, em

---

<sup>257</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). *Relatório sobre a Situação de Direitos Humanos no Brasil*. OEA/Ser.L/V/II.97. 29 de setembro de 1997. Capítulo VII, Parágrafo 3. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/brazil-port/indice.htm>. Acesso em: 29 mar. 2023.

Desde 1989, a Comissão vinha solicitando a anuência do governo brasileiro para o envio de missão de observação *in loco* ao país. Em 1995, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, reconhecendo a relevância dos trabalhos da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos e reiterando a determinação do

2018, 23 anos após a primeira visita, a Comissão voltou a chamar a atenção acerca da concentração da propriedade e posse de terras sob alguns poucos indivíduos e famílias. Em que pese a redistribuição de terras para fins de reforma agrária com fundamento na função social da propriedade tenha ganhado vigor a partir da redemocratização e da Constituição Federal de 1988, os conflitos entre latifundiários e camponeses e trabalhadores rurais subsistem.

Sobre isso, desde 2017, a CIDH tem dedicado grande atenção à violência rural no Brasil e vem expressando sua preocupação com o deslocamento forçado das comunidades rurais; o assassinato de pessoas defensoras dos direitos humanos vinculados ao direito ao meio ambiente, à terra e aos trabalhadores rurais; massacres de famílias no âmbito de processos de reforma agrária, bem como a impunidade que caracteriza estes ocorridos.<sup>258</sup>

É no Nordeste brasileiro, especificamente no Estado da Paraíba, onde há grande concentração de terras nas mãos de latifundiários, que Margarida Maria Alves foi vítima de homicídio atroz.

Mostra-se relevante, a título de contextualização, fazer um breve apanhado sobre a ocupação das terras, as atividades agropecuárias dominantes, bem como as estruturas de poder e mando na região do Brejo paraibano, situada entre o litoral e o sertão, que era a região de influência da líder Margarida Maria Alves. Até o início do século XX, as culturas de cana-de-açúcar, algodão e café, sempre associadas à agricultura de subsistência, bem como a atividade de criação de gado, determinaram a ocupação do espaço agrário daquele local. A partir do século XX, a atividade canavieira partilhou espaço com o cultivo do sisal. Com o declínio da atividade sisaleira na década de 1960, a cana-de-açúcar retomou o protagonismo, transformando-se em principal cultura regional. A modernização do parque industrial açucareiro se fez necessária para manter a competitividade do açúcar nordestino no mercado internacional. Iniciou-se, então, a substituição do sistema de engenhos por usinas. Os engenhos e usinas da região produziam açúcar, rapaduras e aguardente. Contudo, as características da produção, bem com a organização da forma de trabalho, foram drasticamente afetadas quando da criação do Próalcool (Programa Nacional do Álcool), em

---

Brasil de com elas cooperar, autorizou a visita da Comissão. Os trabalhos se desenvolveram entre os dias 27 de novembro e 8 de dezembro daquele ano, e o Relatório acima mencionado sintetiza as conclusões daquela visita.

<sup>258</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). *Situação de Direitos Humanos no Brasil*. OEA/Ser.L/V/II. 12 de fevereiro de 2021. Capítulo 2: A discriminação histórica e a discriminação socioeconômica como causas da desigualdade estrutural, Parágrafo 104, p. 46. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2023.

1975. Tal programa foi concebido para fomentar, através de incentivos fiscais e empréstimos bancários com juros atrativos, a produção de etanol - alternativa energética ao petróleo, cujo preço no mercado internacional havia disparado. O cultivo da cana-de-açúcar para produção de etanol assumiu caráter monocultor escravagista na região. Algumas das consequências foram a elevação do preço dos alimentos em razão da redução do cultivo de gêneros de subsistência; a fome e a desnutrição das crianças; o aumento das pretensões dos latifundiários e das autoridades locais; a degradação das condições de trabalho no campo; a escalada do número de assassinatos de agricultores, membros do movimento sindical rural e de defensores de direitos humanos em áreas rurais.<sup>259</sup>

Neste ambiente, havia o chamado “Grupo da Várzea”, associação entre latifundiários, senhores de engenho, usineiros, deputados estaduais e federais, bem como agentes de segurança pública, associação essa bastante influente política e economicamente na região.

Margarida Maria Alves, nascida em Alagoa Grande, município da região do Brejo, foi trabalhadora rural, rendeira e tornou-se a primeira mulher presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de sua cidade. Participou da fundação do Centro de Educação e Cultura do Trabalhador Rural (CENTRU), uma iniciativa que promovia – e ainda promove – a formação política de camponeses, o desenvolvimento rural e urbano sustentável, e o fortalecimento da agricultura familiar. Era defensora dos direitos dos trabalhadores sem terra e da reforma agrária e, principalmente, de condições dignas de trabalho e do reconhecimento de direitos trabalhistas elementares tanto no ambiente urbano como no rural, como carteira de trabalho assinada, regulamentação de jornada de trabalho, férias, 13º salário, repouso semanal remunerado etc. O Sindicato moveu centenas de ações trabalhistas e fez denúncias com relação aos abusos que ocorriam no campo, nas atividades canavieiras e usineiras. Em razão do seu ativismo, Margarida Maria Alves recebeu uma série de ameaças, as quais haviam sido denunciadas à polícia local. Até que, no dia 12 de agosto de 1983, Margarida foi executada sumariamente em sua casa, aos 50 anos de idade, por pistoleiros, tendo seu rosto sido atingido por disparos de arma de fogo, diante do seu filho, marido e vizinhos.

O assassinato de Margarida provocou comoção nacional, com clamor pelo fim da violência no campo e por justiça. Merece ser transcrito o Pronunciamento do Deputado

---

<sup>259</sup>FERREIRA, Ana Paula Romão de Souza. *Margarida, Margaridas*: memória de Margarida Maria Alves (1933-1983) através das práticas educativas das Margaridas. João Pessoa: Editora da UFPB, 2017. p. 72-75.

Federal pela Paraíba, Raymundo Yasbeck Asfora (PMDB-PB), na sessão do Congresso Nacional de 15 de agosto de 1983, em protesto pelo assassinato de Margarida Maria Alves:

O episódio tem inequívoca conotação política. É a velha questão agrária, a luta entre agricultores, pela posse da sua gleba, e latifundiários, tão poderosos e tão mesquinhos no seu egoísmo, que já me levaram certa vez a reeditar o ironista e declarar que, se eles fossem proprietários do sol deixariam o universo às escuras. Eles, os donos das sesmarias mergulhadas no Nordeste, não querem que os camponeses sobrevivam. E quando os camponeses se organizam nos seus sindicatos e associações, para postulação dos seus mais primários e elementares direitos, os donos das terras arrimados, tudo nos leva a crer, em autoridades divorciadas da ordem democrática, investem furiosamente contra esses pobres líderes dos trabalhadores dos campos e, apelando para a justiça sumária da eliminação física, postam-se como verdadeiros sentinelas de todas as grandes propriedades, que eles desejam apenas para o cultivo monocultor e escravocrata, sem nenhuma concessão à liberdade das grandes massas obreiras.

Só nos resta, Sr. Presidente, diante do fato consumado, lavar o protesto vívido da nossa indignação e apelar, mais uma vez inutilmente, para o sr. Ministro da Justiça, no sentido de que mande apurar essa chacina que deixou a Paraíba enlutada e levantada em clamor por 24 horas, sem poder explicar tanta ferocidade na alma de certos homens.<sup>260</sup>

Na Câmara dos Deputados, houve diversas manifestações de repúdio ao crime e protestos para que a investigação do caso fosse deixada a cargo da Polícia Federal, ante a clara conotação política do homicídio e a incapacidade das autoridades locais para investigar de forma isenta o ocorrido:

Sr. Presidente, o caso requer a intervenção da Polícia Federal, porque somente ela poderá, naquela região, desenvolver uma investigação que transcenda (sic.) os limites das pressões locais. E esta nossa comunicação tem o sentido de solicitar a participação da Polícia Federal no esclarecimento daquele hediondo crime. E por que razão? Porque não se trata de crime comum; trata-se de crime político praticado contra uma mulher na presidência de um sindicato. Além do mais, o acontecimento provocou grande impacto, teve grande repercussão social, trazendo intranquilidade à sociedade local. Só isso justificaria a ação da Polícia Federal. Acresce ainda que as autoridades estaduais estão comprometidas, dentro de um esquema de pressão, que não conseguem vencer.<sup>261</sup>

Sr. Presidente, Srs. Deputados, em primeiro lugar, queremos prestar solidariedade ao nosso companheiro de oposição, Líder do PT, Deputado Airton Soares, quando, de maneira clara, diz que a polícia da Paraíba não tem condições de apurar o assassinato da líder sindical Margarida Maria. Tem S. Exa. toda a razão. Todos nós sabemos a força que tem, naquela região, os grandes proprietários, os usineiros, enfim, os que manipulam, Sr. Presidente, a polícia, a força pública, tentando encobrir os crimes ali cometidos. O assassinato de Margarida Maria

<sup>260</sup>ASFORA, Maria de Fátima Yasbeck. *A Força Desarmada*: presença da Comissão Pastoral da Terra nos conflitos rurais. 2004. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004. p. 124. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/30/teses/635086.pdf>. Acesso em 29 set. 2022.

<sup>261</sup>Manifestação do Deputado Federal por São Paulo, Sr. Airton Soares (PT). DIÁRIO do Congresso Nacional (Seção I). Ata da 96 Sessão, em 22 de agosto de 1983. Ano XXXVIII, n. 96. Brasília-DF, 23 de agosto de 1983. p. 7747. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23AGO1983.pdf#page=36>. Acesso em: 29 set. 2022.

Alves é, na realidade, um crime político, é produto da questão fundiária deste país. Margarida Maria foi assassinada porque defendia os milhares de trabalhadores desassistidos, de vítimas constantes de uma polícia que serve aos senhores da terra e de governos que tiveram ainda, por compactuarem com os donos da terra ou por falta de força, condições de reverter a situação. Portanto, é necessário que a Polícia Federal interfira nesse processo e possa apurar, para que não fique impune, o crime político de que foi vítima a líder sindical naquele Estado.<sup>262</sup>

Contrariamente às súplicas pela intervenção da Polícia Federal no caso, as investigações foram realizadas pela Polícia Civil do Estado da Paraíba. Em 8 de dezembro de 1983, o inquérito foi concluído, tendo sido imputada a autoria material do crime a Amauri José do Rego, Amaro José do Rego e “Toinho” ou “José” (não identificado), e a autoria intelectual a Antônio Carlos Coutinho Regis, filho de um fazendeiro local integrante do Grupo da Várzea. Foi ordenada a prisão preventiva dos sujeitos, mas não foi possível localizar os supostos autores materiais.

O Ministério Público ofereceu denúncia contra Amauri José do Rego, Amaro José do Rego e Antônio Carlos Coutinho Regis, relatando que o crime teria sido cometido a mando de fazendeiros locais. Quanto aos dois primeiros réus, por estarem foragidos, a ação penal necessitou ser suspensa. O único levado a julgamento foi Antônio Carlos Coutinho Regis, o qual foi absolvido pelo Tribunal do Júri em 5 de julho de 1988. O Ministério Público recorreu ao Tribunal de Justiça da Paraíba alegando que a decisão do Tribunal do Júri contrariava frontalmente o conjunto probatório dos autos. O Tribunal de Justiça ordenou que Antônio Carlos Coutinho Regis fosse submetido a novo julgamento pelo Tribunal do Júri. O viúvo de Margarida pediu que o novo julgamento fosse transferido a outra comarca, uma vez que os jurados estariam sob influência de Antônio Carlos Coutinho Regis e sofrendo ameaças. O pedido foi negado e o processo permaneceu sem qualquer atividade processual por quatro anos. Em 3 de setembro de 1998, Antônio Carlos Coutinho Regis foi submetido a novo júri, tendo sido novamente absolvido. Em que pese as ordens de prisão contra Amauri José do Rego e Amaro José do Rego terem sido renovadas sucessivamente, eles permaneceram foragidos e, em 10 de dezembro de 2009, foi declarada a prescrição punitiva em face dos mesmos, sendo arquivado o processo judicial.

