

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

Os Impactos da Demora Processual na Transição de Medidas Cautelares para Provisórias no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

Silvia Maria da Silveira Loureiro, Tatyane de Andrade Ferreira, André Schinzel Braga, Monica Beatriz Rodrigues Braga

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16976>

Submetido em: 2026-07-19

Postado em: 2026-07-22 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

Os Impactos da Demora Processual na Transição de Medidas Cautelares para Provisórias no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

The Impacts of Procedural Delays on the Transition from Precautionary to Provisional Measures in the Inter-American Human Rights System

Las Repercusiones de la Demora Procesal en la Transición de Medidas Cautelares para Provisionales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Sílvia Maria da Silveira Loureiro
Doutora em Direito pela PUC-Rio
Professora Associada da Universidade do Estado do Amazonas
<https://orcid.org/0000-0002-2006-7910>

Tatyane de Andrade Ferreira
Estudante de graduação em Direito da Universidade do Estado do Amazonas
<https://orcid.org/0009-0004-4816-3463>

André Schinzel Braga
Mestre em Informática Industrial pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná
<https://orcid.org/0009-0006-1039-229X>

Monica Beatriz Rodrigues Braga
Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas
<https://orcid.org/0009-0001-2488-0263>

Resumo:

Este estudo analisa a eficácia das medidas cautelares emitidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), através da medição do tempo transcorrido entre a solicitação da cautelar à CIDH e a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH) de conceder ou denegar medidas provisórias. O objetivo é avaliar o caráter preventivo das cautelares diante do impacto desse intervalo de tempo sobre os direitos dos beneficiários. Metodologicamente, adota-se uma abordagem empírica baseada na análise estatística e crítica de 41 resoluções de medidas provisórias da CorteIDH, proferidas entre 2010 e 2025. Os resultados revelam que este lapso temporal é superior a um ano em 50% dos casos, o que implica uma gradual deterioração dos direitos humanos protegidos durante a espera. Conclui-se que a CIDH deve adotar uma postura célere e assertiva na fase cautelar, superando o formalismo processual e interpretando a inação estatal como justificativa imediata para a intervenção vinculante da CorteIDH.

Abstract:

This study analyzes the effectiveness of precautionary measures issued by the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) by measuring the time elapsed between the request for a precautionary measure submitted to the IACHR and the subsequent decision by the Inter-American Court of Human Rights (IACtHR) to grant or deny provisional measures. The objective is to assess the preventive nature of these measures in light of the impact of this time interval on the beneficiaries' rights. This study adopts an empirical methodology based on the statistical and critical analysis of 41 IACtHR provisional measures resolutions issued between 2010 and 2025. The results reveal that this time lag exceeds one year in 50% of cases, implying a gradual deterioration of the protected human rights during the waiting period. In conclusion, the IACHR should adopt a swift and assertive stance during the interim phase, moving beyond procedural formalism and interpreting state inaction as an immediate justification for the IACtHR's binding intervention.

Resumen:

Este estudio analiza la eficacia de las medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), mediante la medición del tiempo transcurrido entre la solicitud de la medida cautelar ante la CIDH y la subsiguiente decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) de otorgar o denegar medidas provisionales. El objetivo es evaluar el carácter preventivo de las medidas cautelares ante el impacto de ese lapso de tiempo sobre los derechos de los beneficiarios. Metodológicamente, se adopta un enfoque empírico basado en el análisis estadístico y crítico de 41 resoluciones de medidas provisionales de la CorteIDH, dictadas entre 2010 e 2025. Los resultados revelan que este lapso supera el año en el 50 % de los casos, lo que implica un deterioro gradual de los derechos humanos protegidos durante la espera. Se concluye que la CIDH debe adoptar una postura ágil y firme en la fase cautelar, superando el formalismo procesal e interpretando la inacción estatal como una justificación inmediata para la intervención vinculante de la CorteIDH.

Palavras-chave: Comissão Interamericana; Corte Interamericana; medidas cautelares; medidas provisórias; mora processual.

Keywords: Inter-American Commission; Inter-American Court; precautionary measures; provisional measures; procedural delay.

Palabras clave: Comisión Interamericana; Corte Interamericana; medidas cautelares; medidas provisionales; demora procesal.

Introdução

A lentidão processual é um problema crônico sentido por qualquer usuário do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) (Carvajal, Guzmán, 2017). Em razão do princípio da complementariedade, que norteia o SIDH, o peticionamento à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) é viável somente depois da interposição e esgotamento dos recursos da jurisdição interna ou do enfrentamento de uma demora injustificada na decisão doméstica sobre tais recursos. Já na Comissão, o trâmite dessa petição deve passar pelos procedimentos de admissibilidade e mérito¹. Apenas depois de exaurida esta instância, a Comissão pode enviar o caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH). Apesar da Corte levar em média 24 meses para processar casos contenciosos (CorteIDH, 2026, p. 74), o intervalo entre a supervisão do cumprimento dos pontos resolutivos sobre reparações e o arquivamento do caso é, em geral, muito longo.

Nesse contexto, as medidas cautelares e provisórias manejadas perante o Sistema Interamericano não são apenas um meio para preservar uma situação jurídica até que seja proferida uma decisão sobre o mérito, mas um instrumento para evitar que uma possível violação de direitos humanos se materialize, o que poderia vir a ocorrer durante esse longo trâmite processual. Consequentemente, as medidas cautelares e provisórias interamericanas têm um caráter não só cautelar, mas também fortemente tutelar. Assim, o objetivo destes mecanismos processuais é, especialmente, garantir a eficácia da proteção de direitos humanos, antes que as violações destes direitos sejam consumadas de forma irreversível.

De acordo com os artigos 63.2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) e 27.1 a 27.3 do Regulamento da CorteIDH, se um caso já estiver tramitando perante a Corte, o peticionário pode solicitar as medidas provisórias diretamente a ela, em qualquer etapa do procedimento, sem necessidade de recorrer às medidas cautelares da Comissão, desde que tenha relação com o objeto do caso. Porém, ainda de acordo com esses dispositivos, se for um assunto² que não está sendo apreciado pelo tribunal, a Comissão é a única legitimada a solicitar a medida provisória diretamente à Corte. É praxe no Sistema Interamericano que, nesta segunda hipótese, a Comissão, por sua própria autoridade, solicite que o Estado adote medidas cautelares, antes de requerer medidas provisórias à Corte.

O problema é que, durante o trâmite das medidas cautelares, estas podem se revelar ineficazes não só em razão do transcurso do tempo gasto com as formalidades processuais, mas

¹ O Regulamento da CIDH prevê no seu artigo 36.3 a possibilidade de diferir a análise da admissibilidade até o debate e a decisão sobre o mérito em circunstâncias excepcionais.

² Para a distinção técnica dos termos “assunto” e “caso”, vide a seção 2

também do seu descumprimento total ou parcial por parte de alguns Estados, que alegam que a previsão das cautelares é meramente regulamentar (González, 2010, nota 2).

Assim, a fim de que a tutela dos direitos humanos cumpra uma função preventiva e não apenas compensatória perante o SIDH, o tempo transcorrido da apreciação do pedido de medidas cautelares até a tomada de decisão quanto ao envio de solicitações de medidas provisórias à Corte pela Comissão deveria ser reduzido ao mínimo necessário para a avaliação da efetiva implementação das medidas cautelares pelo Estado. Nesse sentido, este estudo responde aos seguintes problemas: (i) Quanto tempo leva entre a solicitação da medida cautelar à Comissão e a decisão da Corte de conceder ou denegar medida provisória requerida pela CIDH, nos assuntos em que a outorga da medida cautelar não tenha sido suficiente para reduzir ou eliminar os riscos de violações de direitos irreparáveis? (ii) Qual é o impacto desse transcurso de tempo sobre a situação dos direitos das pessoas beneficiárias de medidas cautelares?

