



MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DE SÃO PAULO

CADERNO DE ACOMPANHAMENTO DAS DECISÕES INTERAMERICANAS

Publicação n. 23

**Procedimento e processo no sistema interamericano:
noções e parâmetros para a atuação do Ministério
Público brasileiro.**

Arthur Pinto de Lemos Junior

Subprocurador de Justiça de Relações-Institucionais

Rogério Sanches Cunha

Promotor de Justiça | Assessor

***Subprocuradoria-Geral de Justiça de Relações Institucionais –
MPSP***

2026

Procedimento e processo no sistema interamericano: noções e parâmetros para a atuação do Ministério Público brasileiro.

O presente caderno busca oferecer aos membros do Ministério Público uma visão panorâmica do procedimento de atuação no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, especialmente no processamento de denúncias relacionadas a violações de direitos humanos na região.

Além de apresentar uma síntese do iter procedimental, o trabalho procura demonstrar de que forma o Ministério Público pode atuar nesse sistema, com destaque para o papel do NADI, núcleo vinculado à Subprocuradoria-Geral de Justiça de Relações Institucionais, que tem entre suas finalidades institucionais fomentar a atuação perante o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIDH), seja por meio do encaminhamento de denúncias de violações de direitos humanos à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, seja pela atuação como *amicus curiae* perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, fortalecendo a inserção institucional de um Ministério Público interamericano.

I. Aspectos introdutórios: sistema da Organização dos Estados Americanos e sistema da Convenção Americana de Direitos Humanos

O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIPDH) é fruto de um longo processo evolutivo¹ que culminou em duas subdivisões. Há um sistema da Organização dos Estados Americanos, que tem por fonte normativa a Carta da OEA, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DAADH) e o Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), sendo um subsistema político. Em segundo, há um subsistema específico para os Estados que ratificaram² a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH). Esse sistema é jurídico e composto pela CIDH³ e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Sem embargos, o que se pretende é aprofundar o funcionamento da competência contenciosa no âmbito do subsistema da CADH, uma vez que o Brasil ratificou a CADH e aceitou a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Além da presente subdivisão, há uma segunda classificação. Há uma competência **contenciosa**, a partir de casos concretos submetidos à Corte por Estados ou pela Comissão Interamericana⁴, bem como uma competência **consultiva** em que há a análise, em abstrato, da compatibilidade de entre leis internas e a CADH ou acerca da interpretação de dispositivos da CADH.

¹ O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIPDH) desenvolveu-se ao longo de cinco etapas históricas, tendo como ponto de partida o Congresso do Panamá de 1826, no qual foi aprovado o Tratado de União Perpétua, Liga e Confederação, nunca ratificado em número suficiente para entrar em vigor, mas reconhecido como o grande antecessor do sistema. Ao longo do século XIX e início do XX, uma série de conferências regionais foi pavimentando o caminho para a institucionalização, até que, em 1947, o TIAR formalizou o mecanismo de consulta entre os Estados americanos, e, em 1948, na 9ª Conferência Internacional Americana, em Bogotá, foram aprovados a Carta da OEA e a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, inaugurando formalmente o sistema, ainda que sem órgãos efetivos de proteção. Essa lacuna começou a ser preenchida em 1959, quando a Comissão Interamericana de Direitos Humanos foi criada por resolução, e não por tratado, nascendo assim desacreditada e com atuação inicialmente tímida, voltada ao monitoramento de denúncias de violações num continente que, paradoxalmente, vivia a proliferação de regimes militares. O marco convencional do sistema veio com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, celebrada em San José em 1969 em consonância com os Pactos da ONU de 1966, e a etapa de consolidação definitiva iniciou-se em 1978, com a instalação da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que passou a exercer sua função jurisdicional primeiro por meio de opiniões consultivas e, depois, por casos contenciosos, consolidando o *locus standi* dos indivíduos no sistema. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. A evolução do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: avaliação crítica. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 19, n. 73, p. 107-120, 1982. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181368>>.