Paralelamente, em 1 de agosto de 1986, prestou depoimento a Sra. Maria do Socorro Neves de Araújo, esposa de Severino Carneiro de Araújo, conhecido como “Biu de Genésio”, sujeito supostamente envolvido no crime contra a líder sindical. A declarante afirmou que o homicídio foi planejado pelo Grupo da Várzea e que quando o seu marido

---

<sup>262</sup>Manifestação do Deputado Federal por São Paulo, Sr. José Carlos Vasconcelos (PMDB), *cit.*, p. 7748.

começou a falar sobre o ocorrido, foi também assassinado como “queima de arquivo”. Por solicitação do Ministério Público, foram realizadas novas investigações. Em 12 de dezembro de 1991, o Delegado de Polícia Civil concluiu que Margarida Maria Alves foi executada pelo soldado e pistoleiro Betâneo Carneiro dos Santos, sendo auxiliado por Biu de Genésio, sob o comando de Agnaldo Veloso Borges e seu genro José Buarque de Gusmão Neto, mais conhecido como Zito Buarque, então proprietários da usina de açúcar local (Usina Tanques). Biu de Genésio foi assassinado em 1986 e Agnaldo Veloso Borges faleceu em 1990. Sendo assim, o Ministério Público, em 1 de agosto de 1995, denunciou o soldado Betâneo Carneiro dos Santos como autor material e José Buarque de Gusmão Neto, o Zito Buarque, como autor intelectual do homicídio. Zito Buarque chegou a ficar preso preventivamente pelo período de três meses, mas por possuir emprego fixo e residência definida, teve sua prisão relaxada e aguardou seu julgamento em liberdade. Em 23 de abril de 1996, o Superior Tribunal de Justiça declarou a prescrição punitiva em face do réu Betâneo Carneiro dos Santos. Em 18 de junho de 2001, o único acusado restante, Zito Buarque, foi inocentado pelo Tribunal do Júri, decisão esta considerada definitiva pelo Superior Tribunal de Justiça em 2002. Em 2 de setembro de 2003, os autos foram arquivados permanentemente. Zito Buarque faleceu em 2019.

Amparados pela não diligente, morosa e ineficaz atuação dos agentes do Estado, tanto no âmbito investigativo como judicial, os algozes de Margarida Maria Alves - latifundiários, usineiros e pistoleiros - permaneceram impunes.

## **5.2. Procedimento perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos**

Em 17 de outubro de 2000, foi encaminhada à Comissão uma petição apresentada pelas entidades não governamentais legalmente reconhecidas Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP), Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), Comissão Pastoral da Terra (CPT) e Fundação de Defesa dos Direitos Humanos Margarida Maria Alves (FDDH-MMA), denunciando o Estado brasileiro por supostas violações de direitos humanos perpetradas em face de Margarida Maria Alves e seus familiares e imputando-lhe responsabilidade internacional pelas aduzidas violações. Margarida Maria Alves foi brutalmente assassinada em 12 de agosto de 1983, com disparos à queima-roupa que atingiram seu rosto, diante do seu filho, marido e vizinhos. À época, o caso teve grande repercussão local e nacional,

produzindo clamor contra a violência no campo. Segundo os peticionários, o crime fora motivado pela atuação de Margarida como líder comunitária e defensora dos direitos dos camponeses e de condições dignas de trabalho no ambiente rural. Os peticionários chamavam a atenção para o fato de os responsáveis pelo homicídio seguirem impunes, mesmo passados, à época da denúncia, 17 anos.

Oportunizada a manifestação do Estado, o Brasil não apresentou alegações substantivas quanto à denúncia, limitando-se a trazer informações acerca do procedimento judicial que ainda estava em curso naquele momento. Vale ressaltar que o Estado não opôs a exceção de falta de esgotamento de recursos de jurisdição interna quando lhe coube, ou seja, no primeiro momento em que se apresentou perante a Comissão.

Verificados os requisitos para a consideração da petição, bem como as condições de admissibilidade previstas tanto no Regulamento da Comissão como na Convenção Americana, a Comissão entendeu possuir competência para examinar a denúncia, que esta cumpria os requisitos de admissibilidade<sup>263</sup> e, sem prejulgar o fundo da questão, a Comissão declarou admissível a petição e decidiu iniciar os trâmites sobre o mérito. O Relatório de Admissibilidade<sup>264</sup> foi aprovado em 5 março de 2008. A Comissão notificou tal relatório às partes e colocou-se à disposição para fins de uma solução amistosa. As partes contaram com os prazos regulamentares para apresentar suas alegações acerca do mérito.

Em 25 de outubro de 2017, durante seu 165º período de sessões, a Comissão aprovou o relatório preliminar sobre o mérito do caso.<sup>265</sup> A Comissão determinou que tanto o

---

<sup>263</sup>Aqui vale fazer referência sobre a análise da Comissão acerca do prévio esgotamento dos recursos de jurisdição interna no presente caso: “Em sua comunicação inicial, recebida em 17 de outubro de 2000, os peticionários alegaram que, passados mais de 17 anos desde a morte da presumida vítima, as ações penais instauradas para esclarecer esse crime não tinham chegado a nenhum resultado. [...] Por conseguinte, segundo os peticionários, aplicar-se-ia ao presente caso a exceção prevista no artigo 46(2)(c) da Convenção Americana, por demora injustificada na tramitação dos procedimentos internos. A Comissão observa que a denúncia foi apresentada pelos peticionários em 17 de outubro de 2000, antes do esgotamento dos recursos internos. Verifica-se, ainda, pelo expediente, que em 13 de março de 2003 o Superior Tribunal de Justiça declarou inadmissível o recurso interposto pelo Ministério Público e a sentença do Tribunal do Júri que absolveu o acusado Zito Buarque se revestiu do caráter definitivo. [...] Ante o exposto, a Comissão deduziu que, com base nessa sentença, foram esgotados os recursos proporcionados pela legislação interna, em conformidade com os artigos 46 da Convenção Americana e 31 do Regulamento da Comissão.” [Parágrafos 41 e 44 do *Relatório N.º 9/08, Caso 12.332*].

<sup>264</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). *Relatório N.º 9/08, Caso 12.332*. Admissibilidade. Margarida Maria Alves. 5 de março de 2008. Disponível em: <http://cidh.oas.org/annualrep/2008port/Brasil12332port.htm>. Acesso em: 29 mar. 2023.

Vale referir que Paulo Sérgio Pinheiro, à época Comissário de nacionalidade brasileira, não participou das deliberações e da votação sobre este relatório, em conformidade com o artigo 17.2.a do Regulamento da Comissão.

<sup>265</sup>Relatório N.º 133/17, não publicado.

assassinato de Margarida Maria Alves, bem como parte das investigações do caso deram-se antes da adesão do Estado brasileiro à Convenção Americana. Portanto, para fins de determinação da responsabilidade do Estado, a Comissão levou em consideração tanto a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

A Comissão concluiu pela responsabilidade do Estado brasileiro pelas seguintes violações de direitos humanos:

- a) Art. XVIII (direito à justiça) da Declaração Americana e arts. 8.1 (garantias judiciais) e 25.1 (proteção judicial) da Convenção Americana: a Comissão concluiu que os atos do Estado ao longo do processo investigativo e judicial não estavam orientados à elucidação dos fatos nem à punição dos responsáveis; o Estado não investigou o assassinato de Margarida Maria Alves com a devida diligência.
- b) Art. I (direito à vida e à integridade pessoal) da Declaração Americana e art. 5 (direito à integridade pessoal) da Convenção Americana: a Comissão concluiu que o Estado brasileiro, conhecedor da situação de risco real e iminente para Margarida Maria Alves, não adotou nenhuma medida para protegê-la; sendo assim, é responsável internacionalmente pelo descumprimento do dever de prevenir violações do direito à vida da vítima. Também considerou que o Estado violou o direito à integridade psíquica e moral dos familiares de Margarida Maria Alves.
- c) Art. XXII (direito de associação) da Declaração Americana: a Comissão considerou que o legítimo exercício do direito à liberdade de associação e defesa dos direitos dos trabalhadores rurais feito por Margarida Maria Alves provocou uma represália fatal na qual intervieram agentes estatais; portanto, o Brasil é responsável internacionalmente pela violação do direito à liberdade de associação.

Em decorrência das conclusões elencadas acima, a Comissão formulou as seguintes recomendações ao Estado brasileiro:

- a) Reparar integralmente os familiares da vítima por meio de medidas de compensação pecuniária e de satisfação que incluam os danos materiais e imateriais provocados em consequência das violações reconhecidas.
- b) Desenvolver e completar a investigação do caso de maneira diligente e dentro de um prazo razoável, de modo a esclarecer os fatos, identificar os responsáveis

materiais e intelectuais do crime e puni-los adequadamente. A Comissão chamou a atenção para o fato de que a prescrição foi resultado das ações e omissões do Estado, sendo, portanto, não oponível para o total cumprimento desta recomendação.

- c) Disponibilizar medidas de atenção à saúde física e mental para a reabilitação dos familiares da vítima.
- d) Disponibilizar medidas de não repetição que incluam o fortalecimento do Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos e da capacidade investigativa dos atos de violência contra defensores e defensoras de direitos dos trabalhadores no Brasil.

O relatório foi transmitido ao Brasil em 01 de março de 2018 para que o Estado informasse acerca das medidas adotadas para dar cumprimento às recomendações enunciadas.

### **5.3. A Implementação das Recomendações**

O Estado brasileiro apresentou seu relatório sobre o cumprimento das recomendações da Comissão em 15 de agosto de 2018. O Estado indicou que, em reunião do Comitê Técnico do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, realizada em março de 2018, decidiu-se organizar uma visita ao estado da Paraíba com o propósito de articular junto aos órgãos estaduais e municipais o cumprimento das recomendações do presente caso. Tal visita aconteceu em junho de 2018.

Especificamente quanto à primeira recomendação, o Estado informou que havia feito proposta de pagamento de quarenta mil dólares por danos materiais e sessenta mil dólares por danos morais. Como parte do reconhecimento público das violações provocadas à vítima, Margarida Maria Alves foi declarada anistiada política.<sup>266</sup> Foi mencionado que

---

<sup>266</sup>A Comissão de Anistia foi criada em 2001, por meio de medida provisória, e integrada em definitivo à estrutura do Estado brasileiro com a aprovação da Lei n.º 10.559, de 13 de novembro de 2002, tendo por objetivo reparar moral e economicamente as vítimas de atos de exceção, arbítrio e violações aos direitos humanos cometidas entre 1946 e 1988. Inicialmente, foi órgão ligado ao Ministério da Justiça; entretanto, a partir da Lei n.º 13.844, de 18 de junho de 2019, passou a integrar o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) – atualmente (mar. 2023) Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

estava em tramitação um projeto de lei que buscava incluir o nome de Margarida Maria Alves no livro dos Heróis da Pátria.<sup>267</sup> Também foi informado que a casa em que Margarida Maria Alves residia foi transformada em museu com o objetivo de preservar sua memória. O Estado também referiu que, como parte das reparações simbólicas, 22 ruas e quatro assentamentos em todo o Brasil receberam o nome de “Margarida Maria Alves”. Também mencionou que o caso da vítima foi incluído no Relatório Final da Comissão da Verdade do Estado da Paraíba.<sup>268</sup>

Quanto à segunda recomendação, o Estado informou ser inviável a instauração de uma nova investigação ou julgamento sobre uma causa já decidida e que, no legítimo exercício de sua soberania, interpretou e aplicou o direito nacional nos processos realizados, não cabendo revisão das decisões.

---

Quanto ao caso ora em estudo, o requerimento para o reconhecimento da condição de anistiada política de Margarida Maria Alves (Processo n.º 2013.01.72805) foi deferido na 12ª Sessão de Turma da Comissão de Anistia, em 06 de julho de 2016, resultado que pode ser visualizado no seguinte endereço eletrônico: BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Comissão de Anistia/GM/MJ. *Resultado da 12ª Sessão de Turma realizada dia 06/07/2016*. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/comissao-de-anistia/resultadot12asessaoeturma0607.pdf>.

Pela Portaria n.º 1.174, de 3 de novembro de 2016, o Ministro da Justiça à época, o Sr. Alexandre de Moraes, declarou a condição de anistiada política *post mortem* a Margarida Maria Alves, concedendo reparação econômica, de caráter indenizatório, a seus dependentes econômicos. Esta Portaria está disponível na edição de 07 de novembro de 2016 do Diário Oficial da União (DOU), Seção 1, p. 36.