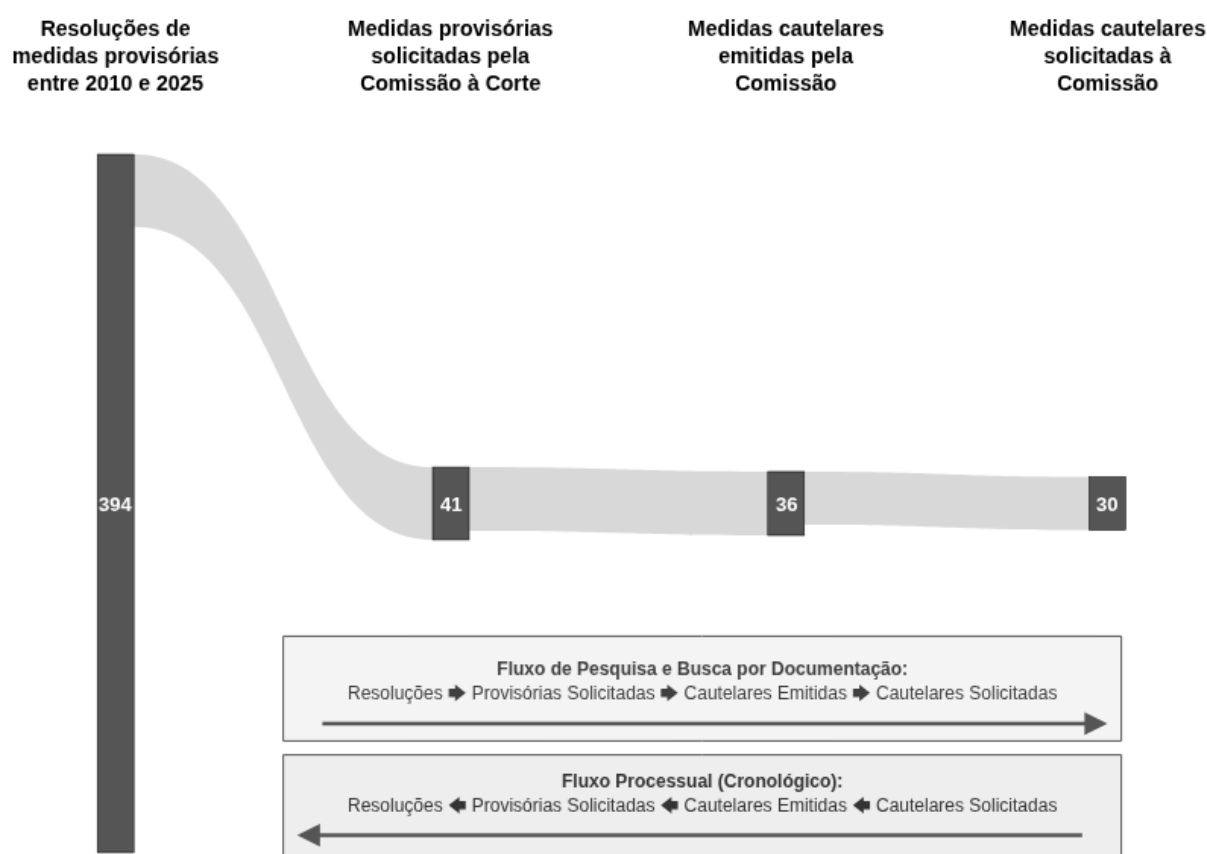
Em cenários de ineficácia das medidas cautelares, sustenta-se, como hipótese para o primeiro problema, que a CIDH, mesmo em situações de extrema gravidade e urgência, pode ser morosa na tomada de decisão de apresentar a solicitação de medidas provisórias à Corte. Como hipótese para o segundo problema, tem-se que quanto mais demorado for o tempo de resposta da Comissão Interamericana na elevação de pedidos de proteção à Corte, maior é o risco de haver danos irreparáveis aos beneficiários de medidas cautelares, tais como, a ocorrência de mortes, torturas, prisões arbitrárias, desaparecimentos forçados e agravamento do estado de saúde, o que impacta negativamente na eficácia das medidas provisórias que vierem a ser concedidas pela Corte posteriormente.

Para responder aos problemas formulados e confirmar ou refutar as hipóteses propostas, o método principal utilizado nesta pesquisa é o empírico. A pesquisa partiu da análise de resoluções da Corte sobre medidas provisórias solicitadas pela Comissão, onde foram buscados dados sobre as resoluções de outorga de medidas cautelares e relatórios de admissibilidade emitidos pela Comissão, visando reconstituir o detalhamento do trâmite das medidas cautelares³. Para cada resolução de medida provisória foi preenchida uma ficha de estudo, posteriormente incluída em um banco de dados examinado estatisticamente. A análise crítica dos resultados obtidos é discutida neste artigo.

³ As medidas provisórias podem ser encontradas integralmente em https://www.corteidh.or.cr/medidas_provisionales.cfm. As medidas cautelares podem ser localizadas em <https://www.oas.org/pt/CIDH/decisiones/MC/cautelares.asp>, porém, esse repositório é incompleto e nem sempre contém a íntegra das resoluções.

Este estudo parte de um conjunto de assuntos decorrentes de medidas cautelares ineficazes ou não cumpridas pelo Estado, que a Comissão decidiu transpor para o conhecimento da Corte. Para delimitar a pesquisa, foram consultadas todas as 394 resoluções de medidas provisórias emitidas desde o início da vigência de atual regulamento da Corte, em 1º de janeiro de 2010, até a data de corte de 31 de dezembro de 2025⁴. Dentre elas, foram identificadas apenas 41 resoluções com esses critérios de busca, ou seja, medidas provisórias solicitadas pela Comissão em que o tribunal deliberou sobre a concessão ou rechaço do pedido. Destas, nem todas puderam ser rastreadas até o inteiro teor das respectivas medidas cautelares, conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1 - Representação esquematizada do fluxo de pesquisa e do fluxo processual



Fonte: Autoria própria

A opção de busca da documentação no sentido oposto ao fluxo processual deve-se a dois motivos metodológicos principais: por um lado, devido à grande frequência com que várias

⁴ As resoluções de medidas provisórias da Corte podem referir-se não só à decisão de concessão ou rechaço das medidas solicitadas, mas também sobre diversos incidentes processuais ao longo do procedimento, tais como, ampliação para novos beneficiários, levantamento ou mero seguimento, razão pela qual a pesquisa abrangeu todas as resoluções publicadas para extrair somente aquelas conformes ao critério de análise deste trabalho.

medidas cautelares são aglutinadas em um único pedido de medidas provisórias, sendo mais fácil identificá-las em trajetória reversa a partir do que consta sobre elas na resolução da Corte, e, por outro lado, em razão do fato de que as resoluções de outorga de cautelares nem sempre estão disponíveis na página da Comissão na Internet de forma sistematizada, relacionadas a um só assunto (como se encontra na página da Corte), o que dificulta o acesso à informação e coleta de dados primários.

Para alcançar seu objetivo, o artigo se divide em três seções. As duas primeiras, contém uma visão geral do trâmite de medidas cautelares desde o pedido feito por um proposto beneficiário à Comissão até a abertura de um assunto perante a Corte com decisões de deferimento ou indeferimento de medidas provisórias. Na terceira seção, será dado enfoque ao estudo dos dados empíricos relativos ao tempo de tramitação das medidas cautelares perante a CIDH até sua transição para medidas provisórias perante a Corte e, em seguida, serão discutidas as possíveis causas dessa demora e o impacto do transcurso de tempo sobre a situação dos direitos das pessoas beneficiárias das medidas cautelares.

Em síntese, sustenta-se que, nos casos onde medidas cautelares não foram suficientes para eliminar ou reduzir o risco de danos irreparáveis aos seus beneficiários, o lapso temporal transcorrido até a intervenção da Corte deve ser o mínimo possível, visando corresponder aos parâmetros de extrema gravidade e urgência, para que a demora da Comissão não permita violações de direitos humanos consumadas e que as medidas cautelares não se tornem uma mera barreira de contenção de assuntos que poderiam ser imediatamente apreciados pela Corte a pedido da Comissão.

1. A Dinâmica Processual das Medidas Cautelares no Sistema Interamericano

Nem sempre os Estados garantem, de forma efetiva, os direitos fundamentais das pessoas que vivem sob sua jurisdição. Em muitos casos, o próprio Estado é o autor, cúmplice ou omissor frente a essas violações. Quando o Estado deixa de ser o primeiro garantidor dos direitos humanos, a Comissão pode ser chamada a exercer suas funções conciliadora, crítica e legitimadora (Fix-Zamudio, 1991, p. 152), através do mecanismo de casos, dando voz às vítimas e oferecendo meios de buscar reparação e, muitas vezes, gerar mudanças estruturais que evitem novas violações.

Porém, em situações de extrema gravidade e urgência, em circunstâncias em que não é possível aguardar o trâmite do sistema de casos, pois um direito está em risco real ou iminente de sofrer um dano irreparável —, a Comissão poderá exercer sua função protetora, por meio da

adoção de medidas cautelares (Fix-Zamudio, 1991, p. 152). De acordo com o artigo 25.1 do Regulamento da CIDH, há duas formas de se iniciar o trâmite de uma medida cautelar: por iniciativa própria da Comissão ou por solicitação de uma parte peticionária. Na totalidade das resoluções pesquisadas, a CIDH não outorgou medidas cautelares *motu proprio*, cabendo a iniciativa aos representantes dos propostos beneficiários.

A parte peticionária pode ser qualquer pessoa, grupo de pessoas ou organização não governamental que solicite as medidas em favor de uma pessoa ou de um grupo de pessoas, identificadas ou identificáveis “por sua localização geográfica ou seu pertencimento ou vínculo a um grupo, povo, comunidade ou organização”, que estejam em risco, nos termos do artigo 25.3 do Regulamento. Segundo o item 6, c) do citado dispositivo regulamentar, é necessária “a expressa conformidade dos potenciais beneficiários, quando a solicitação for apresentada por terceiros, salvo em situações em que se justifique a ausência de consentimento”, por exemplo, em casos de desaparecimento forçado de pessoas ou prisões arbitrárias. O levantamento realizado revela que foram 20 medidas cautelares a favor de beneficiários individuais e 20 em favor de beneficiários coletivos, o que demonstra o avanço da tutela coletiva, apesar das dificuldades que podem ocorrer na prática.

Ainda de acordo com o item 1 do supracitado dispositivo regulamentar, a petição de solicitação de medidas cautelares pode ou não estar conectada com o trâmite de uma petição ou caso perante a CIDH. Foram identificadas 35 ocorrências em que a solicitação de medidas cautelares foi a primeira manifestação do peticionário perante a CIDH. Como consequência, as medidas cautelares outorgadas pela Comissão podem prosseguir de forma autônoma, sem vínculo com a discussão do mérito de violações de direitos humanos, relacionando-se apenas com argumentos e provas sobre situações de gravidade e urgência que apresentem risco de dano irreparável ao proposto beneficiário ou grupo de beneficiários, até que, eventualmente, sejam convertidas em medidas provisórias pela Corte.