² Não se desconhece que parte da doutrina discorda da premissa de que há a entrada em vigor internacional com a ratificação do tratado.

³ Em 1967 passou a ser órgão permanente da OEA com o Protocolo de Buenos Aires. A CIDH tem um papel dúplice, atuando nos dois subsistemas.

⁴ Ao contrário do modelo adotado na Europa, o SIPDH NÃO permite o *jus standi*, entendido como a faculdade de a vítima acionar diretamente a Corte Interamericana. O Ministério Público, da mesma forma, não tem a prerrogativa de acionar a Corte Interamericana.

II. Comissão Interamericana de Direitos Humanos no Sistema da CADH: atuação contenciosa.

As funções da CIDH estão previstas no art. 41 da CADH e no art. 18 do Estatuto da CIDH. A regulamentação de sua atuação e composição é minuciosamente explorada no Regulamento da CIDH, documento que em muito se assemelha a um Regimento Interno⁵. O foco do presente caderno será o procedimento de petições individuais, mas cabe a ressalva que também há um procedimento específico para petições interestatais, que não será objeto de nossa análise, tendo em vista que o procedimento pertinente ao conteúdo deste material é o relacionado às petições individuais.

Em síntese, o procedimento de petição individual perante a CIDH estrutura-se em seis etapas sequenciais: 1. apresentação da petição; 2. estudo e tramitação inicial; 3. admissibilidade com prévio contraditório; 4. análise de mérito com manifestações adicionais das partes, 5. decisão de mérito; 6. deliberação sobre o envio à Corte IDH ou adoção do relatório definitivo. O procedimento guarda estreita semelhança com a ação cível de responsabilidade do Estado no direito interno.

O art. 44 da CADH confere ampla legitimidade ativa, permitindo que qualquer pessoa, grupo ou entidade não governamental legalmente reconhecida em Estado membro da OEA apresente denúncias de violação da Convenção, dispensando autorização da vítima ou representação jurídica. Nesse contexto, o **Ministério Público** detém capacidade postulatória perante a CIDH na condição de **representante das vítimas**, o que é especialmente relevante em casos de graves violações de direitos humanos que não encontraram resposta adequada na esfera doméstica. A legitimidade passiva recai sobre o Estado, ainda que por sua conduta omissiva. Exige-se que a petição identifique vítima concreta e determinável.

Os requisitos de admissibilidade estão previstos no art. 46 da CADH, destacando-se o prévio esgotamento dos recursos internos, expressão do princípio da subsidiariedade, que assegura ao Estado a oportunidade de remediar, por seus próprios meios, a violação alegada. O art. 46.2 da CADH prevê exceções a essa regra, aplicáveis quando inexistir o devido processo legal no ordenamento interno, quando o acesso à jurisdição doméstica tiver sido obstaculizado ou quando houver atraso injustificado na decisão. A jurisprudência interamericana reconhece, ainda, exceções adicionais, como a inidoneidade do recurso (OC 11/1990). O ônus probatório é dinâmico. Isto é, cabe ao Estado demonstrar a existência de recursos disponíveis não esgotados e, comprovado isso, transfere-se à vítima o ônus de evidenciar a aplicabilidade de uma exceção. A arguição da exceção de não esgotamento deve ser feita na fase de admissibilidade, sob pena de preclusão, interpretando-se a omissão como renúncia tácita pelo princípio do *estoppel*⁶ (Caso Tibi vs. Equador). Exige-se ainda que a petição seja apresentada no prazo de seis meses contado da notificação da decisão definitiva que encerra a via interna, e que a matéria não esteja pendente ou já decidida em outro procedimento internacional com aptidão para solução efetiva do caso.