<sup>267</sup>BRASIL. *Projeto de Lei n.º 4288/2016*. Inscreve no Livro dos Heróis da Pátria o nome de Margarida Alves. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-4288-2016>. Acesso em: 29 mar. 2023.

Tramita desde 2016 o referido projeto de lei que busca incluir o nome de Margarida Maria Alves no *Livro dos Heróis e Heroínas da Pátria* – que se encontra no Panteão da Pátria e da Liberdade Tancredo Neves. O PL 4288/2016, de autoria da Deputada Maria do Rosário (PT-RS), foi aprovado na Câmara dos Deputados pela Comissão de Cultura e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em caráter conclusivo em maio de 2018, tendo sido remetido ao Senado Federal em 04 de junho de 2018. O expediente foi arquivado pela Secretaria Legislativa do Senado Federal ao final da legislatura do ano de 2022, em 21/12/2022. Entretanto, em 27/03/2023, foi feita solicitação de desarquivamento da proposição.

<sup>268</sup>A Comissão Estadual da Verdade e da Preservação da Memória do Estado da Paraíba (CEVPM-PB) foi criada por meio do Decreto n.º. 33.426, de 31 de outubro de 2012, com a finalidade de buscar o esclarecimento das graves violações de direitos humanos praticadas por agentes públicos contra qualquer pessoa no Estado da Paraíba, ou aos paraibanos que se encontrassem em outros Estados ou Países, durante o período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica, e contribuir com a Justiça de Transição no Brasil. A CEVPM-PB foi instalada em 11 de março de 2013. Houve um acordo de cooperação e intercâmbio de informações entre a CEVPM-PB e a Comissão Nacional da Verdade (CNV). A CNV incluiu Margarida Maria Alves no rol de mortos e desaparecidos políticos e, a partir dos trabalhos da CNV, a CEVPM-PB elaborou nova relação de paraibanos mortos e desaparecidos políticos por conta de agentes públicos do aparelho repressivo do Estado ou por descaso processual e omissão do Poder Judiciário em apurar e julgar as violações aos direitos humanos. Nesta lista atualizada constou o nome de Margarida Maria Alves. O Relatório Final foi publicado em 2017. (PARAÍBA. Comissão Estadual da Verdade e da Preservação da Memória do Estado da Paraíba. *Relatório Final*. João Pessoa-PA: A União Editora, 2017. Disponível em: <https://cev.pb.gov.br/relatorio-final>. Acesso em: 29 mar. 2023).

No que diz respeito à terceira recomendação, o Estado indicou que a Secretaria Municipal de Saúde de João Pessoa se comprometeu a prestar assistência de saúde integral ao Sr. José de Arimatéia, filho da vítima.

Por fim, quanto à quarta recomendação, acerca das medidas de não repetição, o Estado informou que desde 2004 dispõe de um Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos e, desde 2007, de uma Política Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, com o fim de proteger pessoas que atuam na promoção e defesa de direitos humanos, especialmente em causas indígenas e rurais.

A Comissão transmitiu ao Estado o Relatório de Mérito Final em 14 de dezembro de 2018<sup>269</sup>, oportunizando prazo para manifestação tanto para a parte peticionária como para o Estado. Em 13 de fevereiro de 2019, a Comissão realizou uma reunião de trabalho entre as partes.<sup>270</sup> O Estado reiterou as informações que já havia prestado acerca do cumprimento das recomendações, reforçando que houve um aumento significativo do orçamento para o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos e que mais convênios de cooperação entre instituições federais e estaduais haviam sido entabulados para ampliar a rede de proteção. Houve críticas por parte dos peticionários no sentido de que o Estado estaria tentando se apropriar de medidas tomadas por organizações da sociedade civil para a preservação da memória da ativista. Adicionalmente, a parte peticionária demonstrou inconformidade com as falhas no cumprimento das recomendações, especialmente no que dizia respeito à primeira recomendação, qual seja, a de reparação de danos materiais e imateriais dos familiares da vítima.

O Relatório de Mérito<sup>271</sup> foi publicado em 26 de abril de 2020. Neste documento, a Comissão apreciou tanto as observações dos peticionários como as do Estado acerca do estágio de cumprimento das recomendações. A Comissão, em que pese reconhecesse alguns

---

<sup>269</sup>Relatório N.º 120/18, não publicado.

<sup>270</sup>Segundo informações contidas no *website* da Fundação Margarida Maria Alves, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) participou dessa reunião de trabalho convocada pela CIDH e formalizou proposta de reparação econômica indenizatória ao filho de Margarida, José de Arimatéia Alves, o qual aceitou a proposta. (ESTADO brasileiro realiza evento de reparação simbólica do caso “Margarida Maria Alves”, em João Pessoa. *Fundação Margarida Maria Alves*. Disponível em: <http://www.fundacaomargaridaalves.org.br/2019/10/24/estado-brasileiro-realiza-evento-de-reparacao-simbolica-do-caso-margarida-maria-alves-em-joao-pessoa/>. Acesso em: 29 mar. 2023).

<sup>271</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). *Relatório N.º 31/20, Caso 12.332*. Mérito (Publicação). Margarida Maria Alves e familiares. 26 de abril de 2020. Disponível em: [http://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/2020/BR\\_12.332\\_PT.PDF](http://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/2020/BR_12.332_PT.PDF). Acesso em: 29 mar. 2023. Vale referir que Paulo Vanucchi, à época Comissário de nacionalidade brasileira, não participou do debate nem da decisão do presente caso, em conformidade com o artigo 17.2.a do Regulamento da Comissão.

progressos quanto ao cumprimento das recomendações por parte do ente estatal, entendeu não haver, naquele momento, um avanço suficiente. Diante dessas considerações, a CIDH reiterou suas conclusões quanto às violações de direitos e as recomendações elaboradas.

De acordo com as informações descritas na ficha atualizada de acompanhamento do caso em comento<sup>272</sup>, a CIDH solicitou ao Estado brasileiro e aos peticionários relatos atualizados acerca do cumprimento das recomendações. Em 2021, o Brasil havia informado que, na reunião promovida pela CIDH em fevereiro de 2019, foi apresentada proposta de pagamento de indenização ao filho da vítima, proposta que foi aceita. O Estado reconheceu sua responsabilidade pelo ocorrido em ato de reparação simbólica em memória da vítima, o qual se deu em 25 de outubro de 2019, na cidade de João Pessoa, estado da Paraíba. No ano de 2022, o Estado reiterou as informações anteriormente prestadas e enfatizou que, a partir de um Acordo de Cumprimento firmado em 26 de agosto de 2019 entre o Estado brasileiro e o Sr. José de Arimatéia Alves, ficou garantido o pagamento da compensação pecuniária ao filho de Margarida Maria Alves. O Estado brasileiro remeteu o respectivo comprovante de pagamento à CIDH. A Comissão agradeceu pelas informações prestadas pelo Brasil e as considerou relevantes no contexto da primeira recomendação da CIDH, qual seja, a que trata da compensação pecuniária e das medidas de satisfação por conta dos danos materiais e morais ocasionados. Diante das referidas informações e tendo recebido o comprovante de pagamento da indenização, a CIDH considerou a primeira recomendação integralmente cumprida.

Quanto à segunda recomendação contida no Relatório de Mérito do caso, o Brasil informou que, diante do falecimento do principal acusado do assassinato de Margarida Maria Alves, as partes teriam chegado a um consenso acerca de uma medida alternativa à reabertura das investigações. O Acordo de Cumprimento antes mencionado trouxe uma cláusula nesse sentido, tendo sido pactuado que o Estado reconheceria a sua responsabilidade pelos fatos do caso em cerimônia pública, cerimônia essa que, como já relatado, aconteceu em 25 de outubro de 2019. O Estado brasileiro considerava, assim, ter cumprido a segunda

---

<sup>272</sup>ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022*: aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 1 de abril de 2023. Washington DC: Secretaría General Organización de los Estados Americanos, 2023. Capítulo II: El Sistema de Peticiones y Casos, Soluciones Amistosas y Medidas Cautelares. Parágrafo 405, p. 250. Seguimiento del Informe N.º 31/20, Caso 12.332, Margarida Maria Alves y Familiares (Brasil). COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS – CIDH. *Ficha de Seguimiento del Informe N.º 31/20, Caso 12.332, Margarida Maria Alves y Familiares (Brasil)*. Disponível em: <https://www.oas.org/es/CIDH/docs/anual/2022/docs/IA2022cap2.G.BR12.332-es.docx>. Acesso em: 23 ago. 2023.

recomendação. A Comissão, em que pese ter reconhecido positivamente a realização de tal ato de reparação simbólica, manifestou entendimento de que a segunda recomendação tem por objetivo que se promova a investigação de todas as pessoas envolvidas no assassinato de Margarida Maria Alves e a apuração das responsabilidades materiais e intelectuais, a fim de que a aplicação das devidas sanções fosse factível. Consoante esse entendimento, a Comissão solicitou informações adicionais ao Estado sobre eventuais diligências para determinar se houve mais pessoas involucradas no caso (que não somente o acusado falecido) cujas responsabilidades devessem ser apuradas. A espera de tais notícias, a CIDH considerou que a segunda recomendação do Relatório de Mérito do caso Margarida Maria Alves ainda se encontra pendente de cumprimento.

Em relação à terceira recomendação, qual seja, a que diz respeito à atenção em saúde do Sr. José de Arimatéia Alves, o Brasil reportou, em 2021, que o Procurador-Geral do Estado da Paraíba solicitou detalhes para a pasta competente, detalhes esses que seriam remetidos à Comissão. Em 2022, o Estado brasileiro informou estar realizando as articulações necessárias com os organismos competentes para prestar os serviços de saúde dos quase necessitasse o filho da vítima. A CIDH agradeceu, mas notou que não dispõe de informações suficientes e atualizadas que permitam avaliar o nível de cumprimento da recomendação. Sendo assim, a CIDH considerou a terceira recomendação do Relatório de Mérito do Caso 12.332 como pendente de cumprimento.

Por fim, sobre a quarta recomendação, que diz respeito às medidas de não repetição implantadas, o Brasil elencou, em 2021, algumas ações para que delitos como o da natureza do caso não se repetissem. Em primeiro lugar, tratou da edição da Lei Estadual nº. 11.614, de 26 de dezembro de 2019, no contexto do estado da Paraíba, que criou a Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade – COECV, com o objetivo de mediar os conflitos fundiários no campo e na cidade.<sup>273</sup> A COECV é integrada por representantes de órgãos e instituições governamentais municipais, estaduais e federais e de organizações da sociedade civil. Em seguida, o Estado informou que, através do Decreto Estadual nº. 41.306, de 31 de maio de 2021, foi criado o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas do Estado da Paraíba, cuja finalidade é articular medidas para a proteção de pessoas ameaçadas em decorrência de sua atuação na defesa dos

---

<sup>273</sup>PARAÍBA. *Lei n.º 11.614, de 26 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre a criação da Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade – COECV e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Paraíba, n. 17.024, de 27 de dezembro de 2019, p. 2-3. Disponível em: <https://auniao.pb.gov.br/servicos/arquivo-digital/doe/2019/dezembro/diario-oficial-27-12-2019.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2023.

direitos humanos.<sup>274</sup> O Brasil também informou que o Governo Federal organizou visitas técnicas a estados que já contavam com programas de proteção de defensoras e defensores de direitos humanos, com o fito de compartilhamento de boas práticas para aprimoramento dos programas existentes e estabelecimento de novos. Em 2022, o Estado brasileiro reiterou algumas informações já prestadas e chamou a atenção para os novos programas de proteção de defensoras e defensores de direitos humanos criados em diversos estados da federação. A CIDH agradeceu as informações recebidas do governo brasileiro. No entanto, a CIDH considera que os ataques, atentados e homicídios perpetrados contra defensoras e defensores de direitos humanos constituem um problema estrutural que requer atenção contínua do Estado. Sendo assim, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos solicitou ao Brasil que traga mais informações sobre o programa nacional e os programas estaduais de proteção e como tais programas têm impactado tanto na prevenção de atos de violência contra pessoas defensoras de direitos dos trabalhadores do Brasil como no recrudescimento deste tipo de delito. A CIDH seguirá monitorando a quarta recomendação do Relatório de Mérito do Caso 12.332, restando tal recomendação, portanto, parcialmente cumprida.