Em outras palavras, pela literalidade do artigo 25.1 regulamentar não há a obrigatoriedade de apresentação da petição de denúncia ou queixa do artigo 44 da CADH vinculada a uma petição de medidas cautelares, revelando a tendência das medidas cautelares serem manejadas mais em caráter tutelar que cautelar, visto que as solicitações são apresentadas com mais frequência, em situações graves e urgentes, para evitar risco de dano irreparável às pessoas, que para salvaguardar o objeto de uma petição ou caso pendente nos órgãos do SIDH. A pesquisa levantou apenas 3 ocorrências com este último objetivo. Por isso, o trâmite inicial célere das medidas cautelares e a avaliação de sua eficácia significa a preservação de direitos, muito mais que a conservação de situações processuais.

Ao apreciar a solicitação de medidas cautelares, a Comissão considerará a demonstração, em análise *prima facie*, da extrema gravidade e urgência da situação e de indícios sérios de ameaça a direitos de difícil reparação (principalmente vida, integridade pessoal e saúde), conforme as definições do artigo 25.2 do seu Regulamento.

Ainda nesta etapa postulatória, é importante destacar que não é aplicável às medidas cautelares a regra do prévio esgotamento dos recursos internos, válida para o trâmite de petições perante a Comissão (artigo 46.1, a) da CADH). Devido ao caráter de urgência destas medidas, seria incompatível com a natureza do instituto exigir da parte peticionária que fossem interpostos e esgotados os recursos disponíveis na jurisdição interna, razão pela qual basta a demonstração da insuficiência das ações do Estado para conter as ameaças em face da vulnerabilidade dos propostos beneficiários. Assim, considerando apenas o princípio da complementariedade da proteção do SIDH, previsto no preâmbulo da CADH, ao apreciar o pedido, a Comissão levará em conta o contexto fático e, dentre outros elementos, “se a situação foi denunciada às autoridades pertinentes ou se há motivos para isso não poder ser feito” (artigo 25.6, a) do Regulamento).

Ademais, o artigo 25.5 do Regulamento exige a abertura de contraditório para que o Estado forneça informações relevantes antes da CIDH decidir sobre a concessão de medidas cautelares, a menos que “a iminência do dano potencial não admita demora”. Quando a CIDH decide pela concessão, emite uma resolução fundamentada nos termos do artigo 25.7 do seu Regulamento. Constatou-se que as providências determinadas pela CIDH foram amplas e genéricas em 19 ocorrências. Isso se deve ao entendimento da CIDH no sentido de que o planejamento e a implementação das medidas concretas de proteção devem ser acordados entre o Estado e os beneficiários, em atenção ao princípio de concertação, para que sejam medidas idôneas para prevenir o risco e efetivas quanto à produção desse resultado na realidade fática.

Após a concessão das medidas cautelares, a Comissão acompanha o seu cumprimento, através de relatórios periódicos enviados pelo Estado, onde este presta contas acerca do cumprimento da resolução e sobre os quais a parte beneficiária deve apresentar suas observações, a fim de buscar a mitigação ou a eliminação dos fatores de risco que as pessoas beneficiárias enfrentam. Além disso, esse monitoramento poderá incluir ações concretas, tais como, requerimento, a qualquer tempo, de informações relevantes sobre qualquer assunto relacionado com a concessão, observância e vigência das medidas, cronogramas de implementação, audiências, reuniões de trabalho e visitas de acompanhamento e revisão.

Durante essa etapa, marcada pela dinâmica dos fatos, a Comissão poderá emitir resoluções de seguimento, ampliação ou modificação das medidas em vigor⁵.

Para emitir uma resolução de seguimento, a Comissão poderá considerar os seguintes critérios: “a persistência de fatores de risco”, “a falta de resposta do Estado” ou “a identificação de desafios na implementação que mereçam um pronunciamento da Comissão”⁶. Já a resolução de ampliação é adotada quando uma nova pessoa ou grupo de pessoas passa à condição de beneficiário das medidas, desde que a solicitação cumpra os mesmos requisitos do artigo 25.1 do Regulamento e demonstre uma conexão fática entre o pedido de ampliação e a resolução de concessão anterior. A resolução de modificação, por sua vez, implica na alteração do direito tutelado ou das medidas protetivas solicitadas ao Estado em razão da alteração da situação de risco concreta.

Por sua natureza excepcional e temporária, as medidas cautelares são monitoradas durante sua vigência também para verificar se os fatores de risco dos beneficiários persistem. Esta apreciação pode ser feita de ofício pela CIDH ou a requerimento do Estado. Nesses casos, a Comissão pode emitir uma resolução de suspensão para o levantamento das medidas.

Por um lado, o artigo 25.9 do Regulamento da CIDH prevê a hipótese do Estado apresentar, a qualquer momento, um pedido de suspensão das medidas cautelares. Após abrir vistas para a parte beneficiária, a CIDH decidirá fundamentadamente, nos termos do artigo 25.7 do seu regulamento, sobre o levantamento ou não das medidas. Por outro lado, o item 11 do mesmo artigo prevê que a Comissão poderá suspender ou revisar uma medida cautelar quando a parte beneficiária, injustificadamente, se abster de responder de forma satisfatória à Comissão sobre os requisitos propostos pelo Estado para sua implementação.

Em 2018, a Resolução nº 3 da CIDH, sobre o Fortalecimento do Processo de Trâmite de Pedidos de Medidas Cautelares, trouxe diretrizes sobre a desativação de medidas cautelares por inatividade da parte beneficiária e a verificação periódica, a cada três meses, dos assuntos considerados inativos, “para sua desativação, sem prévia notificação”. A inércia processual da parte beneficiária é vista como um obstáculo para a determinação de sua situação de risco e um fator adverso à celeridade que o trâmite de medidas cautelares exige por sua própria natureza. Dentre as hipóteses de desativação trazidas por esta resolução estão: a) a falta de resposta aos pedidos de informação adicional formulada em comunicação da CIDH aos requerentes, uma

⁵ Cfr. Artigo 25.7 do Regulamento da CIDH acerca dos elementos de fundamentação das resoluções de ampliação e modificação.

⁶ Cfr. O item 2 da Resolução nº 2, de 15 de abril de 2020 (Fortalecimento do Monitoramento das Medidas Cautelares Vigentes) que dispõe sobre os critérios para a emissão de uma resolução de seguimento.

vez expirado o prazo estabelecido, e b) a falta de apresentação de informações atualizadas em um prazo maior do que 6 meses, contados a partir da data da última informação apresentada. Após a desativação, as novas informações apresentadas serão processadas com um novo registro de pedido de medida cautelar, de acordo com a situação atual das pessoas propostas como beneficiárias.

Já em 2020, a Resolução nº 2 da CIDH, sobre o Fortalecimento do Monitoramento de Medidas Cautelares Vigentes, complementa a resolução anterior, estabelecendo, em seu item 6, a análise da carteira de medidas cautelares vigentes, a fim de propor resoluções de suspensão em caso de: a) assuntos inativos, isto é, “aqueles em que não se identifica atividade processual por tempo prolongado”; b) com perda do objeto, ou seja, “aqueles assuntos em que o objeto de proteção da medida cautelar não se apresenta na data atual, como, por exemplo, ante o falecimento de uma pessoa beneficiária”; e c) em geral, “nos casos em que não se verifiquem fatores de risco que sustentem sua vigência”.

Como última etapa do trâmite de medidas cautelares, a Comissão pode solicitar medidas provisórias à Corte Interamericana, de acordo com os termos dos itens 12 e 13 do artigo 25 e com as condições estabelecidas no artigo 76 de seu regulamento⁷. Antes, porém, de se examinar como se dá esta transposição de uma medida cautelar para provisória, é importante assinalar algumas bases características da jurisdição do tribunal interamericano. Como não há o acesso direto das vítimas à Corte Interamericana, o impacto desta limitação é sentido diretamente na legitimação para a postulação de medidas provisórias.

2. A Transição de Medidas Cautelares para Provisórias por Solicitação da Comissão Interamericana

Como foi antecipado na introdução, a atuação da Corte não se limita ao julgamento do mérito dos casos de violações de direitos humanos e sua reparação. Em situações de extrema gravidade e urgência, e com o objetivo de evitar danos irreparáveis às pessoas, a Corte pode adotar medidas provisórias. Tais medidas estão previstas no âmbito da competência contenciosa da Corte, no artigo 63.2 da CADH, por isso o tribunal as tem adotado apenas em relação aos Estados americanos que possuem três níveis de vinculação no âmbito do Sistema Interamericano, quais sejam: são membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), partes da CADH e submetidos à jurisdição do tribunal pela declaração do artigo 62 da CADH.

⁷ Modificado pela Comissão Interamericana em seu 147º período ordinário de sessões, celebrado de 08 a 22 de março de 2013.

A legitimação para solicitação de medidas provisórias varia de acordo com a etapa do processo perante o Sistema Interamericano. Quando o caso ainda não foi enviado à Corte, as medidas provisórias podem ser solicitadas pela Comissão, passando o expediente de medidas provisórias aberto no tribunal a ser denominado de “assunto”. Em contrapartida, desde o momento da submissão do caso à Corte pela Comissão até a etapa de supervisão do cumprimento da sentença, as medidas provisórias têm sido solicitadas pelas supostas vítimas ou vítimas⁸ ou por seus representantes legais, diretamente à Corte⁹, em qualquer etapa do processo, passando o expediente de medidas provisórias a ser denominado de “caso”¹⁰. O foco desta seção recai sobre a primeira hipótese: as medidas provisórias solicitadas pela Comissão, que se transformam em assuntos abertos perante a Corte¹¹.

