

DO DIREITO DE PETIÇÃO NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

FOR THE RIGHT OF INDIVIDUAL PETITION IN THE INTER- AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Mariane Miguel¹

Vivianne Rigoldi²

RESUMO

O objetivo do presente trabalho foi analisar os motivos para inexistência do direito de peticionamento individual direto na Corte Interamericana de Direitos Humanos, por meio de pesquisa bibliográfica e utilizando-se do método dedutivo. Comparou-se os sistemas de proteção globais e regionais de Direitos Humanos e seus avanços em relação ao sistema americano. O presente trabalho é justificado pela necessidade crescente de dar efetividade ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, possibilitando amplo acesso à justiça de todos os indivíduos que tem seus direitos violados pelo Estado. Ao final, concluiu-se que o sistema americano encontra-se atrasado em relação ao sistema global e não cumpre seu papel com eficiência.

Palavras-chave: Petição individual. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

ABSTRACT

The objective of the present study was to analyze the reasons for non-existence of the right to direct individual petition in the Inter-American Court of Human Rights, through bibliographical research and using the deductive method. It compared global and regional human rights protection systems and their advances in relation to the American system. This work is justified by the growing need to give effect to the International Human Rights Law, allowing wide access to justice for all individuals who have their rights violated by the State. In the end, it was concluded that the American system lags behind the global system and does not fulfill its role effectively.

Keywords: Individual petition. Inter-American Court of Human Rights. Inter-American Commission on Human Rights.

¹ Mestranda em Direito com fomento CAPES pelo Univem – Centro Universitário Eurípides Soares da Rocha. Linha de pesquisa: Construção do Saber Jurídico. Email: marixah@gmail.com

² Doutora em Direito área de concentração Sistema Constitucional de Garantia de Direitos pela Instituição Toledo de Ensino ITE-Bauru. Mestre em Direito pelo Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM (2009). Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho-UNESP (2002). Especialista em Direito Processual Civil pela Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha (1999). Email: vivianne@univem.edu.br

INTRODUÇÃO

O direito de petição individual diretamente à Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao contrário dos sistemas global e europeu de proteção, não é assegurado às vítimas ou seus representantes, em que pese a evolução das instâncias supranacionais para garantir a proteção dos direitos quando violados pelos próprios Estados.

Justifica-se o presente trabalho pela necessidade crescente de dar efetividade ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, possibilitando o acesso amplo à justiça de todos os indivíduos que tiveram seus direitos violados, no plano internacional. Necessário frisar que os sistemas regionais de proteção devem ampliar os direitos já consolidados no sistema global, o que não ocorreu no caso da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no que se refere ao direito de petição.

Os objetivos do presente trabalho consistem em verificar a existência do sistema de petição individual nos diferentes sistemas global e regionais de proteção, comparando-o com o sistema de peticionamento na Convenção Interamericana e o procedimento adotado. Ao averiguar que o sistema global se encontra mais avançado que o sistema regional americano, pergunta-se: existe eficiência no sistema de proteção na Corte Interamericana de Direitos Humanos?

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, através do método dedutivo. O artigo está dividido em três partes, tratando-se, no primeiro momento, de contextualizar o direito de petição, para em seguida apresentar o sistema de proteção americano, e, por último, verificar a efetividade do sistema bifásico de peticionamento perante a Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos.

1 DO DIREITO DE PETIÇÃO

A evolução dos direitos humanos, desde a metade do Século XX com o surgimento de organismos supranacionais destinados à proteção dos direitos do homem, trouxe ao ordenamento jurídico possibilidades inéditas na busca da plena realização de direitos do cidadão.

O legado da Declaração Universal de 1948, desde a sua preparação até sua projeção normativa em diversos tratados de direitos humanos regionais e constituições

nacionais, trouxe ao ordenamento jurídico uma agenda internacional de direitos do homem que não permite o retrocesso.

Conforme pensamento de Cançado Trindade (2001), uma das grandes prioridades da agenda contemporânea em matéria de direitos humanos está na garantia do acesso direto das vítimas de violações de direitos aos tribunais internacionais (TRINDADE, 2001, p. 14). Este artigo dedica-se ao tema, uma vez que o acesso direto ainda não é plenamente consolidado, mesmo após quase duas décadas desde que a temática permeia a discussão internacional.

Em primeiro lugar, cumpre tecer algumas considerações sobre o surgimento e evolução do direito de petição no plano internacional e nacional, verificando suas diferenças e semelhanças, bem como a importância de tal direito no ordenamento jurídico.

A internacionalização dos direitos humanos surge em um movimento extremamente recente na história, a partir do Pós-Guerra, como uma resposta às atrocidades e violações cometidos durante a Segunda Guerra Mundial, através do nazismo. O Estado foi apresentado como o grande violador de direitos humanos, e o legado da guerra foi a crença de que “parte destas violações poderiam ser prevenidas se um efetivo sistema de proteção de direitos humanos existisse” (BUERGENTHAL apud PIOVESAN, 2012, p. 39).

Na visão de Piovesan (2012), a barbárie do totalitarismo significou a ruptura do paradigma ético dos direitos humanos pautado na concepção do Estado como positivador de condutas que negam o valor da pessoa humana, como valor-fonte do Direito (PIOVESAN, 2012, p. 39). Nesse contexto surge a grande crítica e repúdio à concepção positivista de um ordenamento jurídico indiferente ao valor do ser humano.