De acordo com os dados e explicações providos pelo Estado brasileiro no ano de 2022 à CIDH, o nível de cumprimento do caso continua sendo “pendente de cumprimento”.<sup>275</sup>

Para além das informações que constaram do Relatório de Mérito publicado, é preciso colacionar aqui algumas medidas – parte delas de iniciativa da sociedade civil e outra parte de iniciativa do Estado - relevantes para a preservação da memória de Margarida Maria Alves, para a conscientização acerca da violência agrária no país e a necessária proteção às defensoras e defensores de direitos humanos, e para a luta contra a impunidade. Também resta destacado o trâmite das ações de reparação pelos danos materiais e imateriais sofridos pelo filho de Margarida, José de Arimatéia Alves.

---

<sup>274</sup>PARAÍBA. *Decreto n.º 41.306, de 31 de maio de 2021*. Institui o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas do Estado da Paraíba e o Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas no Estado da Paraíba, em conformidade com o Decreto Federal n.º 9.937, de 24 de julho de 2019. Diário Oficial do Estado da Paraíba, n. 17.378, de 01 de junho de 2021, p. 1-2. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/diretas/secretaria-de-desenvolvimento-humano/arquivos/pepddh-pb-decreto-no-41-306.pdf/view>. Acesso em: 23 ago. 2023.

<sup>275</sup>COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS – CIDH. *Ficha de Seguimiento del Informe N.º 31/20, Caso 12.332, Margarida Maria Alves y Familiares (Brasil)*. VI – Nivel del cumplimiento del caso, p. 4. Disponível em: <https://www.oas.org/es/CIDH/docs/anual/2022/docs/IA2022cap2.G.BR12.332-es.docx>. Acesso em: 23 ago. 2023.

Por iniciativa da Deputada Rose de Freitas (PMDB-ES), o projeto de lei PL 2871/2004, apresentado em 21/01/2004, propunha a comemoração anual do “Dia Nacional dos Direitos Humanos” no dia 12 de agosto, data do aniversário da morte de Margarida Maria Alves. Após tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado, foi sancionada pela Presidente Dilma Rousseff a Lei 12.641/2012, de 15 de maio de 2012, que instituiu o dia 12 de agosto como “Dia Nacional dos Direitos Humanos”.<sup>276</sup>

Desde o ano 2000, é realizada periodicamente<sup>277</sup>, sempre em agosto, a “Marcha das Margaridas”, ação estratégica organizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares – CONTAG, federações e sindicatos de trabalhadoras e trabalhadores rurais. A primeira edição da Marcha é reconhecida como a maior mobilização de mulheres até então da história do Brasil. Trata-se de um dos mais importantes movimentos brasileiros protagonizados por mulheres e tem como objetivos rememorar e homenagear a líder camponesa Margarida Maria Alves; chamar a atenção para a continuação da impunidade dos crimes cometidos contra camponeses na luta pela terra e por direitos dos trabalhadores rurais; reafirmar o protagonismo e dar visibilidade à contribuição econômica, política e social das mulheres do campo; denunciar as formas de violência e discriminação contra as mulheres; lutar pelo aperfeiçoamento de políticas públicas direcionadas às mulheres do campo. A Marcha das Margaridas é marcada pela cor lilás e pelos chapéus enfeitados com margaridas usados pelas manifestantes.<sup>278 279</sup>

Margarida Maria Alves consta da relação de perfis de mortos e desaparecidos políticos no período de 18 de setembro de 1946 a 5 de outubro de 1988, elencados no Volume III do Relatório da Comissão Nacional da Verdade – CNV. Este volume é consagrado à memória das vítimas de um cenário político marcado por atos de exceção institucionais,

<sup>276</sup>BRASIL. *Lei n.º 12.641, de 15 de maio de 2012*. Institui o dia 12 de agosto como o Dia Nacional dos Direitos Humanos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12641.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12641.htm). Acesso em: 29 mar. 2023.

Para esquadrihar a tramitação, acessar BRASIL. *Projeto de Lei Nº 2871/2004*. Institui o dia 12 de agosto como o “Dia Nacional de Direitos Humanos”. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-2871-2004>. Acesso em: 29 mar. 2023.

<sup>277</sup>A Marcha das Margaridas já conta sete edições (2000, 2003, 2007, 2011, 2015, 2019, 2023). A 7ª edição aconteceu recentemente, nos dias 15 e 16 de agosto de 2023, sendo o seu lema: “Pela Reconstrução do Brasil e pelo Bem Viver”. MARCHA DAS MARGARIDAS. *Pela Reconstrução do Brasil e pelo Bem Viver*. Disponível em: <https://www.marchadasmargaridas.org.br/?pagina=marcha2023>. Acesso em: 23 ago. 2023.

<sup>278</sup>GUIMARÃES, Sandra Suely Moreira Lurine; GALENDE, Yasmin Dolores Parijós; SOARES, João Gabriel Conceição. O desafio à proteção multinível no caso Margarida Maria Alves: análise sobre as perspectivas de gênero e do devido processo legal nos padrões interamericanos de proteção integral de defensoras e defensores de direitos humanos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 122, p. 631-632, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/670/598>.

<sup>279</sup>Para mais informações sobre a Marcha das Margaridas, consultar o *website* oficial: O QUE é a Marcha das Margaridas. Disponível em: [https://transformatoriomargaridas.org.br/?page\\_id=139](https://transformatoriomargaridas.org.br/?page_id=139).

perseguições e violações de direitos humanos. A estrutura de cada perfil identificado traz informações biográficas sobre o morto ou desaparecido político, circunstâncias da morte ou do desaparecimento, identificação do local, identificação da autoria, fontes principais de investigação e conclusões e recomendações. Colaciona-se aqui um trecho que traz algumas referências sobre a líder camponesa, sua execução e as homenagens por sua trajetória e sua memória:

O nome de Margarida consta no *Dossiê ditadura: mortos e desaparecidos políticos no Brasil (1964- 1985)*, organizado pela Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos. É uma das vítimas relatadas no livro, organizado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, *Retrato da repressão política no campo: Brasil 1962-1985 – camponeses torturados, mortos e desaparecidos*. O Centro de Educação e Cultura do Trabalhador Rural (Centru) e a PL Produções Visuais Ltda., de Recife, produziram, em 1984, o filme *Margarida sempre viva*. Em 2006 foi elaborado o documentário *Uma flor na várzea*, de Mislene Santos e Matheus Andrade, com apoio da Prefeitura Municipal de João Pessoa (PB), que apresenta a trajetória da líder camponesa. Em homenagem a Margarida o dia 12 de agosto tornou-se o “Dia Nacional de Luta contra a Violência no Campo e pela Reforma Agrária”. [...] Recebeu, postumamente, o prêmio Pax Christi Internacional em 1988. Em 1994, foi criada pela Arquidiocese da Paraíba, no âmbito da sociedade civil, a Fundação de Defesa dos Direitos Humanos Margarida Maria Alves. Também foi homenageada com a Medalha Chico Mendes de Resistência, em 2002, pelo GTNM/RJ (Grupo Tortura Nunca Mais/Rio de Janeiro). Há diversas organizações, publicações e ações que homenagearam a luta de Margarida Maria Alves em defesa das trabalhadoras e dos trabalhadores rurais.<sup>280</sup>

Em suas conclusões e recomendações, a CNV concluiu, diante das investigações realizadas, que “Margarida Maria Alves foi executada sumariamente por particulares associados a agentes do Estado brasileiro, por motivação política e por conta de a vítima ter reivindicado direitos fundamentais de trabalhadoras e trabalhadores rurais.” Recomendou a continuidade das investigações para aferição da responsabilidade de outros agentes envolvidos e o reconhecimento da vítima como anistiada política *post mortem*.<sup>281</sup>

Como referido alhures, em julho de 2013, José de Arimatéia Alves, filho único de Margarida Maria Alves, apresentou requerimento de anistia para sua mãe Margarida Maria Alves (Processo n.º 2013.01.72805) perante a Comissão de Anistia, o qual foi deferido em 06 de julho de 2016, sendo a condição de anistiada política *post mortem* declarada pelo Ministro da Justiça, em 3 de novembro de 2016. Em que pese o reconhecimento da condição de anistiada política a Margarida Maria Alves, a reparação devida decorrente da declaração deste “status”, merece esclarecimentos. Como é sabido, José de Arimatéia Alves tinha tão

<sup>280</sup>BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Mortos e desaparecidos políticos*. Brasília-DF: CNV, 2014. p. 1980-1981. (Relatório da Comissão Nacional da Verdade; v. 3). Disponível em: [http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume\\_3\\_digital.pdf](http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_3_digital.pdf). Acesso em: 29 mar. 2023.

<sup>281</sup>BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Mortos e desaparecidos políticos, cit.*, p. 1984.

somente 8 anos de idade quando presenciou o assassinato de sua mãe. Como ele mesmo declarou para a CIDH:

Ainda hoje vejo o corpo ensanguentado de minha mãe, trauma que carrego comigo muito fortemente. [...] me lembro da perseguição que eu e meu pai sofríamos na época, o medo, o pavor de sermos as próximas vítimas. Cresci com um desejo muito grande de vingança, me tornei dependente do álcool e por um tempo quis renunciar a viver, não tive apoio nem orientação psicológica de ninguém, levo comigo as profundas marcas deste episódio horrível da minha vida.<sup>282</sup>

Em janeiro de 2017, na qualidade de dependente econômico da anistiada, José de Arimatéia Alves requereu ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a transferência da reparação econômica de caráter indenizatório devida, nos termos do art. 13, da Lei nº 10.559/02 e do art. 217, da Lei nº 8.112/90. Todavia, para sua surpresa, o seu pedido foi indeferido sob o argumento de que ele não se enquadraria como dependente econômico da anistiada. A questão foi levada à Justiça Federal. O juízo de primeiro grau condenou a União a pagar a José de Arimatéia Alves a reparação econômica decorrente da anistia política de sua genitora, em parcela única, além de indenização pelos danos morais sofridos. Em sede recursal, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região negou provimento à Apelação da União e deu provimento, em parte, ao Recurso Adesivo do autor, José de Arimatéia Alves, para majorar o valor da condenação por danos morais do ente público.<sup>283</sup>

Vale ressaltar que, em concomitância com o procedimento judicial recém descrito, o Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) estendeu proposta de

<sup>282</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). *Relatório N.º 31/20, Caso 12.332*. Mérito (Publicação). Margarida Maria Alves e familiares. 26 de abril de 2020, cit., Parágrafo 43, p. 8.

<sup>283</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO – TRT-5. *Apelação Cível, processo n. 0809435-31.2017.4.05.8200*. Relator: Desembargador Federal Cid Marconi Gurgel de Souza. 3ª Turma, Recife, PE, 24 de outubro de 2019.