Superada a fase de revisão inicial pela Secretaria Executiva, a petição é notificada ao Estado,

⁵ Na formatação interna da CIDH, há ainda as relatorias e os grupos de trabalho, estruturas criadas a partir de 1990 em resposta à crescente complexidade do direito internacional dos direitos humanos, que passou a reconhecer grupos vulneráveis específicos e direitos merecedores de atenção especializada, como a proibição da tortura, com o objetivo de fortalecer, impulsionar e sistematizar o trabalho da própria Comissão, conforme previsto no art. 15 do seu Regulamento. Quando composta por apenas um membro, a estrutura recebe o nome de Relatoria, podendo ser geográfica, voltada a um país ou região, ou temática, sendo que as relatorias geográficas são distribuídas exclusivamente aos Comissionados, enquanto as temáticas podem ser atribuídas a pessoas externas à CIDH, denominadas Relatorias Especiais, das quais atualmente existem duas: a de Liberdade de Expressão e a de Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DESCA). Quando a estrutura for composta por mais de um membro, denomina-se Grupo de Trabalho.

⁶ O princípio do *estoppel* impede uma parte de adotar uma conduta ou fazer uma alegação contraditória com um comportamento anterior, corolário do princípio da confiança e da boa-fé.

com prazo de três meses para resposta, restrita, em regra, aos aspectos de admissibilidade. O relatório de admissibilidade é público e integra o Relatório Anual da CIDH à Assembleia Geral da OEA, sendo irreversível a decisão de inadmissibilidade, que impede definitivamente qualquer pronunciamento sobre o mérito (OC 13/93).

Declarada admissível, a petição converte-se em caso e inaugura-se a fase de mérito, com prazo de quatro meses para observações adicionais dos peticionários e igual prazo subsequente para o Estado. A inatividade processual do Estado gera presunção de veracidade dos fatos relatados, salvo prova em contrário. Nessa fase, admite-se a celebração de solução amistosa entre as partes.

Constatada a violação, a CIDH elabora relatório preliminar de mérito com recomendações, transmitido confidencialmente ao Estado, com prazo de três meses para cumprimento. Descumpridas as recomendações, a CIDH submete o caso à Corte como regra geral, salvo decisão em contrário da maioria absoluta de seus membros. Permanecendo o caso na Comissão, poderá ser emitido relatório definitivo de mérito, de caráter vinculante, entendimento consolidado a partir do Caso Loayza Tamayo vs. Peru, com fundamento no princípio da boa-fé previsto na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, cuja publicação depende de decisão ulterior da própria Comissão. O procedimento perante a CIDH é obrigatório, mesmo no caso das petições interestatais.

Na esfera convencional, o Ministério Público pode atuar ativamente no procedimento perante a CIDH, cooperando com a Comissão em investigações, fornecendo informações relevantes sobre violações de direitos humanos verificadas no exercício de suas funções institucionais e formulando petições de comunicação de violações em representação das vítimas.

No âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, essas atribuições concentram-se no Núcleo de Atuação em Direitos Internacionais (NADI), órgão especializado que funciona como interface institucional entre o MPSP e o Sistema Interamericano, orientando os membros quanto aos parâmetros convencionais aplicáveis e conduzindo, em articulação com a Subprocuradoria-Geral de Justiça de Relações Institucionais, as iniciativas de engajamento do Ministério Público perante os órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos.

III. Corte Interamericana de Direitos Humanos: atuação em casos contenciosos

O procedimento de petições individuais perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos pressupõe que o Estado envolvido tenha reconhecido a competência contenciosa⁷ do Tribunal e estrutura-se em sete fases: submissão do caso e exame preliminar, notificação e apresentação do Escrito de Petições, Argumentos e Provas (EPAP), exercício do contraditório pelo Estado, procedimento oral, procedimento final escrito, sentença e supervisão de cumprimento. Nas petições interestatais, qualquer dos Estados envolvidos pode submeter o caso à Corte; nas petições individuais, tal legitimidade é reservada à CIDH e ao Estado.