Os assuntos abertos pela Corte são, por conseguinte, iniciados com um pedido da Comissão¹². Ao deliberar sobre a decisão de solicitar uma medida provisória, a Comissão levará em consideração a manifestação dos beneficiários ou de seus representantes. Essa tomada de decisão tem implicações práticas relevantes porque, apesar das medidas cautelares outorgadas pela CIDH manterem sua vigência até a Corte notificar as partes acerca de sua resolução sobre o pedido de medidas provisórias, as cautelares serão suspensas caso haja o indeferimento deste pedido pela Corte e “a Comissão só considerará um novo pedido de medidas cautelares se surgirem fatos novos que o justifiquem”, sem prejuízo do uso de outros mecanismos de monitoramento da situação¹³.

Ademais, ao apresentar a solicitação de medidas provisórias perante a Corte, a Comissão considerará os critérios dispostos no item 2 do artigo 76 de seu regulamento, quais sejam: a) a não implementação pelo Estado envolvido das medidas cautelares outorgadas; b) a ineficácia das medidas cautelares outorgadas; c) a existência de uma medida cautelar associada

⁸ Segundo o artigo 2 do regulamento interno do tribunal, há uma diferença terminológica entre esses dois termos: “suposta vítima” é empregado para se referir às pessoas que alegam ter sofrido violações de direitos humanos no trâmite do caso antes da sentença (item 25) e “vítima” é utilizado para designar estas pessoas após a determinação destas violações a partir da sentença (item 33).

⁹ Esta possibilidade foi inaugurada na reforma parcial do regulamento do tribunal ocorrida em 2003 com a inserção do item 3 do artigo 25 e, a partir do atual regulamento vigente desde 2010 a CIDH não tem mais se apresentado, na prática, como peticionária de medidas provisórias nos casos perante a Corte.

¹⁰ Conferir os itens 2 e 3 do artigo 27 do Regulamento Interno da Corte.

¹¹ Na prática, existem medidas provisórias que tiveram seus expedientes abertos como “assuntos” perante a Corte, porém, quando a Comissão enviou o mérito do caso para a Corte, este expediente de medidas provisórias passou a ser identificado como “caso” e as (supostas) vítimas e seus representantes passaram a ter legitimidade para solicitar medidas provisórias, como por exemplo em Família Barrios a respeito da Venezuela e Wong Ho Wing, a respeito do Peru.

¹² Cfr.: os itens 1 e 2 do artigo 27 do regulamento da Corte.

¹³ Cfr.: Item 1 do artigo 76 e itens 12 e 13 do artigo 25 do Regulamento da CIDH.

a um caso submetido à jurisdição da Corte; e d) a busca pela Comissão do melhor efeito das medidas solicitadas, para o que fundamentará seus motivos.

Diante desses critérios, questiona-se a obrigatoriedade da Comissão manejar medidas cautelares previamente ao requerimento de medidas provisórias à Corte. Observando o regulamento da Comissão, não há uma determinação expressa no sentido de que a Comissão deva determinar, primeiro, sob sua própria autoridade, que o Estado adote as medidas cautelares antes de elevar um pedido de medidas provisórias à Corte. Porém, o artigo 76.2 acima mencionado indica, indiretamente, que somente depois que as medidas cautelares forem avaliadas, discricionariamente, como sendo inadimplidas ou ineficazes, a Comissão pode considerar transpor o exame da situação para a Corte e esta tem sido a prática da Comissão na quase totalidade dos assuntos estudados¹⁴.

Outra questão procedimental a discutir é sobre haver medida provisória vigente sem conexão com uma petição ou caso tramitando perante a Comissão ou sob o conhecimento da Corte, com o único objetivo de proteger uma pessoa ou grupo de pessoas. Se as medidas provisórias são solicitadas no âmbito de um caso em apreciação pelo tribunal, elas devem ter relação com o objeto deste caso, por determinação do artigo 27.3 regulamentar e, por isso, têm um caráter incidental. Contudo, se são medidas provisórias solicitadas pela CIDH, no âmbito de um assunto, não há esta exigência expressamente no regulamento da Corte e, mesmo sem uma petição ou caso contra um Estado em andamento no Sistema Interamericano, tais medidas podem ser determinadas pelo tribunal a pedido da CIDH, de forma autônoma, para salvaguardar o direito de um beneficiário em risco de ser violado.

Ao requerer uma medida provisória, a Comissão tem o dever de apresentar argumentos suficientes para a comprovação, simultaneamente, das três condições constantes do artigo 63.2 da CADH. Cabe ao Estado, por sua vez, demonstrar que já tomou providências efetivas para minimizar ou eliminar os riscos alegados pela Comissão. Ao determinar as medidas provisórias, o padrão de apreciação dos requisitos convencionais, por parte do Tribunal é *prima facie*, sendo por vezes necessária a aplicação de presunções diante das necessidades de proteção dos beneficiários (CorteIDH, 2011, par. 20).

¹⁴ Uma exceção encontrada foi a medida provisória referente ao Assunto Edwin Leonardo Jarrín Jarrín, Tania Elizabeth Pauker Cueva y Sonia Gabriela Vera García a respeito do Equador, com Resolução de 8 de fevereiro de 2018, na qual a Comissão solicitou diretamente medidas provisórias à Corte, sem trâmite prévio de medidas cautelares, como será examinado mais adiante. Outra exceção pode ser encontrada no pedido de ampliação das medidas provisórias concedidas no Assunto *Juan Sebastián Chamorro y otros* a respeito da Nicarágua, com resolução de 04 de novembro de 2021, concedidas a favor de Pedro Joaquín Chamorro Barrios, sem prévia concessão de medidas cautelares pela CIDH.

A interpretação dada pela Corte aos termos "extrema gravidade", "urgência" e "necessidade de evitar danos irreparáveis às pessoas" revela a preocupação da Corte com situações em que há um risco iminente de violações de direitos humanos que devem ser evitadas por meio de respostas imediatas. Nas resoluções em que a Corte decide se concede ou não esse tipo de medida, é frequente que ela reproduza as seguintes definições:

“No que diz respeito à gravidade, a Convenção exige que seja “extrema”, ou seja, que se encontre em seu grau mais intenso ou elevado. O caráter urgente implica que o risco ou a ameaça envolvidos sejam iminentes, o que exige que a resposta para saná-los seja imediata. Por fim, no que diz respeito ao dano, deve haver uma probabilidade razoável de que ele se concretize e não deve recair sobre bens ou interesses jurídicos que possam ser reparáveis” (Tradução nossa) (CorteIDH, 2025, par. 33)

Ademais, se o pedido de medidas cautelares não foi apresentado simultaneamente com a petição de mérito ou durante seu trâmite perante o SIDH, os interessados não estão necessariamente desincumbidos de acionar o sistema de casos para obter reparações, ainda que tenha havido a adoção de medidas provisórias. Nesse sentido, a Corte já afirmou que os beneficiários de medidas cautelares convertidas em provisórias não estão exonerados de apresentarem a petição de denúncia formal perante a Comissão, nos termos do artigo 44 da CADH, pois, é necessário velar para que as medidas provisórias não se desnaturalizem, no sentido de utilizá-las, “para lograr com elas o que corresponde alcançar através de um caso contencioso (CorteIDH, 2013, par. 8). Em síntese, devido ao caráter excepcional e temporário dessas medidas, a Corte prioriza a análise de risco dos beneficiários para sua concessão, manutenção ou levantamento, deixando o exame de mérito das violações e sua correspondente reparação para a sentença no âmbito do caso contencioso.

3. O Lapso Temporal de Conversão de Medidas Cautelares em Provisórias e seu Impacto sobre os Direitos dos Beneficiários

As situações de risco que norteiam a análise da concessão de medidas cautelares e provisórias são incompatíveis com o longo percurso que uma petição ou caso pode ter na Comissão e, posteriormente, na Corte. Porém, como foi visto nas duas seções anteriores, mesmo a concessão dessas medidas em caráter de urgência demanda um trâmite processual que pode se prolongar por meses ou anos.

Em vista disso, a presente seção objetiva, primeiramente, medir quanto tempo a Comissão leva para conceder as medidas cautelares solicitadas pelos propostos beneficiários, por quanto tempo elas tramitaram antes de ser apresentado o pedido de medidas provisórias pela Comissão à Corte e quanto tempo a Corte leva para responder a esta solicitação da

Comissão (Tabela 1). Em seguida, esses resultados são discutidos criticamente, considerando o impacto que o transcurso do tempo causa sobre o aumento do risco de danos irreparáveis aos beneficiários de medidas cautelares ineficazes.

Tabela 1 - Estatísticas do tempo decorrido entre os eventos do fluxo processual

	Tempo para a CIDH outorgar a cautelar (dias)	Tempo para a CIDH solicitar MP à Corte (dias)	Tempo para a Corte decidir a MP (dias)
Contagem (N)	30	36	41
Mínimo	2	28	2
1º Quartil (25%)	11,2	209,8	10
2º Quartil (50%)	58,5	379,5	27
3º Quartil (75%)	142,8	1100	52
Máximo	750	3880	381

Fonte: autoria própria

Quanto ao tempo de resposta aos pedidos de medidas cautelares, a Comissão, em 50% dos 30 assuntos com dados disponíveis, outorga medidas cautelares em menos de 59 dias após a solicitação pelos beneficiários ou seus representantes. Apesar de haver alguns casos extremos chegando a mais de 2 anos, em 75% dos casos a cautelar é concedida em menos de 5 meses. Entende-se que este prazo é razoável na medida em que, como visto na primeira seção deste artigo, a Comissão, antes de decidir sobre a solicitação de medidas cautelares, pode exigir do Estado envolvido informações relevantes, “salvo nos casos em que a iminência do dano potencial não admita demora”. Logo, é preciso haver uma ponderação entre o risco de perecimento do direito do proposto beneficiário e o direito de manifestação do Estado, sendo a abertura do contraditório a praxe perante a Comissão.