Vale colacionar a lição do acórdão, especialmente o que diz respeito à contraditória atuação da União que, ao passo em que declara a condição de anistiada política à Margarida Maria Alves, nega o direito à reparação ao seu filho, o qual precisou acudir ao Judiciário para dar efetividade ao direito de reparação econômica de caráter indenizatório legalmente previsto como consectário do Regime do Anistiado Político:

“Tenho que reconhecida administrativamente a condição de anistiada (vide Portaria Id. 4058200.2163344, Pág. 2/12) - surge como corolário a indenização, conforme autorizam dispositivos do Código Civil (arts. 12, 186, 187 e 402 c/c art. 927 do CC) e o art. 5º, incs. V e X c/c o parágrafo 6º do art. 37, da própria Carta Magna. Nessa linha de raciocínio, **manifestamente contraditório o comportamento do ente público - a vulnerar a boa-fé objetiva - reconhecer a perseguição, mas negar a indenização.**

Com efeito, dos atos de exceção sofridos pela genitora - e reconhecidos administrativamente, enquanto declarada pela própria Administração a condição de anistiada política *post mortem* daquela (portanto, a demanda não suscita controvérsia quanto à tal situação fática - vide Portaria Ministerial Id. 4058200.2163344, Pág. 2/12) - exsurge a responsabilidade civil do Estado, nos termos do art. 37, parágrafo 6º, da CRFB/88. Cai por terra, então, a tese defensiva no sentido de que ‘não foi comprovado, sequer demonstrado, que os infortúnios de que foi vítima o autor tenham sido causados por agente público ligado a este ente público, não havendo motivo, portanto, para que a pretensão seja dirigida a esta pessoa jurídica de direito público.’” (grifo nosso)

reparação econômica de caráter indenizatório a José de Arimatéia Alves no âmbito do caso perante o sistema interamericano, de modo a dar efetividade à recomendação específica de reparação da CIDH. Como mencionado acima, em 26 de agosto de 2019, o MMFDH concluiu Acordo de Cumprimento de Recomendações com José de Arimatéia Alves, no qual estava prevista uma indenização pecuniária; a realização de uma solenidade pública de reconhecimento da morte como um atentado contra a vida de líder sindical defensora dos direitos humanos; a continuidade do fornecimento de serviços de saúde ao Sr. Alves por meio do Sistema Único de Saúde e ainda a renúncia por parte do Sr. Alves de promover quaisquer ações judiciais ou administrativas futuras em relação ao caso. O acordo ainda incluía cláusulas que afirmavam que o acordo representava a vontade de ambas as partes de que o caso fosse encerrado perante a CIDH.<sup>284</sup> A Solenidade de Reparação Simbólica à memória da sindicalista e defensora dos direitos humanos Margarida Maria Alves aconteceu no dia 25 de outubro de 2019, em João Pessoa, estado da Paraíba, e contou com a presença da Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos à época, Sra. Damares Alves, e do então Secretário Nacional de Proteção Global, Sr. Sérgio Queiroz. O acordo entre as partes foi também comunicado nos autos do processo que tramitava perante o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, tendo sido homologado, julgando-se extinto o processo com resolução de mérito.

O Sr. José de Arimatéia Alves tornou-se pastor evangélico da Assembleia de Deus na Paraíba, e filiou-se ao Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB) para concorrer ao cargo de Deputado Estadual pelo Estado da Paraíba nas eleições de 2022. Entretanto, teve o registro de sua candidatura indeferido pela Justiça Eleitoral.<sup>285</sup>

A propósito das implicações deste caso para o Estado brasileiro, vale enfatizar alguns pontos contidos no Relatório sobre a Situação de Direitos Humanos no Brasil, publicado pela Comissão em 2021 e produto da visita ao país realizada em 2018. A Comissão demonstrou preocupação com a situação de vulnerabilidade das defensoras e defensores de direitos humanos, especialmente no contexto agrário, e com a impunidade ostensiva no que diz respeito aos atos de violência no campo. A Comissão enalteceu alguns avanços político-

---

<sup>284</sup> LEGALE, Siddharta; ARNAUD, Lucas; MAMEDE, Thainá. Margarida Maria Alves vs Brasil: sindicalismo, gênero e o florescimento de uma nova marcha. *Casoteca do NIDH – UFRJ*. Disponível em: <https://nidh.com.br/margaridamariaalves>. Acesso em: 29 mar. 2023.

<sup>285</sup> Dados disponíveis no portal do Tribunal Superior Eleitoral. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – TSE. *Eleições: Contas Eleitorais: Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais: Nordeste: PB – Paraíba: Candidaturas: Deputado Estadual: PR Arimateia Alves*. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2022/2040602022/PB/150001619631>. Acesso em: 29 mar. 2023).

institucionais para a proteção das defensoras e defensores de direitos humanos, especialmente o Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas, mas manifestou apreensão quanto à suspensão de repasse de recursos ao programa. A Comissão também exaltou o trabalho das organizações da sociedade em prol da efetivação dos direitos humanos no país. São aqui transcritas, por oportunas, algumas passagens do referido Relatório:

Durante a visita, a CIDH pôde não apenas confirmar a situação crítica vivenciada por defensores e defensoras de direitos humanos, como também perceber e registrar a deterioração das condições de que dispõem para o exercício de suas atividades. A CIDH considera que um dos principais problemas associados aos conflitos por terra e aos deslocamentos forçados tem a ver com o assédio, as ameaças e os assassinatos contra tais pessoas. A CIDH também observa com preocupação que a impunidade em relação a esses atos de violência rural contribui para sua perpetuação e seu aumento. Em muitos casos, tanto no campo quanto nas cidades, as forças de segurança do Estado atuam mais para intensificar a repressão e a criminalização de grupos historicamente vulneráveis, fracassando em protegê-los e garantir seus direitos.

[...]

A CIDH não ignora avanços político-institucionais importantes alcançados pelo Brasil na proteção a defensores e defensoras de direitos humanos, notadamente o Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas, além de seus correspondentes estaduais, e o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas de Morte. Em sua interlocução com o Estado, a CIDH recebeu garantias de ampliação no escopo e no orçamento disponíveis para tais programas, embora, segundo registros recebidos pela CIDH, a execução de um deles tenha sido posteriormente comprometida por suspensão de repasses e solicitações de dados que poderiam expor os seus beneficiários, repita-se, pessoas em extrema situação de fragilidade.

Nesse sentido, a CIDH exorta o Estado a manter e aperfeiçoar tais programas, ao passo em que destaca a importância de medidas efetivas visando promover investigações rigorosas e céleres e para fazer cessar a flagrante impunidade dos autores de ameaças e violência contra defensores e defensoras de direitos humanos – medidas essas que, por seu escopo, requerem compromisso não apenas do Executivo, mas também do Judiciário e do Ministério Público. A esse respeito, a CIDH chama especial atenção para a baixa efetividade da previsão legal de federalização de crimes contra defensores e defensoras de direitos humanos.

Dessa forma, a Comissão recorda, com veemência, ao Brasil que grande parte do progresso alcançado em matéria de direitos humanos não se deve apenas à ação do Estado. As organizações e lideranças da sociedade civil estiveram à frente não apenas das lutas pela redemocratização, mas também foram e são fundamentais no processo de efetivação dos direitos garantidos no sistema democrático e nos compromissos internacionais em matéria de direitos humanos firmados pelo Brasil. Nesse sentido, a Comissão reafirma o valor essencial das pessoas defensoras de direitos humanos para a manutenção e o fortalecimento da democracia.<sup>286</sup>

---

<sup>286</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). *Situação de Direitos Humanos no Brasil*. OEA/Ser.L/V/II. 12 de fevereiro de 2021, *cit.*, Capítulo 8: Conclusões e Recomendações, Parágrafos 530, 532-534, p. 192-193.

Como recomendação específica, a Comissão exortou o Estado brasileiro a garantir a implementação efetiva e integral das medidas de proteção aos defensores de direitos humanos, especialmente àqueles que se encontram nas áreas rurais e longe dos centros urbanos.<sup>287</sup>

A luta de Margarida Maria Alves, que desafiou o poder do latifúndio na busca por direitos elementares e condições de trabalho dignas no campo, é emblemática por vários motivos. Durante o período de exceção vivido no país, onde a violência contra camponeses era ostensiva, Margarida afrontou as estruturas de poder dominantes, buscou conscientizar os trabalhadores do campo sobre direitos fundamentais e foi precursora de um movimento que envolveu as mulheres camponesas na busca pelo reconhecimento de direitos. A desídia do Estado brasileiro no curso da investigação dos responsáveis materiais e intelectuais pelo seu assassinato e a morosidade do sistema justiça fez com que esse caso fosse encaminhado para o sistema interamericano. Uma vez mais, num país tão desigual e com níveis de violência alarmantes, a impunidade vergonhosamente imperou. O período de tramitação do caso perante o sistema interamericano não é laudável. Margarida Maria Alves foi assassinada há quase 40 anos; por 20 anos, o caso foi acompanhado pela Comissão. As reparações também foram extemporâneas. Margarida foi, finalmente, declarada anistiada política ao longo desse processo, mas houve obstáculos para que seu filho recebesse a devida indenização. A intervenção da Comissão foi importante para que se lograsse um acordo, a fim de que o filho de Margarida recebesse a compensação financeira do Estado. A reparação para fins de memória foi (e segue sendo) feita pelo Estado e por entidades da sociedade civil. As conquistas, ainda que tardias, servem para encorajar a continuidade das reivindicações por melhores condições de trabalho no campo e pelo fim da violência no ambiente rural, assim como o envolvimento de mulheres em outros movimentos sociais. A luta de Margarida Maria Alves segue viva; sua memória segue viva.

Para finalizar o estudo deste caso, vale transcrever as palavras de Ana Paula Romão de Souza:

“O sangue, que escorreu da face de Margarida, fecundou a terra e dela surgiram, ainda tintas e lívidas de dor e de assombro, outras margaridas [...]. Como na passagem bíblica, da multiplicação do pão e do vinho, do chão brasileiro germinaram uma profusão de novas margaridas, para o encanto das novas gerações e para a continuidade da luta, em busca de uma nova nação. Margarida retornou à terra, mas ressurgiu como uma espiga fecunda, em meio a um arado onde se cultivava a dignidade e o direito de plantar os grãos que alimentam a nação.”<sup>288</sup>

<sup>287</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). *Situação de Direitos Humanos no Brasil*. OEA/Ser.L/V/II. 12 de fevereiro de 2021, *cit.*, Capítulo 8: Conclusões e Recomendações, Parágrafos 67, p. 205.

<sup>288</sup> FERREIRA, Ana Paula Romão de Souza. *Margarida, Margaridas: memória de Margarida Maria Alves (1933-1983) através das práticas educativas das Margaridas*, *cit.*, p. 15.





## CONCLUSÃO

Como resultado deste trabalho, em que se empreendeu análise do tratamento dispensado pelo Estado brasileiro às recomendações proferidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a partir do *Caso Margarida Maria Alves e Familiares* (Caso 12.332), com subsídio em investigação aprofundada sobre esse caso – seus fatos, desdobramentos internos, tramitação na Comissão e vicissitudes da aplicação pelo Brasil das recomendações da Comissão –, bem como sobre o histórico evolutivo do arcabouço normativo e da estrutura institucional dos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos, especialmente o do sistema regional interamericano, no qual o Caso 12.332 da Comissão Interamericana está inserido, mas também o do sistema universal e os dos sistemas regionais europeu e africano, entende-se que as respostas para as questões que nortearam este estudo – destacadas na Introdução – consubstanciam o entendimento de que esses sistemas internacionais cumprem, sim, papel relevante na proteção aos direitos humanos, mas aquém do que podem cumprir caso sejam superados desafios de ordem institucional, como a morosidade na tramitação de casos de violações de direitos humanos, e haja efetivo comprometimento dos Estados, dificultado por questões de ordem política, até mesmo por questões afeitas à soberania – reservas a Tratados de Direitos Humanos, não reconhecimento ou não aplicação de resoluções provenientes de jurisdição internacional, interpretação de tratados etc. –, que comprometem o escopo da proteção, a incorporação legislativa de padrões protetivos, a adoção de políticas públicas e outras iniciativas estatais que deveras garantam a proteção dos direitos humanos.

Encontram-se evidências disso no sistema universal, ou onusiano, cujos ambiciosos propósitos e revolucionário sistema de denúncias encontram resistência por parte dos Estados, que, apegados ao discurso da soberania, não aceitam o mecanismo de petições individuais, por exemplo. Além disso, quando os mecanismos do sistema global apontam para a existência de violações a direitos humanos, o sistema conta apenas com a tática do constrangimento internacional para buscar o respeito às normas protetivas. Já o sistema europeu, amadurecido no sentido de ter garantido o acesso direto do indivíduo à Corte Europeia de Direitos Humanos, sofre com a quantidade de petições que se acumulam após a extinção da Comissão, o que compromete o nível da proteção. O sistema africano, pioneiro na proclamação dos direitos dos povos, padece com a dificuldade de aceitação da

competência adjudicatória da Corte Africana e com a parca quantidade de declarações aceitando o acesso direto dos indivíduos e ONGs à jurisdição do tribunal.

Especificamente sobre o sistema interamericano, como visto ao longo do trabalho, constitui uma conquista civilizatória haver documentos enunciativos de direitos humanos e um aparato de promoção e supervisão que, surgidos no pós-guerra, remanescem – mesmo depois de muitos Estados do continente terem estado sob regimes ditatoriais por tempo considerável –, fortalecidos, salvando vidas e impactando positivamente os ordenamentos jurídicos domésticos. Além disso, a perspectiva de um *ius commune* latino-americano, composto por um corpo diretivo de normas e garantias de proteção aos direitos humanos para os Estados latino-americanos, é uma ideia promissora. Entretanto, o sistema interamericano possui entraves e não logra realizar todo o seu potencial. As instituições do sistema não são financiadas adequadamente; os procedimentos na Comissão Interamericana são morosos e petições se acumulam; muitos Estados não ratificaram ou aderiram à Convenção e tampouco aceitaram a jurisdição da Corte Interamericana; os mecanismos de monitoramento do sistema são muito recentes; há considerável deficiência no cumprimento de recomendações e decisões judiciais, especialmente no que diz respeito à investigação e eventual punição de violadores etc.