Decidindo a CIDH pela submissão do caso, o Secretário Executivo notifica imediatamente o

⁷ A competência contenciosa é *ratione personae* (em razão da pessoa). Só os Estados e a CIDH podem levar um caso à Corte. Assim, a legitimidade passiva é apenas dos Estados. Ademais, a competência também é *ratione materiae*, uma vez que não apenas a CADH atribui competência contenciosa à Corte IDH, mas também outros tratados do sistema interamericano, expressa ou implicitamente, exigindo ou não uma declaração de vontade adicional, como, por exemplo, o Protocolo de San Salvador e a Convenção de Belém do Pará. Ademais, a competência é *ratione temporis*, incide o princípio da irretroatividade, exercendo sua jurisdição em relação ao Estado que aceitou sua competência apenas para o dia seguinte que aceitou (10/12/1998 no caso do Brasil). Contudo, a Corte interpreta essa competência de forma a incluir casos anteriores em que a violação é de natureza permanente. Por exemplo, no Caso Gomes Lund a Corte reconheceu que há uma violação permanente, pois o ato de desaparecimento forçado se protraí no tempo, o que justifica a manutenção de sua jurisdição. No caso Herzog, a impunidade foi uma relação contínua e permanente de direitos humanos. Por fim, a competência também é *ratione loci*, já que somente abrange violações de direitos humanos ocorridas no território de Estado-Partes da CADH, que tenham aceitado a competência contenciosa da Corte. É possível sustentar, ainda, que a competência pode ser ativada quando se tratar de atos praticados por agentes estatais no estrangeiro que possam ser processados no respectivo Estado signatário.

Estado, o peticionário e a vítima, transmitindo a esta os elementos necessários para a preparação da demanda. A Comissão remete à Corte cópia do relatório preliminar de mérito, acompanhada do expediente e de nota de envio contendo, entre outros elementos, os dados das vítimas, a análise do grau de cumprimento de suas recomendações e os motivos da submissão. Com o envio, o relatório preliminar de mérito e a nota de envio tornam-se públicos. Recebido o caso, a Presidência da Corte realiza exame preliminar e, verificada a ausência de requisito fundamental, concede prazo de 20 dias para regularização.

A fase seguinte é a de notificação e apresentação do EPAP. O Secretário notifica a Presidência, os juízes, o Estado demandado, a CIDH, a vítima e seus representantes, além de informar os demais Estados partes, o Conselho Permanente da OEA e o Secretário-Geral da OEA. Com a consagração do *locus standi*, é a própria vítima, e não mais a CIDH, quem apresenta o EPAP, verdadeira petição inicial do procedimento judicial, no prazo improrrogável de dois meses contado do recebimento da notificação. O escrito deve conter a descrição dos fatos dentro do marco fático fixado pela Comissão, as provas oferecidas, a individualização dos declarantes e as pretensões em matéria de reparações e custas. A CIDH permanece como representante institucional do sistema interamericano, mas a vítima passa a deter capacidade postulatória autônoma.

O contraditório estatal é exercido no prazo de dois meses contado do recebimento do EPAP. Na contestação, o Estado deve manifestar-se sobre os fatos e pretensões, indicar suas provas e declarantes e apresentar os fundamentos jurídicos e observações quanto às reparações pleiteadas. As exceções preliminares devem ser opostas nessa mesma peça, sem suspensão do procedimento de mérito, podendo as demais partes apresentar observações no prazo de 30 dias. Como regra atual, a Corte resolve em sentença única as exceções preliminares, o mérito, as reparações e as custas, superando a prática anterior de sentenças separadas por fase.