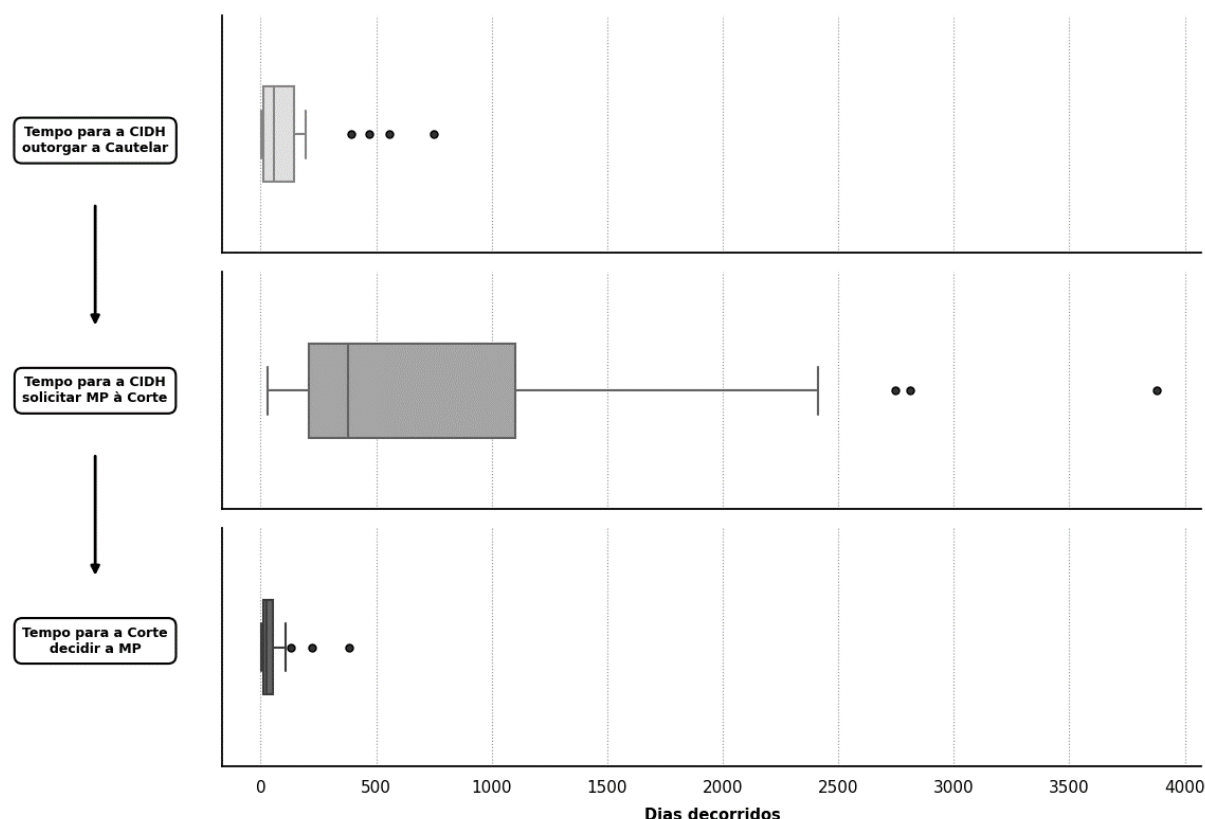
Após a concessão da cautelar, a CIDH pode demorar para decidir apresentar a solicitação de medidas provisórias à Corte. Tal prática revela um paradoxo por se tratar de situações de extrema gravidade e urgência. Observou-se uma espera superior a um ano para a maioria dos 36 assuntos com dados disponíveis, contada da data de outorga de medidas cautelares até a apresentação da solicitação de medidas provisórias pela Comissão à Corte.

Outrossim, verificou-se que em 50% dos 41 assuntos pesquisados a Corte decide em até 27 dias sobre o deferimento ou indeferimento das medidas provisórias solicitadas pela Comissão. Esta constatação pode aparentar uma maior celeridade decisória da Corte em face da Comissão, mesmo porque o tribunal também concede em sua práxis o direito ao contraditório ao Estado antes de decidir. Porém, é preciso lembrar que a Comissão é a porta de entrada do

Sistema Interamericano, inclusive no que se refere aos pedidos de proteção urgente por via de medidas cautelares, atuando como um filtro de demandas à Corte.

A Figura 2 contrasta visualmente as relações entre os lapsos temporais das três etapas descritas.

Figura 2 - Comparação dos tempos entre os eventos do fluxo processual



Fonte: autoria própria

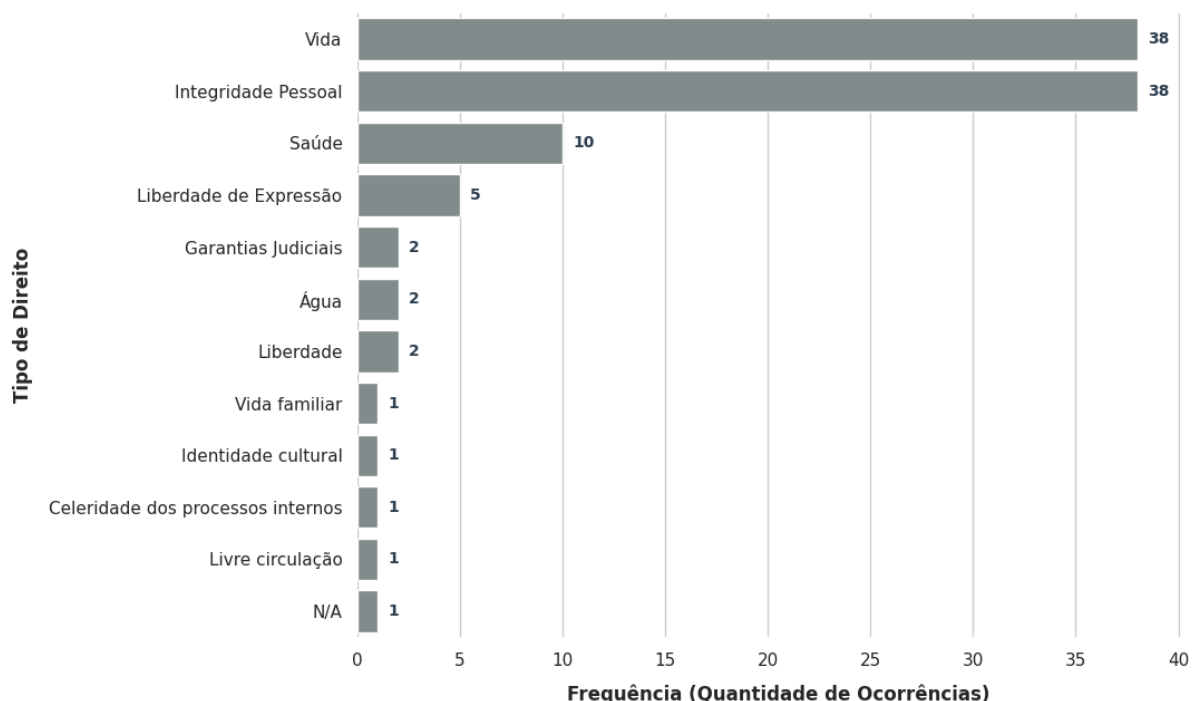
Um ano de espera na tramitação de medidas cautelares que se mostrem inadimplidas ou ineficazes por omissão estatal pode representar um elevado risco de dano aos direitos que se pretende proteger. Em 38 das 41 resoluções estudadas, os direitos protegidos por meio de medidas cautelares são a vida e a integridade pessoal, os quais, uma vez violados, “por sua natureza, não são suscetíveis de reparação, restauração ou indenização adequada”¹⁵. Diante disso, este estudo sustenta que quanto mais demorado for o tempo de tomada de decisão da Comissão para submeter um pedido de outorga de medidas provisórias à Corte, maior é o risco de haver danos irreparáveis aos beneficiários de medidas cautelares.

Ademais do direito à vida e à integridade pessoal, que são os mais recorrentes, a Figura 3 mostra outros direitos protegidos por medidas cautelares, tais como saúde, água e identidade

¹⁵ Cfr.: artigo 25.2, c) do regulamento da CIDH.

cultural. Essa pluralidade revela que o foco da análise para a concessão de medidas cautelares não recai tanto sobre a natureza do direito, mas sobre a probabilidade de seu dano irreversível ou de difícil reparação em casos de extrema gravidade e urgência.

Figura 3 - Contagem de direitos protegidos por medidas cautelares



Fonte: autoria própria

As medidas cautelares são uma ferramenta que permite à Comissão agir em prol da proteção de vidas e da integridade de pessoas, prevenindo danos que não teriam como ser reparados plenamente. A Comissão, há mais de 45 anos¹⁶, concede medidas cautelares para a proteção de milhares de pessoas em risco, tais como, defensores de direitos humanos, jornalistas e sindicalistas, grupos em situação de vulnerabilidade como mulheres, crianças, comunidades afrodescendentes, povos indígenas, migrantes, comunidades LGBTI e pessoas privadas de liberdade, pessoas em vias de deportação para um país onde poderiam enfrentar tortura ou ser submetidas a tratamentos cruéis e desumanos, e pessoas condenadas à pena de morte, além de proteger testemunhas e operadores de justiça (CIDH, 2026). Porém, a demora na tomada de decisão pode ser um fator importante para a ineficácia deste mecanismo, como será discutido a seguir.