Nesse contexto do sistema interamericano, o *Caso Margarida Maria Alves e Familiares (Caso 12.332)* ilustra a forma como o Brasil dispensou tratamento às recomendações proferidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. O caso tramitou por inacreditáveis vinte anos. O nível de cumprimento das recomendações incluídas no Relatório de Mérito do caso consta como pendente de cumprimento. A primeira recomendação, que trata da compensação pecuniária e das medidas de satisfação, foi integralmente cumprida, havendo reconhecimento de responsabilidade por parte do Estado brasileiro. A recomendação relativa às medidas de não repetição foi parcialmente cumprida, tendo sido enaltecido o fortalecimento dos programas de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos nos âmbitos federal e estaduais. As demais recomendações seguem pendentes de cumprimento. Os responsáveis pelo assassinato de Margarida Maria Alves ficaram impunes; o Estado não logrou investigar, processar e punir os culpados. Ou seja, esse caso é ilustrativo da maneira como o Brasil cumpre, “com percalços”, as recomendações da CIDH, podendo-se falar numa efetividade mitigada por idiosincrasias políticas, administrativas, legislativas e até judiciais – consideradas as potencialidades que adviriam de um pleno cumprimento. Lembrando que a efetivação “sem percalços” das recomendações

pode evitar disputas em instância jurisdicional internacional e o eventual constrangimento internacional em razão de uma condenação.

Essa conclusão evidencia a importância de estudos como o realizado para propiciar reflexão sobre possíveis medidas de aprimoramento da efetivação não apenas das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos no Brasil, mas também da normativa de direitos humanos que deve ser implementada no país para que se possa atingir o desenvolvimento integral idealizado internacionalmente.



## REFERÊNCIAS

ABASS, Ademola. *Complete international law: text, cases, and materials*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, G.E. do; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de direito internacional público*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

AFRICAN COURT ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS. Cases: *Statistics*. Disponível em: <https://www.african-court.org/cpmt/statistic>. Acesso em: 21 mar. 2023.

AFRICAN COURT ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS. *Declarations*. Disponível em: <https://www.african-court.org/wpafc/declarations/>. Acesso em: 21 mar. 2023.

AFRICAN UNION – AU. African Commission on Human and People's Rights – ACHPR. *Special Mechanisms*. Disponível em: <http://achpr.au.int/en/special-mechanisms>. Acesso em: 21 mar. 2023.

AFRICAN UNION – AU. African Commission on Human and People's Rights – ACHPR. *50th and 51st Combined Activity Reports of the African Commission on Human and Peoples' Rights*. Submitted in accordance with Article 54 of the African Charter on Human and Peoples' Rights. Disponível em: <http://achpr.au.int/sites/default/files/files/2023-03/50-51-combined-activity-reporteng.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2023.

AFRICAN UNION – AU. African Commission on Human and People's Rights – ACHPR. *50th and 51st Combined Activity Reports of the African Commission on Human and Peoples' Rights*. Submitted in accordance with Article 54 of the African Charter on Human and Peoples' Rights. Disponível em: <http://achpr.au.int/sites/default/files/files/2023-03/50-51-combined-activity-reporteng.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2023.

AFRICAN UNION – AU. Treaties: Status of all Treaties: *Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights*. Disponível em: <https://au.int/en/treaties/protocol-statute-african-court-justice-and-human-rights>. Acesso em: 21 mar. 2023.

AFRICAN UNION – AU. *Treaties: Status of all Treaties: Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights: Status List*. Disponível em: <https://au.int/sites/default/files/treaties/36393-sl->

[PROTOCOL\\_TO\\_THE\\_AFRICAN\\_CHARTER\\_ON\\_HUMAN\\_AND\\_PEOPLESRIGHTS\\_ON\\_THE\\_ESTABLISHMENT\\_OF\\_AN\\_AFRICAN\\_COURT\\_ON\\_HUMAN\\_AND\\_PEOPLES\\_RIGHTS\\_0.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/36393-sl-PROTOCOL_TO_THE_AFRICAN_CHARTER_ON_HUMAN_AND_PEOPLESRIGHTS_ON_THE_ESTABLISHMENT_OF_AN_AFRICAN_COURT_ON_HUMAN_AND_PEOPLES_RIGHTS_0.pdf). Acesso em: 21 mar. 2023.

ALEIXO, José Carlos Brandi. O Brasil e o Congresso Anfictônico do Panamá. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 43, n. 2, p. 170-191, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/mgNjX3bmRfCGpCdGdjWgyxd/?format=pdf&lang=pt>.

ALMUTAWA, Ahmed. The Arab Court of Human Rights and the enforcement of the Arab Charter on Human Rights. *Human Rights Law Review*, v. 21, n. 3, p. 506-532, 2021. Disponível em: <https://academic.oup.com/hrlr/article/21/3/506/6264817>.

ALMUTAWA, Ahmed; MAGLIVERAS, Konstantinos. Enforcing women's rights under the Arab Charter on human rights 2004. *The International Journal of Human Rights*, v. 25, n. 8, p. 1258-1284, 2021.

ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights – AICHR. Disponível em: <https://aichr.org>.

ASFORA, Maria de Fátima Yasbeck. *A Força Desarmada: presença da Comissão Pastoral da Terra nos conflitos rurais*. 2004. 141 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/30/teses/635086.pdf>. Acesso em 29 set. 2022.

ASIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION. *Asian Human Rights Charter*. A Peoples Charter. Declared in Kwangju, South Korea on 17 May 1998. Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/452678304.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS – ASEAN. *ASEAN Human Rights Declaration*. Disponível em: [https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/6\\_AHRD\\_Booklet.pdf](https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/6_AHRD_Booklet.pdf). Acesso em 23 mar. 2023.

ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS – ASEAN. *The ASEAN Charter*. Disponível em: <https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>. Acesso em 23 mar. 2023.

AYELE DERSSO, Solomon. The future of human rights and the African Human Rights System. *Nordic Journal of Human Rights*, v. 40, n. 1, p. 28-43, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. Vinculação de Estado-Membro pelo Direito Internacional: reflexões acerca do cumprimento de recomendações oriundas da Comissão Internacional de Direitos Humanos da OEA. In: CICCIO FILHO, Alceu José; VELLOSO, Ana Flávia Penna; ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira (org.). *Direito internacional na Constituição: estudos em homenagem a Francisco Rezek*. São Paulo: Saraiva, 2014.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOGDANDY, Armin von. Ius Constitutionale Commune en América Latina: observations on transformative constitutionalism. In: BOGDANDY, Armin von; MAC-GREGOR, Eduardo F. *et al.* (Ed.). *Transformative constitutionalism in Latin America: the emergence of a new Ius Commune*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

BOGDANDY, Armin von; MAC-GREGOR, Eduardo F. *et al.* (Ed.). *Transformative constitutionalism in Latin America: the emergence of a new Ius Commune*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

BOTI BERNARDI, Bruno. Silence hindrances and omissions: the Inter-American Commission on Human Rights and the Brazilian military dictatorship. *In: ENGSTROM, Par; HILLEBRECHT, Courtney. Introduction: Institutional change and the Inter-American Human Rights System. In: ENGSTROM, Par; HILLEBRECHT, Courtney (Ed.). The Inter-American Human Rights System: the law and politics of institutional change. London; New York: Routledge, 2019. p. 13-33.*

BOTI BERNARDI, Bruno. Silence hindrances and omissions: the Inter-American Commission on Human Rights and the Brazilian military dictatorship. *The International Journal of Human Rights*, v. 22, n. 9, p. 1123-1143, 2018.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). *O Brasil e os novos desafios do direito internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial. *Criada Comissão Especial sobre a Convenção sobre Trabalhadores Migrantes*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/criada-comissao-especial-sobre-a-convencao-sobre-trabalhadores-migrantes>. Acesso em 05 mar. 2023.

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Mortos e desaparecidos políticos*. Brasília-DF: CNV, 2014. 1996p. (Relatório da Comissão Nacional da Verdade; v. 3). Disponível em: [http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume\\_3\\_digital.pdf](http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_3_digital.pdf). Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. *Decreto Legislativo n.º 27, de 26 de maio de 1992*. Aprova o texto da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto São José) celebrado em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, por ocasião da Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1992/decretolegislativo-27-26-maio-1992-358314-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 31 mar. 2023.

BRASIL. *Decreto Legislativo n.º 89, de 3 de dezembro de 1998*. Aprova a solicitação de reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos para fatos ocorridos a partir do reconhecimento, de acordo com o previsto no parágrafo primeiro do art. 62 daquele instrumento internacional. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1998/decretolegislativo-89-3-dezembro-1998-369634-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 31 mar. 2023.

BRASIL. *Decreto n.º 4.463, de 8 de novembro de 2002*. Promulga a Declaração de Reconhecimento da Competência Obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sob reserva de reciprocidade, em consonância com o art. 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4463.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4463.htm). Acesso em: 31 mar. 2023.

BRASIL. *Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm). Acesso em: 31 mar. 2023.

BRASIL. *Lei n.º 10.559, de 13 de novembro de 2002*. Regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110559.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110559.htm). Acesso em 10 out. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 12.641, de 15 de maio de 2012*. Institui o dia 12 de agosto como o Dia Nacional dos Direitos Humanos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112641.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112641.htm). Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. *Lei n.º 13.844, de 18 de junho de 2019*. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm#art70](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm#art70). Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Comissão de Anistia/GM/MJ. *Resultado da 12ª Sessão de Turma realizada dia 06/07/2016*. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/comissao-de-anistia/resultado12asessaodeturma0607.pdf>.

BRASIL. Ministério da Justiça. Gabinete do Ministro. *Portaria n.º 1.174, de 3 de novembro de 2016*. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 07 nov. 2016.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. *Portaria n.º 360, de 17 de dezembro de 2018*. Institui, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos, a Rede Nacional de Implementação das Decisões dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos. (DOU de 18/12/18, p. 235, seção 1, n. 242). Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/dezembro/Portaria360.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2023.

BRASIL. *Projeto de Lei n.º 4288/2016*. Inscreve no Livro dos Heróis da Pátria o nome de Margarida Alves. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-4288-2016>. Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. *Projeto de Lei Nº 2871/2004*. Institui o dia 12 de agosto como o "Dia Nacional de Direitos Humanos". Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-2871-2004>. Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Comitê Técnico do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Portaria n.º 511, de 18 de agosto de 2014*. Institui Comitê Técnico do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. (DOU de 19/08/14, p. 2, seção 1, n. 158). Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/228091-comitu-tucnico-do-sistema-interamericano-de-direitos-humanos-institui-comitu-tucnico-do-sistema-interamericano-de-direitos-humanos-no-umbito-da-secretaria-de-direitos-humanos-da.html>. Acesso em: 01 abr. 2023.

BUERGENTHAL, Thomas. *A lucky child*. London: Profile Books, 2009.

BUERGENTHAL, Thomas. Foreword. In: PASQUALUCCI, Jo M. *The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. 2. ed. New York: Cambridge University Press, 2013.

BUERGENTHAL, Thomas. The contemporary significance of international human rights law. *Leiden Journal of International Law*, v. 22, n. 2, p. 217-223, June 2009. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0922156509005792>.

CANHOTO LIMA, Beatriz; LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Sessenta anos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos: implicações no Estado Democrático de Direito brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 115, p. 121-139, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/189360/174880>.

CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos*. 10. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

CARVALHO RAMOS, André de. Lições do ‘caso Lula’ no Comitê de Direitos Humanos. *Consultor Jurídico*, 09 mai. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-09/andre-ramos-lico-es-lula-comite-direitos-humanos>. Acesso em 10 mar. 2023.

CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional de direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

CARVALHO RAMOS, André de. *Teoria geral dos direitos humanos na Ordem Internacional*. 7. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2019.

CASSESE, Antonio. States: rise and decline of the primary subjects of the international community. In: FASSBENDER, Bardo; PETERS, Anne (Ed.). *The Oxford handbook of the history of International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 49-70.