Estabelecido o contraditório escrito, a Presidência determina a abertura do procedimento oral, designando as audiências necessárias para a produção de provas testemunhais e periciais. Encerrada a fase oral, as partes apresentam alegações finais escritas no prazo fixado pela Presidência, podendo a CIDH apresentar observações finais se assim entender conveniente. As provas produzidas perante a Comissão são incorporadas ao expediente, desde que recebidas em procedimento contraditório. A Corte pode determinar diligências probatórias de ofício, bem como considerar a desistência, o reconhecimento dos fatos e a solução amistosa, nenhum dos quais a vincula, cabendo-lhe decidir sobre sua procedência e efeitos jurídicos.

A sentença é deliberada em privado e notificada pela Secretaria à CIDH, às vítimas ou seus representantes e ao Estado demandado. O único recurso cabível é o de interpretação, equivalente funcional dos embargos de declaração no direito interno, com prazo de 90 dias da notificação (art. 67 da CADH). A supervisão de cumprimento realiza-se mediante relatórios estatais, observações das vítimas e da CIDH, podendo a Corte requisitar informações de outras fontes, determinar perícias e convocar audiências específicas de supervisão, emitindo as resoluções que considerar pertinentes.

Nesse contexto, a atuação do Ministério Público pode projetar-se também na fase perante a Corte IDH, seja pela prestação de informações e subsídios técnicos relevantes para a instrução do caso, na condição de *amicus curiae*, seja pelo monitoramento ativo das sentenças proferidas contra o Brasil na fase de supervisão de cumprimento, valendo-se dos instrumentos judiciais e extrajudiciais disponíveis para conferir efetividade às reparações determinadas pelo Tribunal. No âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, essas iniciativas de engajamento com o sistema contencioso interamericano concentram-se no Núcleo de Atuação em Direitos Internacionais (NADI), que atua em articulação com a Subprocuradoria-Geral de Justiça de Relações Institucionais como interface institucional do

MPSP perante os órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos.

IV. Ministério Público Interamericano e o NADI

A expressão "Ministério Público Interamericano", empregada ao longo deste caderno, não designa órgão ou instituição existente no plano regional, apenas traduz a vocação do Ministério Público para atuar como agente de proteção dos direitos humanos também no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), seja pelo controle de convencionalidade no exercício ordinário de suas atribuições internas, seja pela provocação do SIDH.

Nessa quadra, a atuação do *Parquet* em âmbito internacional pode assumir três feições principais: 1. a comunicação de violações e a representação de vítimas perante a CIDH (art. 44 da CADH); 2. a participação como *amicus curiae* perante a Corte Interamericana; 3. o monitoramento do cumprimento das recomendações da Comissão e das sentenças da Corte. Cabe reiterar, todavia, que o Ministério Público não dispõe de *jus standi* perante a Corte Interamericana. A legitimidade para submeter casos ao Tribunal é reservada à CIDH e aos Estados (art. 61.1 da CADH), de modo que sua atuação contenciosa direta se concentra na esfera da Comissão.

É nesse contexto que se insere o Núcleo de Acompanhamento das Decisões Interamericanas (NADI). Criado pela Resolução nº 2.284/2026-PGJ e vinculado à Subprocuradoria-Geral de Justiça de Relações Institucionais, o NADI constitui instância técnica de assessoramento, e não órgão de execução, incumbida de analisar, à luz dos parâmetros do Sistema Interamericano, as situações de possível violação de direitos humanos, proteção insuficiente ou omissão estatal relevante que lhe sejam submetidas (art. 5º).

Entre suas atribuições destacam-se a sistematização e difusão da jurisprudência e dos standards interamericanos, com vistas a orientar e capacitar os membros da instituição (art. 2º, VII); o monitoramento do cumprimento de recomendações e decisões do sistema, com apoio operacional aos órgãos de execução (art. 2º, II); e a atuação no sistema interamericano com ênfase na representação do Ministério Público perante a CIDH (art. 2º, III). Constatada a pertinência da matéria, o Núcleo elabora parecer circunstanciado a ser encaminhado ao Procurador-Geral de Justiça, a quem compete a representação externa da instituição, subsidiando eventual atuação perante a Comissão (art. 5º, § 3º).