Embora as medidas cautelares permitam que a Comissão acompanhe, pressione e cobre dos Estados o cumprimento das obrigações de proteção dos direitos humanos previstos

¹⁶ As medidas cautelares foram institucionalizadas no regulamento da Comissão em 1980, apesar de já existir uma prática anterior.

na CADH e nos demais tratados interamericanos, existe uma fragilidade jurídica que impacta a eficácia dessas medidas: elas não estão expressamente previstas no texto da CADH, tal qual estão as medidas provisórias da Corte no artigo 63.2¹⁷. Como foi visto na primeira seção, as medidas cautelares estão atualmente disciplinadas apenas no artigo 25 do Regulamento Interno da Comissão. Isso faz com que, na prática, possam ser construídas alegações no sentido de que as medidas cautelares não são vinculantes, para justificar o seu descumprimento por parte dos Estados.

Por exemplo, no Assunto *Gustavo Francisco Petro Urrego*, a Comissão solicitou, através da Resolução nº 5, de 08 de março de 2014 (CIDH, 2014a) que o Estado colombiano suspendesse os efeitos da sanção disciplinar de destituição do cargo de prefeito de Bogotá e inabilitação por 15 anos, aplicada ao beneficiário. O Governo colombiano reagiu, por meio da declaração da então Chanceler, segundo a qual a palavra acatamento não existe, porque as medidas cautelares não são obrigação e não têm caráter vinculante por não estarem previstas em tratado (Triana Sanchez, 2014, p. 11). Mesmo diante da postura clara de desacato por parte do Estado, a Comissão não solicitou medidas provisórias imediatamente à Corte. Pelo contrário, as medidas cautelares seguiram tramitando até serem levantadas pela Resolução nº 84/2020, logo após a emissão de sentença de mérito pela Corte (CIDH, 2020).

Outro exemplo, é a Medida Cautelar nº 30/14 (CIDH, 2014b), relativa ao Assunto *Fernando Alcibiades Villavicencio Valencia y otros*. Neste assunto o Equador reafirmou sua de que não há um tratado para atribuir caráter vinculante à solicitação da CIDH para suspender imediatamente os efeitos de sentença penal condenatória contra os beneficiários, ensejada pelo arquivamento de uma denúncia de supostos abusos cometidos pelo então Presidente da República na repressão a protestos contra o governo. Tal como no assunto anterior, a CIDH não solicitou medidas provisórias e as cautelares seguiram tramitando até serem levantadas por perda de objeto quatro anos depois (CIDH, 2018).

Apesar dessas alegações dos Estados, as medidas cautelares encontram respaldo nos amplos poderes da Comissão, “que tem alcance além da esfera de seu sistema de casos” (Gonzáles, 2010). Entre os fundamentos gerais invocados pelo artigo 25.1 do regulamento da CIDH estão o artigo 106 da Carta da OEA, o artigo 41 (b) da CADH e o artigo 18(b) do Estatuto

¹⁷ A exceção está no artigo 13 da Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas que dispõe: “Para os efeitos desta Convenção, a tramitação de petições ou comunicações apresentadas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos em que se alegar o desaparecimento forçado de pessoas estará sujeita aos procedimentos estabelecidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e nos Estatutos e Regulamentos da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, inclusive as normas relativas a medidas cautelares.”

da CIDH. Como fundamento exposto, está a previsão de medidas cautelares no artigo 13 da Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas.

Acerca dessa postura resistente de certos Estados, Felipe González pontua que:

“(...) o grau de cumprimento das cautelares pelos Estados é superior ao de execução de resoluções da CIDH em casos específicos. Daí que a quantidade de medidas provisórias solicitadas e concedidas seja consideravelmente inferior ao de cautelares. Somente em circunstâncias muito específicas, tais como situações em que seja iminente a execução de uma pena de morte ou nas quais o contexto excepcional assim o exija, a Comissão solicita medidas provisórias diretamente, sem decidir a respeito de cautelares previamente.” (González, 2010, p. 13)

Os dados mais recentes deste estudo, entretanto, revelam uma outra postura da CIDH, o que leva a novas reflexões acerca dos supracitados argumentos de Felipe González, aduzidos nos parágrafos seguintes.

Primeiramente, nem sempre o Estado nega expressamente o cumprimento das medidas cautelares, podendo a sua rejeição ou ineficácia ocorrer de forma implícita, como no assunto *Dos niñas del pueblo indígena Taromenane en aislamiento voluntario a respeito do Equador* (CorteIDH, 2014b). Neste assunto, as medidas cautelares foram outorgadas em 10 de maio de 2006. Em 25 de outubro de 2013, a Comissão reiterou as medidas cautelares e solicitou novamente ao Estado informações específicas sobre a situação das meninas, já requisitadas desde 21 de agosto de 2013. No entanto, o Estado não respondeu à comunicação, impedindo que a Comissão obtivesse os dados necessários para acompanhar e avaliar a situação de risco enfrentada pelas crianças. Posteriormente, o Estado forneceu resposta, contudo, a própria Comissão manifestou que a informação prestada por ele, além de ter sido apresentada tardiamente e apenas após reiteradas solicitações, era incompleta, não permitindo compreender de maneira adequada como os fatores de risco estavam sendo enfrentados. Assim, ocorreu a solicitação de medidas provisórias à Corte em 19 de janeiro de 2014, quase 8 anos depois da determinação de cautelares pela Comissão.

Em segundo lugar, ainda que seja verdade que a quantidade de medidas provisórias solicitadas pela CIDH à Corte é muito inferior ao de cautelares em trâmite na Comissão, este fato pode ser explicado pelo papel de filtro que o processamento de cautelares acaba desempenhando. Apenas a título de comparação, em 2025 a Comissão outorgou 73 medidas cautelares (CIDH, 2026, p. 373), enquanto que, em quinze anos de abrangência deste estudo, a Comissão fez apenas 41 solicitações de medidas provisórias à Corte, dentre as quais 34 foram outorgadas. Mas, seria legítimo submeter os beneficiários a medidas cautelares que se alongam inutilmente no tempo, fadadas à ineficácia desde seus primeiros meses de vigência, somente para cumprir a formalidade processual, diante da natureza dos direitos em risco?

Em terceiro lugar, embora o artigo 76.2 do regulamento da Comissão traga alguns critérios decisórios, o fato é que, objetivamente, não há um parâmetro de tempo de espera para que a Comissão solicite a conversão de cautelares em provisórias. As Resoluções nº 3/2018 e nº 2/2020 analisadas na primeira seção mencionam hipóteses de desativação de medidas cautelares por inatividade da parte beneficiária, perda do objeto, ausência de fatores de risco e verificação periódica, a cada três meses, dos assuntos considerados inativos. Como se observa, a carga da obrigação de manutenção da medida cautelar ativa recai desproporcionalmente sobre os beneficiários e seus representantes, pois não há um mecanismo de pressão regulamentar direcionado aos Estados recalcitrantes quanto ao cumprimento das medidas cautelares outorgadas, mas apenas o pedido de oferecimento de informações periódicas sobre o acompanhamento e implementação estatal.

Não há, tampouco, um critério específico no regulamento da CIDH para a obrigatoriedade do trâmite prévio de medidas cautelares antes da solicitação de medidas provisórias, sendo esta uma praxe estabelecida pela CIDH. O artigo 61.2 da CADH determina que “para que a Corte possa conhecer de qualquer caso, é necessário que sejam esgotados os processos previstos nos artigos 48º a 50º” da CADH. No entanto, este dispositivo é aplicável ao sistema de casos, mas não ao mecanismo de medidas provisórias, em razão da própria natureza de urgência destas medidas. Tanto assim é que no Assunto *Edwin Leonardo Jarrín Jarrín, Tania Elizabeth Pauker Cueva y Sonia Gabriela Vera García* a respeito do Equador (CorteIDH, 2018), a ausência do procedimento prévio de medidas cautelares não foi um motivo para o rechaço das medidas provisórias solicitadas pela CIDH à Corte.

Através desse assunto, os referidos três beneficiários, que eram membros do *Consejo de Participación Ciudadana e Control Social*, tentaram suspender uma consulta popular que os destituiria de seus cargos. As medidas provisórias foram pedidas pelos propostos beneficiários em petição datada de 28 de dezembro de 2017 dirigida à CIDH e esta submeteu diretamente o pedido à Corte em 6 de fevereiro de 2018, quando a consulta popular já havia sido realizada dois dias antes. Note-se que a medida provisória em questão não foi rechaçada em razão da falta de tramitação de medidas cautelares prévias, mas por duas razões principais: Por um lado, pela perda do objeto da petição dos propostos beneficiários e a sua desconexão em relação ao pedido formulado pela CIDH para impedir a implementação do resultado da consulta popular. Por outro lado, pela falta de demonstração dos requisitos do artigo 63.2 da CADH pela Comissão, sobretudo no que se refere à extrema gravidade que, ao ver da Corte, se confundia com argumentos de mérito que deveriam ser processados regularmente, através do sistema de casos, perante a Comissão.

Comparativamente, no Assunto *Miembros de la Agrupación de Ciudadanos dedicados a la investigación de la Igualdad de los Derechos del Hombre* a respeito do Haiti (CorteIDH, 2023), mesmo ciente da profunda crise social, política e econômica pela qual passava o país, houve um longo trâmite de cautelares prévias. Nesse assunto, foi alegado risco à vida e integridade física de defensores de direitos humanos devido a ameaças, perseguições e violência. Apesar da urgência de intervenção, as medidas provisórias só vieram a ser solicitadas perante a Corte em 9 de março de 2023, 7 anos e 9 meses após a concessão de medidas cautelares pela Comissão em 20 de junho de 2014.