CAVALLARO, James L. *et al. Doctrine, practice, and advocacy in the Inter-American Human Rights System*. New York: Oxford University Press, 2019.

CICCO FILHO, Alceu José; VELLOSO, Ana Flávia Penna; ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira (org.). *Direito internacional na Constituição: estudos em homenagem a Francisco Rezek*. São Paulo: Saraiva, 2014.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS – CIDH. *Ficha de Seguimiento del Informe N.º 31/20, Caso 12.332, Margarida Maria Alves y Familiares (Brasil)*. Disponível em: <https://www.oas.org/es/CIDH/docs/anual/2022/docs/IA2022cap2.G.BR12.332-es.docx>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CIDH. *Observatório de Impacto*. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/observatorio/default.asp>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CIDH. *Relatorias Temáticas*. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/r/default.asp>. Acesso em: 01 abr. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CIDH. *SIMORE Interamericano*. Disponível em: <https://www.oas.org/ext/pt/direitos-humanos/simore/>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CONFERENCIA DE LA PAZ CENTROAMERICANA. *Tratados y Convenciones*. Washington, D.C., 14 de noviembre a 20 de diciembre de 1907. Disponível em: [http://www.sica.int/cdoc/publicaciones/union/con\\_20121907.pdf](http://www.sica.int/cdoc/publicaciones/union/con_20121907.pdf). Acesso em 24 mar. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Loaysa Tamayo vs. Peru – Mérito*. Sentencia de 17 de septiembre de 1997 (Fondo). Série C, n. 33, parágrafos 78-82. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_33\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_33_esp.pdf). Acesso em: 29 mar. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Solicitada por el Gobierno de la República de Colombia. Parágrafo 45. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_10\\_esp1.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_10_esp1.pdf). Acesso em: 29 mar. 2023.

COUNCIL OF EUROPE. Disponível em: <https://www.coe.int/pt/web/about-us>. Acesso em: 31 mar. 2023.

DIÁRIO do Congresso Nacional (Seção I). Ata da 96 Sessão, em 22 de agosto de 1983. Ano XXXVIII, n. 96. Brasília-DF, 23 de agosto de 1983. p. 7747. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23AGO1983.pdf#page=36>. Acesso em: 29 set. 2022.

DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las organizaciones internacionales*. 14. ed. Madrid: Tecnos, 2006.

DONNELLY, Jack. *Universal human rights in theory and practice*. 3. ed. Ithaca; London: Cornell University Press, 2013. p. 217-218, 229.

ENGSTROM, Par; HILLEBRECHT, Courtney. Introduction: Institutional change and the Inter-American Human Rights System. *The International Journal of Human Rights*, v. 22, n. 9, p. 1111-1122, 2018. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/13642987.2018.1534786?needAccess=true&role=button>.

ENGSTROM, Par; HILLEBRECHT, Courtney. Introduction: Institutional change and the Inter-American Human Rights System. In: ENGSTROM, Par; HILLEBRECHT, Courtney (Ed.). *The Inter-American Human Rights System: the law and politics of institutional change*. London; New York: Routledge, 2019.

ESTADO brasileiro realiza evento de reparação simbólica do caso “Margarida Maria Alves”, em João Pessoa. *Fundação Margarida Maria Alves*. Disponível em: <http://www.fundacaomargaridaalves.org.br/2019/10/24/estado-brasileiro-realiza-evento-de-reparacao-simbolica-do-caso-margarida-maria-alves-em-joao-pessoa/>. Acesso em: 29 mar. 2023.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS – ECHR. *Analysis of statistics 2022*. Disponível em: [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_analysis\\_2022\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2022_ENG.pdf). Acesso em: 18 mar. 2023.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS – ECHR. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and Protocol*. European Convention on Human Rights. Original Texts. Disponível em: [http://www.echr.coe.int/Documents/Archives\\_1950\\_Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Archives_1950_Convention_ENG.pdf). Acesso em: 05 mar. 2023.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS – ECHR. *Statistics*. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=> Acesso em: 18 mar. 2023.

FASSBENDER, Bardo; PETERS, Anne (Ed.). *The Oxford handbook of the History of International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

FERREIRA, Ana Paula Romão de Souza. *Margarida, Margaridas: memória de Margarida Maria Alves (1933-1983) através das práticas educativas das Margaridas*. João Pessoa: Editora da UFPB, 2017.

FISCH, Jörg. Peoples and nations. In: FASSBENDER, Bardo; PETERS, Anne (Ed.). *The Oxford handbook of the History of International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 27-48.

FREEDMAN, Rosa. The United Nations Human Rights Council: more of the same? *Wisconsin International Law Journal*, v. 31, n. 2, 2013, p. 208-251, 250-251. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID2584385\\_code2136623.pdf?abstractid=2584385&mirid=1](https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2584385_code2136623.pdf?abstractid=2584385&mirid=1).

FRIEDMANN, Wolfgang. *The changing structure of international law*. New York: Columbia University Press, 1964.

GALLI, Maria Beatriz; DULITZKY, Ariel E. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. In: GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia (Coord.). *O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e o direito brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 53-80.

GLENDON, Mary Ann. *A world made new: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*. New York: Random House, 2001.

GOLDMAN, Robert K. History and action: the Inter-American Human Rights System and the role of the Inter-American Commission on Human Rights. *Human Rights Quarterly*, v. 31, p. 856-887, 2009. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23837.pdf>.

GUERRA, Sidney. *Curso de direitos humanos*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2020.

GUIMARÃES, Sandra Suely Moreira Lurine; GALENDE, Yasmin Dolores Parijós; SOARES, João Gabriel Conceição. O desafio à proteção multinível no caso Margarida Maria Alves: análise sobre as perspectivas de gênero e do devido processo legal nos estândares interamericanos de proteção integral de defensoras e defensores de direitos humanos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 122, p. 597-648, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/670/598>.

HARA, Abubakar Eby. The struggle to uphold a regional human rights regime: the winding role of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 62, n. 1, p. 1-19, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/mPjN6sfstG9Vx59jpVfP8cf/?lang=em>.

ISHAY, Micheline R. *The history of human rights: from ancient times to the globalization era*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 2008.

KOCH, Camila de Oliveira. *Crêterios de judicialização de casos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

KOLB, Robert. The protection of the individual in times of war and peace. In: FASSBENDER, Bardo; PETERS, Anne (Ed.). *The Oxford handbook of the History of International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 317-337.

LAFER, Celso. *Direito Internacional: um percurso no Direito do século XXI*. São Paulo: Atlas, 2015.

LEGALE, Siddharta. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos como Ministério Público Transnacional? Entre uma análise empírica e uma visão impressionista. In: LEGALE, Siddharta. *Temas de Direitos Humanos: estudos sobre o sistema interamericano de direitos humanos*. 2.ed. Rio de Janeiro: NIDH – UFRJ, 2022.

LEGALE, Siddharta. Decidindo não decidir? A admissibilidade da Comissão Interamericana em números (2017-2021). In: BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES MELLO, Cleyson de; SILVEIRA SIQUEIRA, Gustavo (Coord.). *Direito internacional: o futuro do direito*. Rio de Janeiro: Processo, 2022.

LEGALE, Siddharta. *Temas de direitos humanos: estudos sobre o sistema interamericano de direitos humanos*. 2. ed. Rio de Janeiro: NIDH – UFRJ, 2022.

LEGALE, Siddharta; ARNAUD, Lucas; MAMEDE, Thainá. Margarida Maria Alves vs Brasil: sindicalismo, gênero e o florescimento de uma nova marcha. *Casoteca do NIDH – UFRJ*. Disponível em: <https://nidh.com.br/margaridamariaalves>. Acesso em: 29 mar. 2023.

LIGA DOS ESTADOS ÁRABES. Arab Institutions and mechanisms: Arab Human Rights Committee – Charter: *States Parties*. Disponível em: <http://www.leagueofarabstates.net/ar/humanrights/Committee/Pages/default.aspx>. Acesso em 23 mar. 2023.

MAIA, Camila Barretto *et al.* *Desafios del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: nuevos tiempos, viejos retos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2015.

MAIA, Marrielle; MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. (org.). *Os Estados Unidos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Brasília-DF: FUNAG, 2017.

MARCHA DAS MARGARIDAS. *Pela Reconstrução do Brasil e pelo Bem Viver*. Disponível em: <https://www.marchadasmargaridas.org.br/?pagina=marcha2023>. Acesso em: 23 ago. 2023.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. A execução das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e execução das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos. *In: A PROTEÇÃO Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil*. Brasília-DF, Superior Tribunal de Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 2000. p. 81-86.

MÉGRET, Frédéric; ALSTON, Philip. *The United Nations and human rights: a critical appraisal*. 2. ed. Oxford, United Kingdom; New York, NY: Oxford University Press, 2020.

MEMBRO do MPF é eleito para o Comitê Consultivo do Conselho de Direitos Humanos da ONU. *MPF: Ministério Público Federal*, 07 out. 2022. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/membro-do-mpf-e-eleito-para-o-comite-consultivo-do-conselho-de-direitos-humanos-da-onu>. Acesso em 08 mar. 2023.

MENEZES, Wagner. *Direito internacional na América Latina*. 1. ed., 2007, 2. reimpr. Curitiba: Juruá, 2011.

MENEZES, Wagner. *The jurisdictionalization of international law: the access of individuals to the Inter-American System of Human Rights*. Chişinău, Republica Moldova: Eliva Press, 2020.

MENEZES, Wagner. *Tribunais internacionais: jurisdição e competência*. São Paulo: Saraiva, 2013.

NOTA de reconhecimento da ONU Brasil à reparação feita pelo Governo Brasileiro ao ‘caso Alyne Pimentel’. *ONU Mulheres*, 04 abr, 2014. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/noticias/nota-de-reconhecimento-da-onu-brasil-a-reparacao-feita-pelo-governo-brasileiro-ao-caso-alyne-pimentel/>. Acesso em: 08 mar. 2023.