Por fim, conforme supracitado, o MPSP (e o Ministério Público como um todo) não pode acionar diretamente a Corte Interamericana de Direitos Humanos. A legitimidade para submeter um caso ao Tribunal é reservada aos Estados-Partes e à própria CIDH (art. 61.1 da CADH), de modo que eventual pretensão de levar uma situação ao crivo jurisdicional da Corte depende, necessariamente, da prévia tramitação perante a Comissão e da decisão desta de remeter o caso. A interlocução institucional do Ministério Público no plano contencioso dá-se, portanto, com a CIDH, e não com a Corte IDH.

É também perante a Comissão que se pode pleitear a adoção de medidas cautelares. Nos termos do art. 25 do seu Regulamento, em situações de gravidade e urgência, a CIDH poderá, por iniciativa própria ou a pedido de parte, solicitar que um Estado adote medidas destinadas a prevenir danos irreparáveis às pessoas, seja em conexão com petição ou caso pendente, seja independentemente da existência deste.

Tais medidas cautelares não se confundem com as medidas provisórias previstas no art. 63.2 da CADH, que são determinadas pela Corte Interamericana, em casos de extrema gravidade e urgência, relativamente a assuntos sob seu conhecimento ou, antes disso, a pedido da

Comissão.

A representação das vítimas perante a Corte IDH é atualmente viabilizada, na ausência de defesa técnica constituída, pela Defensoria Pública Interamericana, estruturada por meio de convênio entre a Corte IDH e a AIDEF. Trata-se, contudo, de arranjo que não exaure as possibilidades de engajamento institucional no sistema interamericano, especialmente considerando que o próprio Acordo de Entendimento Corte-AIDEF expressamente ressalva que o convênio não impede a AIDEF nem seus associados de levarem casos ao sistema por iniciativa própria, e que nada obsta à celebração de novos convênios com outras instituições.

Nesse cenário, o Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio do Núcleo de Atuação em Direitos Internacionais (NADI), está institucionalmente habilitado a assumir papel ativo na representação de vítimas perante a CIDH e a Corte IDH, em modelo complementar ao já exercido pelas Defensorias Públicas, especialmente em casos nos quais a atuação ministerial seja determinante para a identificação e o encaminhamento das violações.

Essa perspectiva ganha ainda maior relevância quando se considera que o MPSP é diretamente impactado pelas decisões da Corte IDH. O Caso Honorato vs. Brasil é paradigmático nesse sentido. A Corte, ao condenar o Estado brasileiro por violações decorrentes de atuação policial e por falhas na resposta institucional às mortes praticadas por agentes do Estado, fixou obrigações que repercutem diretamente sobre as atribuições do Ministério Público em matéria de persecução penal, controle externo da atividade policial e proteção de direitos humanos.

Ignorar essas decisões ou delas se distanciar não é opção compatível com o papel constitucional do Ministério Público. Ao contrário, compreender e internalizar os parâmetros convencionais fixados pela Corte IDH é condição para o exercício pleno e legítimo da função ministerial, cabendo ao NADI orientar os membros do MPSP quanto a esses *standards* e coordenar o engajamento institucional perante o sistema interamericano.

São Paulo, junho de 2026.

Arthur Pinto de Lemos Junior

Subprocurador de Justiça Relações Institucionais

Rogério Sanches Cunha

Promotor de Justiça – Assessor

Anna Catharina Machado Normanton

Promotora de Justiça Substituta - Assessora descentralizada

Rafael Brasilino de Souza

Promotor de Justiça Substituto - Assessor descentralizado

Angélica Ramos de Frias Sigollo

Promotora de Justiça - Assessora descentralizada

Cristiano Pereira Moraes Garcia

Promotor de Justiça - Assessor descentralizado

Manoel Maldonado Gonzaga

Promotor de Justiça - Assessor descentralizado