Por conseguinte, não há uma baliza regulamentar objetiva, nem sobre a necessidade de prévio esgotamento do trâmite de cautelares perante a CIDH, nem por quanto tempo se deve esperar por esta tramitação. Essa questão sobre a obrigatoriedade de prévio recurso à cautelares antes do pedido de provisórias já era um tema de debate doutrinário com base na jurisprudência inicial do tribunal sobre medidas provisórias. Como pontua Héctor Faúndez Ledesma:

“Por vezes, o próprio Tribunal parece ter visto com bons olhos que se recorra primeiro às medidas cautelares, de competência da Comissão, e que só posteriormente, caso estas não se revelem suficientes, se recorra ao tribunal; por outro lado, o Tribunal considerou que o fato de as medidas cautelares adotadas pela Comissão não tenham produzido os efeitos de proteção exigidos, e que o governo não tenha tomado medidas adequadas de proteção, constituem ‘circunstâncias excepcionais’ que tornam necessário ordenar medidas urgentes – ou medidas provisórias – para evitar danos irreparáveis às pessoas.” (Faúndez Ledesma, 1999, p. 378) (Tradução nossa)

De qualquer forma, completava Héctor Faúndez Ledesma, afirmando que “é sempre possível que a Comissão considere preferível recorrer diretamente ao Tribunal, para que seja este a adotar medidas provisórias” (1999, p. 379).

No entanto, na jurisprudência mais recente (2010-2025), como foi visto no Assunto Edwin Leonardo Jarrín Jarrín e Outras a respeito do Equador, o mandato da Comissão para determinar cautelares previamente, não é visto como um pré-requisito como são os elementos do artigo 63.2 da CADH. Nesse sentido, este estudo defende que esta praxe procedimental pode representar um obstáculo à resposta imediata em situações de graves, maciças e sistemáticas violações de direitos humanos. Essa exigência procedimental se torna mais grave quando se trata de medidas cautelares cujo descumprimento se dá em contextos de violência generalizada e elevado risco de mortes, desaparecimentos forçados, piora no estado de saúde e torturas dos propostos beneficiários.

Nos assuntos pesquisados, percebe-se uma gradual deterioração da situação dos beneficiários de medidas cautelares enquanto tramitam perante a CIDH. O *Asunto de diecisiete personas privadas de libertad* (CorteIDH, 2019), origina-se na visita *in loco* realizada pela

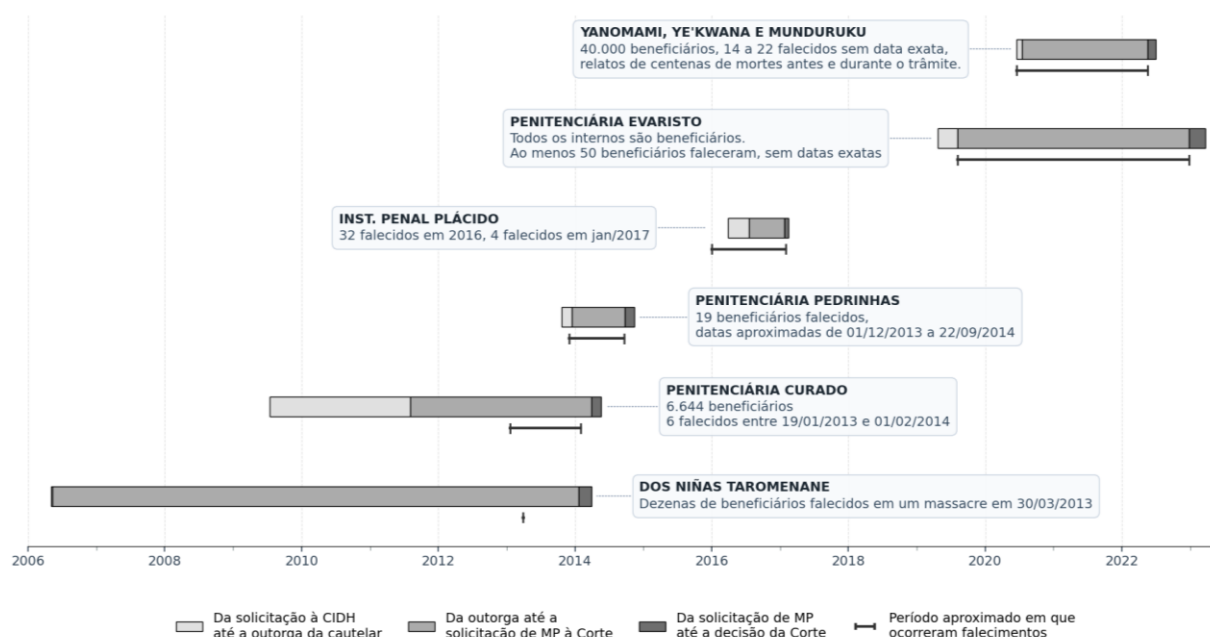
Comissão na Nicarágua, entre 17 e 21 de maio de 2018, quando recebeu diversos pedidos de medidas cautelares, para proteção dos direitos à vida, integridade pessoal e saúde em favor de líderes estudantis e de organizações sociais, camponeses, jornalistas e defensores de direitos humanos que estariam sendo alvo de ameaças, assédio e atos de violência no contexto dos protestos sociais que ocorreram no país a partir de 18 de abril de 2018. Quando o Presidente da Corte outorgou medidas urgentes, um ano mais tarde, estas pessoas já estavam presas em condições desumanas e degradantes, sofrendo maus tratos e torturas, em meio ao desmoronamento das instituições democráticas nicaraguenses¹⁸.

Em outras situações-limite, identificou-se 6 medidas provisórias solicitadas pela Comissão em que houve falecimento de beneficiários durante o trâmite das cautelares. Todavia, este não foi um fator determinante para apressar a CIDH a pedir a conversão de cautelares em provisórias ou mesmo eliminar o trâmite prévio de medidas cautelares ante si.

No Assunto do *Complexo Penitenciário de Pedrinhas* a respeito do Brasil (CorteIDH, 2014a), por exemplo, houve um lapso temporal de 9 meses e 7 dias entre a concessão das medidas cautelares (16/12/2013) e o pedido de medidas provisórias (23/09/2014). Durante a vigência das medidas cautelares, somaram-se às 47 pessoas falecidas anteriormente, pelo menos mais 19 internos, que tiveram mortes extremamente violentas. Apesar do intervalo menor que a média de um ano de espera entre as cautelares e as provisórias, esse lapso de tempo ainda se mostrou significativo, especialmente diante da gravidade do caso, que envolvia riscos concretos à vida e à integridade física de detentos em um ambiente prisional em condições desumanas de privação de liberdade, completamente fora do controle das autoridades estatais.

A Figura 4 mostra os assuntos em que houve o registro de mortes de beneficiários de medidas cautelares, os quais ilustram com clareza a crítica recorrente: o intervalo entre a concessão das medidas cautelares e o pedido de medidas provisórias pode ser fatal em situações de urgência.

¹⁸ Posteriormente, em 19 de novembro de 2021 a Nicarágua denunciou a Carta da OEA.

Figura 4 - Comparação visual entre o fluxo processual e ocorrência de mortes de beneficiários

Fonte: Autoria própria

Portanto, os mencionados assuntos evidenciam como a falta de resposta ou a morosidade na cooperação por parte dos Estados comprometem a eficácia das medidas cautelares e, por consequência, atrasam o encaminhamento de pedidos de medidas provisórias à Corte Interamericana.

Considerações Finais

Este trabalho mediu o lapso temporal que transcorre do recebimento de uma petição de medida cautelar pela Comissão Interamericana até a sua transição para medida provisória pela Corte, a pedido da própria Comissão. Em seguida, o trabalho avaliou o impacto do fator tempo nessa transição sobre os direitos dos beneficiários.

O problema central da eficácia das cautelares reside, fundamentalmente, no tempo que a Comissão leva gerindo as medidas outorgadas em razão da falta de um mecanismo de pressão para que os Estados envolvidos cumpram com suas obrigações, o que acaba por transformar este mecanismo de urgência em um obstáculo processual em detrimento dos próprios beneficiários.

Diferentemente das medidas provisórias, que são ordens vinculantes emanadas da Corte e com fundamento no artigo 63.2 da CADH, as medidas cautelares da Comissão possuem

natureza recomendatória, sustentada, é claro, em seu amplo mandato que inclui o poder de fazer pressão moral e política sobre os Estados membros da OEA.

Contudo, o uso do chamado “poder da vergonha” tem sido, na prática interamericana, cada vez menos persuasivo e, por conseguinte, a ineficácia das medidas cautelares decorre não só de alegações estatais baseadas em sua não obrigatoriedade pela natureza regulamentar, mas também de uma combinação de fatores, tais como, a inação burocrática estatal, manifestada no atraso, na falta de dados e nas respostas incompletas, além do inerente conflito de interesses que surge ao se colocar o Estado supostamente violador em posição de planejar e implementar as medidas ao lado dos propostos beneficiários.

O tempo que a Comissão gasta insistindo na colaboração, reiterando pedidos e aguardando respostas, é tempo de risco para os beneficiários. Essa insistência, embora intencione uma solução doméstica prévia (complementariedade mitigada), acaba penalizando os beneficiários em situações de vida ou morte, pois, por mais que haja uma evidente inércia estatal, a etapa do trâmite de medidas cautelares é tratada como se fosse uma fase do processo que precisa ser superada antes de se buscar a intervenção da Corte.