O QUE é a Marcha das Margaridas. Disponível em: [https://transformatoriomargaridas.org.br/?page\\_id=139](https://transformatoriomargaridas.org.br/?page_id=139).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Carta das Nações Unidas*. Preâmbulo. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Carta da Organização dos Estados Americanos*. Disponível em: [http://www.oas.org/dil/port/tratados\\_A-41\\_Carta\\_da\\_Organiza%C3%A7%C3%A3o\\_dos\\_Estados\\_Americanos.htm](http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm). Acesso em: 25 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*. IX Conferência Internacional Americana. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>. Acesso em: 24 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). *Relatório sobre a Situação de Direitos Humanos no Brasil*. OEA/Ser.L/V/II.97. 29 de setembro de 1997. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/brazil-port/indice.htm>. Acesso em: 29 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). *Situação de Direitos Humanos no Brasil*. OEA/Ser.L/V/II. 12 de fevereiro de 2021. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). *Relatório N.º 9/08, Caso 12.332*. Admissibilidade. Margarida Maria Alves. 5 de março de 2008. Disponível em: <http://cidh.oas.org/annualrep/2008port/Brasil12332port.htm>. Acesso em: 29 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). *Relatório N.º 31/20, Caso 12.332*. Mérito (Publicação). Margarida Maria Alves e familiares. 26 de abril de 2020. Disponível em: [http://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/2020/BR\\_12.332\\_PT.PDF](http://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/2020/BR_12.332_PT.PDF). Acesso em: 29 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Estados Membros*. Disponível em: [https://www.oas.org/pt/estados\\_membros/default.asp](https://www.oas.org/pt/estados_membros/default.asp). Acesso em: 03 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Aprovado pela Resolução AG/RES. 447 (IX-O/79), adotada pela Assembleia Geral da OEA, em seu Nono Período Ordinário de Sessões, realizado em La Paz, Bolívia, em outubro de 1979. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/estatutoCIDH.asp>. Acesso em: 01 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Protocolo de Reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos – Protocolo de Buenos Aires*. Buenos Aires, 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-31.htm>. Acesso em: 31 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica*. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/B-32.htm>. Acesso em: 31 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Protocolo de Reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos – Protocolo de Cartagena das Índias*. Cartagena das Índias, 12 de maio de 1985. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-50.htm>. Acesso em: 31 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Protocolo de Reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos – Protocolo de Washington*. Washington, D.C., 14 de dezembro de 1992. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-56.htm>. Acesso em: 31 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Protocolo de Reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos – Protocolo de Manágua*. Washington, D.C., 10 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-58.htm>. Acesso em: 31 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Aprovado pela Comissão em seu 137º período ordinário de sessões, realizado de 28 de outubro a 13 de novembro de 2009; e modificado em 2 de setembro de 2011 e em seu 147º período de sessões, celebrado de 08 a 22 de março de 2013 para sua entrada em vigor em 1 de agosto de 2013. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/basicos/regulamentocidh2013.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Resolução sobre Cuba*. Aprovada pela Resolução AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09), adotada pela Assembleia Geral da OEA, em seu Trigésimo Nono Período Ordinário de Sessões, na terceira sessão plenária, realizada em San Pedro Sula, Honduras, em 3 de junho de 2009. Disponível em: <https://www.oas.org/39ag/documents/AGRES-2438P.doc>. Acesso em: 23 ago. 2023.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Acta Final de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria. Rio de Janeiro, 17 a 30 de novembro de 1965. *The American Journal of International Law*, v. 60, n. 2, p. 445-461, Apr. 1966.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Carta de la Organización de los Estados Americanos (A-41)*. Disponível em: [https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-41\\_carta\\_OEA\\_firmas.asp](https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA_firmas.asp). Acesso em: 03 abr. 2023.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH. *Estatísticas*. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>. Acesso em 23 ago. 2023.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Impactos CIDH: compendio de artículos académicos*. OEA/Ser.L/V/II.doc.93/23, aprovado em 17 de abril de 2023. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Impactos-CIDH-compendio-articulos-academicos.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2023.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Mecanismos Nacionales de Implementación de Recomendaciones de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 8/23 26 de febrero de 2023. Disponível em: [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/MecanismosSeguimiento\\_ES.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/MecanismosSeguimiento_ES.pdf). Acesso em: 01 abr. 2023.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022*: aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 1 de abril de 2023. Washington DC: Secretaría General Organización de los Estados Americanos, 2023. Capítulo II: El Sistema de Peticiones y Casos, Soluciones Amistosas y Medidas Cautelares. Disponível em: [https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/4-IA2022\\_Cap\\_2\\_ES.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/4-IA2022_Cap_2_ES.pdf). Acesso em: 23 ago. 2023.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32)*. San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969. Disponível em: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos\\_firmas.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm). Acesso em: 31 mar. 2013.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para servir de Órgano de Consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Punta del Este, Uruguay, 22 a 31 de enero de 1962. *Acta Final*. Washington-DC: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 1962. Disponível em: <http://www.oas.org/consejo/sp/rc/actas/acta%208.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Santiago de Chile, 12 a 18 de agosto de 1959. *Acta Final*. Washington-DC: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 1960. Disponível em: <http://www.oas.org/council/sp/RC/Actas/Acta%205.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES – OAS. Inter-American Commission on Human Rights. *Origin, structure and competence of the Commission*. Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/76eng/section.1.htm>. Acesso em: 23 mar. 2023.

PARAÍBA. Comissão Estadual da Verdade e da Preservação da Memória do Estado da Paraíba. *Relatório Final*. João Pessoa-PA: A União Editora, 2017. Disponível em: <https://cev.pb.gov.br/relatorio-final>. Acesso em: 29 mar. 2023.

PARAÍBA. *Decreto n.º 41.306, de 31 de maio de 2021*. Institui o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas do Estado da Paraíba e o Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas no Estado da Paraíba, em conformidade com o Decreto Federal n.º 9.937, de 24 de julho de 2019. Diário Oficial do Estado da Paraíba, n. 17.378, de 01 de junho de 2021, p. 1-2. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/diretas/secretaria-de-desenvolvimento-humano/arquivos/pepdh-pb-decreto-no-41-306.pdf/view>. Acesso em: 23 ago. 2023.

PARAÍBA. *Lei n.º 11.614, de 26 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre a criação da Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade – COECV e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Paraíba, n. 17.024, de 27 de dezembro de 2019, p. 2-3. Disponível em: <https://auniao.pb.gov.br/servicos/arquivo-digital/doe/2019/dezembro/diario-oficial-27-12-2019.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2023.

PASQUALUCCI, Jo M. *The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. 2. ed. New York: Cambridge University Press, 2013.

PIOVESAN, Flávia. Comissão Interamericana de Direitos Humanos e seu mandato transformador. In: PIOVESAN, Flávia; LEGALE, Siddharta (org.). *Os Casos do Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: NIDH, 2020.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2018.

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

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 21. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2023.

PLATAFORMA RPU.BR. Disponível em: <https://plataformarpu.org.br>. Acesso em: 08 mar. 2023.

RAGONE, Sabrina. The Inter-American System of Human Rights. In: BOGDANDY, Armin von; MAC-GREGOR, Eduardo F. *et al.* (Ed.). *Transformative constitutionalism in Latin America: the emergence of a new Ius Commune*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos: trajetória institucional e atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre os Estados não jurisdicionados. In: MAIA, Marrielle; MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei (org.). *Os Estados Unidos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Brasília-DF: FUNAG, 2017.

RAMCHARAN, Bertrand G. *A history of the UN Human Rights Programme and Secretariat*. Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2020.

ROBERTS, Christopher. *Alternative approaches to human rights: the disparate historical paths of the European, Inter-American and African regional human rights systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 2023.

RODRÍGUES-GARAVITO, César; KAUFFMAN, Celeste. De las órdenes a la práctica: analyses y estrategias para el cumplimiento de las decisiones del sistema interamericano de derechos humanos. In: MAIA, Camila Barretto *et al.* *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: nuevos tiempos, viejos retos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2015. p. 276-316.

SANTOS, Alberto Silva. *A internacionalização dos direitos humanos e o sistema interamericano de proteção*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

SANTOSCOY, Bertha. *La Commission interméricanine des droits de l'homme et le développement de sa compétence par le système des pétitions individuelles*. Genève: Graduate Institute Publications, 1995.

SHELTON, Dinah. Improving human rights protections: recommendations for enhancing the effectiveness of the inter-american commission and inter-american court of human rights. *American University International Law Review*, v. 3, n. 2, p. 323-337, 1988.

SIKKINK, Kathryn. Protagonismo da América Latina em Direitos Humanos. *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 12, n. 22, p. 215-227, 2015. Disponível em: [https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2015/12/15\\_SUR-22\\_PORTUGUES\\_KATHRYN-SIKKINK.pdf](https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2015/12/15_SUR-22_PORTUGUES_KATHRYN-SIKKINK.pdf).

SOCIEDADE DAS NAÇÕES. *Pacto da Sociedade das Nações*. Tratado de Paz celebrado entre países aliados, associados e Alemanha, assinado em Versalhes, em 28-6-1919. Disponível em: [http://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/55\\_-\\_pacto\\_da\\_sociedade\\_das\\_nacoes.pdf](http://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/55_-_pacto_da_sociedade_das_nacoes.pdf).

SPOHR, Maximilian. United Nations Humans Rights Council: between institution-building phase and review of status. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, v. 14, p. 169-218, 2010.

TRIBUNAL AFRICANO DOS DIREITOS DO HOMEM E DOS POVOS. O Tribunal: Documentos Básicos: *Protocolo relativo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos sobre a criação de um Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos*. Disponível em: <https://www.african-court.org/wpafc/wp-content/uploads/2021/07/2-PROTOCOLO-DA-CARTA-AFRICANA-DOS-DIREITOS-DO-HOMEM-E-DOS-POVOS-RELATIVO-A-CRIACAO-DE-UM-TRIBUNAL-AFRICANO-DOS-DIR.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO – TRT-5. *Apelação Cível, processo n. 0809435-31.2017.4.05.8200*. Relator: Desembargador Federal Cid Marconi Gurgel de Souza. 3ª Turma, Recife, PE, 24 de outubro de 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – TSE. *Eleições: Contas Eleitorais: Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais: Nordeste: PB – Paraíba: Candidaturas: Deputado Estadual: PR Arimateia Alves*. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2022/2040602022/PB/150001619631>. Acesso em: 29 mar. 2023.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Direitos humanos: personalidade e capacidade jurídica internacional do indivíduo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord). *O Brasil e os novos desafios do direito internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 199-263.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *International law for humankind: towards a new jus gentium*. 2. ed. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff, 2013. 726 p. (The Hague Academy of International Law Monographs, v. 8).

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. 2. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. v. 1.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*: Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. v. 3.

UNIÃO AFRICANA – UA. Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos – CADHP. *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*. Disponível em: <http://achpr.au.int/pt/charter/carta-africana-dos-direitos-humanos-e-dos-povos>. Acesso em: 20 mar. 2023.

UNITED NATIONS – UN. Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Lourdes da Silva Pimentel v. Brazil. *CEDAW/C/49/D/17/2008*. [Caso Alyne da Silva Pimentel Teixeira]. Disponível em: <http://juris.ohchr.org/casedetails/1701/en-US>. Acesso em: 31 mar. 2023.

UNITED NATIONS – UN. Economic and Social Council. *Resolution E/RES/5 (I)*: Commission on Human Rights and Sub-Commission on the Status of Women. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/041/47/IMG/NR004147.pdf?OpenElement>. Acesso em: 01 fev. 2023.

UNITED NATIONS – UN. General Assembly. *Resolution A/RES/3/217*. Resolution adopted by the General Assembly 217 (III). International Bill of Human Rights. Disponível em: <http://www.un-documents.net/a3r217.htm>. Acesso em: 31 out. 2022.

UNITED NATIONS – UN. General Assembly. *Resolution A/RES/60/251*. Resolution adopted by the General Assembly [without reference to a Main Committee (A/60/L.48)] 60/251. Human Rights Council. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/502/66/PDF/N0550266.pdf?OpenElement>. Acesso em: 24 fev. 2023.

UNITED NATIONS – UN. International Covenant on Civil and Political Rights. *Lula da Silva v. Brazil*. CCPR/C/134/D/2841/2016 (Final Proceedings). Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2841/2016. [Caso Luiz Inácio Lula da Silva]. Disponível em: <http://juris.ohchr.org/casedetails/3115/en-US>. Acesso em 31 mar. 2023.

UNITED NATIONS – UN. Office of the High Commissioner for Human Rights. *Status of Ratification Interactive Dashboard*. Disponível em: <https://indicators.ohchr.org/>. Acesso em: 19 fev. 2023.

UNITED NATIONS – UN. Office of the High Commissioner for Human Rights. *Instruments & mechanisms*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-and-mechanisms>. Acesso em: 04 mar. 2023.

UNITED NATIONS – UN. Office of the High Commissioner for Human Rights. *Thematic Mandates*. Disponível em: <https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM>. Acesso em: 25 fev. 2023.

UNITED NATIONS – UN. Office of the High Commissioner for Human Rights. *Country Mandates*. Disponível em: <https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx>. Acesso em: 25 fev. 2023.

UNITED NATIONS – UN. Office of the High Commissioner for Human Rights. *Basic facts about the UPR*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/basic-facts>. Acesso em: 26 fev. 2023.

UNITED NATIONS – UN. *Office of the High Commissioner for Human Rights*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/>. Acesso em: 05 mar. 2023.

UNITED NATIONS – UN. Office of the High Commissioner for Human Rights. *Standing Invitations*. Disponível em: <https://spinternet.ohchr.org/StandingInvitations.aspx>. Acesso em: 08 mar. 2023.

UNITED NATIONS – UN. Office of the High Commissioner for Human Rights. League of Arab States. *Arab Charter on Human Rights*. United Nations Digital Library. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/551368#record-files-collapse-header>. Acesso em: 23 mar. 2023.

UNITED NATIONS – UN. *United Nations Treaty Collection*. Disponível em: <https://treaties.un.org/>. Acesso em: 05 mar. 2023.

UNITED NATIONS – UN. Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations. *Recueil des Traités*, New York, v. 721, 1970. (Treaty Series). Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20721/v721.pdf>.

UNITED NATIONS – UN. Treaties and international agreements with the registered or filed and recorded Secretariat of the United Nations. *Recueil des Traités*, v. 119, 1952. (Treaty Series). Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20119/v119.pdf>.

WHITE, Nigel D. *The United Nations System: toward international justice*. Colorado, EUA: Lynne Rienner Publishers, 2002.