Para que a Comissão justifique o pedido de medidas provisórias à Corte, ela precisa demonstrar que as cautelares foram ineficazes ou que o Estado falhou em cooperar. Essa exigência impõe à CIDH um ônus probatório que é flagrantemente incompatível com a urgência da situação, uma vez que a Comissão precisa coletar e sistematizar a prova da inação estatal antes de poder acionar a instância judicial interamericana. A decisão sobre quando a ineficácia é tamanha que justifica a solicitação de provisórias é, por sua vez, altamente discricionária por parte da Comissão.

O lapso temporal que variou de 28 a 3.880 dias demonstra a ausência de um critério rígido e transparente para determinar o ponto de inflexão em que a Comissão precisa solicitar a outorga de medidas provisórias. Pelo interesse público interamericano, esse critério deve ser explicitado pela CIDH ao invés de ser descoberto empiricamente. Mas, pode-se questionar as causas dessa demora: o intervalo entre a medida cautelar e a medida provisória é resultado de uma paciência estratégica necessária para construir um dossiê robusto de não-cooperação estatal, indispensável para convencer a Corte da necessidade de uma medida vinculante? Ou reflete uma falha da Comissão em agir com a celeridade que a gravidade do caso exige em razão do volume de trabalho deste órgão que é a porta de entrada do sistema interamericano?

A resposta para a primeira pergunta é evidentemente negativa, já que o *standard* de apreciação da prova dos requisitos do artigo 63.2 da CADH pela Corte é *prima facie*. Já a

resposta à segunda pergunta exigiria uma análise mais aprofundada da rotina da Comissão, o que escapa dos limites desta pesquisa.

Mas é certo que a busca pela eficiência do sistema interamericano deve necessariamente levar em conta o papel da Corte e a possibilidade de reestruturação dos regulamentos. Como uma primeira proposta de mudança do regulamento da CIDH, sugere-se a determinação de um prazo limite para a adoção de medidas de implementação das cautelares por parte do Estado em concertação com os beneficiários, seguindo uma lógica semelhante aos prazos estabelecidos nos artigos 50 e 51 da CADH. Caso fosse verificada a recusa explícita de acatamento das solicitações da CIDH, a ineficácia das medidas ou a manutenção da situação de risco do beneficiário dentro do limite, por exemplo, de até seis meses de vigência, a CIDH poderia solicitar as medidas provisórias cabíveis.

Outra proposta se refere ao abandono da rigidez de se esgotar o trâmite de medida cautelar antes de buscar a provisória, pois esta não é uma exigência absoluta, sendo um reflexo de uma jurisprudência histórica que enfatizava o papel primário da Comissão. A própria Corte, no Assunto *Edwin Leonardo Jarrín Jarrín, Tania Elizabeth Pauker Cueva y Sonia Gabriela Vera García* a respeito do Equador, sinalizou que a análise das condições de admissibilidade das medidas provisórias se restringe aos elementos do artigo 63.2 da CADH, sugerindo que o obstáculo reside mais em uma praxe processual da Comissão do que em um impedimento normativo intransponível. Sendo assim, em situações-limite, como em casos de violações graves, maciças e sistemáticas de direitos humanos cometidas contra populações vulnerabilizadas ou em contextos de extrema violência, a CIDH poderia postular diretamente as medidas provisórias à Corte, sem demora.

A eficiência do sistema de medidas de urgência exige que a CIDH adote uma postura menos passiva na fase cautelar, transformando a morosidade em um caminho rápido com prazo limitado, onde o silêncio estatal seja lido como a prova cabal da ineficácia e urgência necessária para a intervenção vinculante da Corte. É necessário compreender que a rigidez processual não pode se sobrepor à efetividade da proteção, especialmente quando a inação estatal é evidente ou quando o lapso temporal se mostra incompatível com a extrema gravidade e a urgência do caso.

Referências

CARVAJAL-MARTÍNEZ, Jorge Enrique; GUZMÁN-RINCÓN, Andrés Mauricio. **¿Justicia demorada? El tiempo de los derechos en el Sistema Interamericano**. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Medellín, v. 47, n. 126, p. 143-167, 2017.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Asunto Gustavo Francisco Petro Urrego a respeito da Colômbia**. Medida Cautelar nº 374/13. Resolução nº 5, de 18 de março de 2014.

_____. **Asunto Gustavo Francisco Petro Urrego a respeito da Colômbia**. Medida Cautelar nº 374/13. Resolução nº 84, de 04 de novembro de 2020.

_____. **Asunto Fernando Alcibíades Villavicencio Valencia y otros a respeito do Equador**. Medida Cautelar nº 30/14. Resolução nº 6, de 24 de março de 2014.

_____. **Asunto Fernando Alcibíades Villavicencio Valencia y otros a respeito do Equador**. Medida Cautelar nº 30/14. Resolução nº 88, de 03 de dezembro de 2018.

_____. **Fortalecimento do monitoramento das medidas cautelares em vigor**. Resolução nº 2, de 15 de abril de 2020.

_____. **Fortalecimento do processo de trâmite de pedidos de medidas cautelares**. Resolução nº 3, de 14 de maio de 2018.

_____. **Medidas Cautelares**. Washington, D.C.: OEA, [2025]. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/decisiones/mc/sobre-cautelares.asp>. Acesso em: 20 mai. 2025.

_____. **Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. Washington, D.C.: OEA, 2013. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/ReglamentoCIDH2013.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2025.

_____. **Relatório Anual 2025**. Washington D. C.: CIDH, 2026

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Assunto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas a respeito do Brasil**. Medidas Provisórias. Resolução de 14 de novembro de 2014.

_____. **Asunto de diecisiete personas privadas de libertad a respeito da Nicarágua**. Medidas Urgentes. Resolução do Presidente de 21 de maio de 2019.

_____. **Asunto Edwin Leonardo Jarrín Jarrín, Tania Elizabeth Pauker Cueva y Sonia Gabriela Vera García a respeito do Equador**. Medidas Provisórias. Resolução de 08 de fevereiro de 2018.

_____. **Asunto Guanipa Villalobos a respeito da Venezuela**. Medidas Provisórias. Resolução de 15 de outubro de 2025.

_____. **Asunto Guerrero Gallucci a respeito da Venezuela**. Medidas Provisórias. Resolução de 21 de novembro de 2011.

_____. **Asunto Juan Sebastián Chamorro y otros a respeito da Nicarágua**. Ampliação de Medidas Provisórias. Resolução de 04 de novembro de 2021.

_____. **Asunto Miembros de la Agrupación de Ciudadanos dedicados a la Investigación de la Igualdad de los Derechos del Hombre (ACDIIDH) a respeito do Haiti**. Medidas Provisórias. Resolução de 24 de março de 2023.

_____. **Asunto Natera Balboa a respeito da Venezuela**. Medidas Provisórias. Resolução de 19 de agosto de 2013.

_____. **Asunto respecto a dos niñas del pueblo indígena Taromenane en aislamiento voluntario a respeito do Equador**. Medidas Provisórias. Resolução de 31 de março de 2014.

_____. **Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. San José: CorteIDH, 2009. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/reglamento.cfm>. Acesso em: 20 mai. 2026.

_____. **Relatório Anual 2025**. San José: CorteIDH, 2026.

FAÚNDEZ LEDESMA, H., **El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: Aspectos Institucionales y Procesales**. São José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999.

- FIX-ZAMUDIO, Héctor. **Protección jurídica de los derechos humanos**. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.
- GONZÁLEZ, Felipe. **As medidas de urgência no Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, v. 10, n. 18, 2013. Disponível em: <https://sur.conectas.org/medidas-de-urgencia-no-sistema-interamericano-de-direitos-humanos>. Acesso em: 20 mai. 2025
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)**. San José, 1969. Disponível em: <https://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-32.htm>. Acesso em: 20 mai. 2025
- _____. **Medidas Consiguientes a la Denuncia de la Carta de la Organización de los Estados Americanos por la República de Nicaragua CP/Res. 1234 (2466/23)**. Aprobada pelo Conselho Permanente na Sessão Ordinária de 8 de novembro de 2023. Washington D. C.
- TRIANA SÁNCHEZ, Jeymmy. **Las medidas cautelares de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) y su carácter vinculante**. 2014. Artigo argumentativo (Especialización en Derecho Sancionatorio) - Universidad Militar Nueva Granada, [s. l.], 2014. Disponível em: Repositório Institucional UMNG. Acesso em: 6 jul. 2026.

Declaração de uso de IA

As ferramentas de inteligência artificial Copilot e Gemini foram utilizadas como apoio para a programação do software de estatística e visualização. Todos os códigos gerados foram analisados pelo autor responsável.

A coleta de informações e fichamento das resoluções não foram realizados por IA.

Declaração de disponibilidade de dados da pesquisa

O conjunto de dados que embasam os resultados deste estudo está disponível em data.scielo.org e pode ser acessado em <https://doi.org/10.48331/SCIELODATA.MNQQ68>

Declaração de contribuição dos autores

Autor: Sílvia Maria da Silveira Loureiro

Conceptualization; funding acquisition; investigation; methodology; project administration; supervision; validation; writing – original draft; writing – review & editing.

Autor: Tatyane de Andrade Ferreira

Investigation; writing – original draft.

Autor: André Schinzel Braga

Data curation; formal analysis; methodology; resources; software; validation; visualization; writing – review & editing.

Autor: Monica Beatriz Rodrigues Braga

Conceptualization; investigation.

Declaração de conflito de interesse

Os autores declaram que não há conflito de interesse.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.