O direito individual de recorrer às instâncias internacionais permite uma alternativa quando as instâncias nacionais falham, possibilitando uma forma subsidiária de resolução de conflitos. Conforme Ramos (2015), quando reconhecido o dever primário do Estado em prevenir violação de direitos protegidos ou reparação de danos às vítimas, a busca de instâncias superiores apenas ocorre de forma subsidiária, no caso de fracasso do Estado em promover esses direitos, invoca-se a proteção internacional (RAMOS, 2015, p. 76).

Tais direitos somente são garantidos aos cidadãos devido a característica objetiva dos tratados de Direitos Humanos, consistindo em uma obrigação objetiva internacional, um encargo que não depende de uma contraprestação específica de outro Estado-parte, uma vez que a obrigação é firmada para com a sociedade internacional. O regime objetivo dos tratados de direitos humanos é um conjunto de normas protetoras de um interesse coletivo dos Estados, cujo objeto e fim é a proteção de direitos do indivíduo (RAMOS, 2015, p. 45).

Neste sentido, pode-se dizer que a evolução da proteção dos direitos humanos passou por um processo de generalização, em que a unidade conceitual dos direitos inerentes à pessoa veio a transcender as distintas formulações de direitos em diferentes instrumentos normativos nacionais e internacionais (TRINDADE, 2003, p. 66).

A coexistência de diversos instrumentos internacionais de proteção e sua operação concomitante fez com que se cristalizasse o ideal comum de todos os povos, consagrando um núcleo básico de direitos inderrogáveis previstos nos distintos tratados de direitos humanos, de reconhecimento universal (TRINDADE, 2003, p.81).

Reconhece-se, dentre esse núcleo inderrogável de direitos humanos, o direito ao acesso à justiça, previstos nos artigos 8º e 10º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e ampliado pela Convenção Americana de Direitos Humanos, nos seus artigos 8º e 25, que versam sobre as garantias judiciais.

Conforme entendimento de Piovesan (2012), os sistemas globais de proteção, como a Declaração Universal, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, não são dicotômicos em relação aos sistemas regionais de proteção, mas complementares. Entende a autora que

Nessa ótica, os diversos sistemas de proteção de direitos humanos interagem em benefício dos indivíduos protegidos. Ao adotar o valor da primazia da pessoa humana, tais sistemas se complementam, somando-se ao sistema nacional de proteção, a fim de proporcionar maior efetividade possível na tutela e promoção de direitos fundamentais. Essa é, aliás, a lógica e a principiologia próprias do Direito dos Direitos Humanos (PIOVESAN, 2012, p. 44).

Neste raciocínio, entende-se que os sistemas de proteção regionais surgem de um núcleo inderrogável de direitos humanos, consolidados pelos sistemas globais de proteção, funcionando como ampliadores de direitos em âmbito regional. São tratados internacionais que ampliam a proteção aos direitos já consolidados globalmente, aprofundando e estabelecendo maior efetividade à proteção dos direitos individuais.

Dentre eles, o direito ao acesso à justiça faz parte do núcleo inderrogável de direitos humanos consolidados desde a Declaração Universal, em 1948, somente permitindo aos tratados regionais a ampliação do acesso à justiça em todas as instâncias e órgãos tanto quanto forem possíveis.

A problemática se desenvolve, nesse âmbito, uma vez que o direito ao acesso direto do indivíduos, supostas vítimas, aos tribunais internacionais, ainda não se encontra plenamente consolidado em âmbito regional, em que pese existir no sistema global de direitos humanos. Neste sentido, a lógica da consolidação e ampliação de direitos, dos sistemas globais para os sistemas regionais, não se verifica.

O direito ao peticionamento individual, no sistema global,

[...] é um mecanismo convencional de proteção dos direitos humanos que possibilita a atuação direta e independente do indivíduo no cenário internacional na medida em que não exige a intermediação de um Estado Parte ou de outra entidade.

Com o objetivo de proporcionar o amplo acesso a esse mecanismo, e observando, assim, o princípio da máxima proteção, as regras procedimentais estabelecidas em documentos infraconvencionais (*rules of procedures*) estão voltadas para a promoção de um procedimento simples e informal (DANTAS, 2012, p. 204).

Verifica-se que o sistema de peticionamento individual, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), ocorre de forma simplificada, inclusive sem a necessidade de assessoramento de advogado, com o objetivo de ampliar ao máximo o acesso aos tribunais internacionais.

Além disso, conforme destaca Dantas (2012, p. 205), o fato de a petição não vir acompanhada de todos os documentos e informações não é capaz, por si só, de evitar o seu recebimento, em consonância com os princípios da primazia dos direitos humanos e da máxima proteção. Os requisitos formais para que a petição individual seja recebida concentram-se na não anterioridade da ação denunciada, não apreciação de fato anterior por outro organismo internacional e o esgotamento dos recursos internos.

Não há óbice, no sistema global, em relação à legitimidade ativa para apresentar petições aos comitês da ONU, ao contrário do sistema regional americano. Cançado Trindade explica que, ao serem concebidos os sistemas de proteção da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, os mecanismos não previram originalmente a representação direta dos indivíduos nos procedimentos perante as cortes internacionais.

Ao serem concebidos os sistemas de proteção das Convenções Européia e Americana sobre Direitos Humanos, os mecanismos enfim adotados não consagraram originalmente a representação direta dos indivíduos nos procedimentos perante os dois

tribunais internacionais de direitos humanos criados pelas duas Convenções (as Cortes Européia e Interamericana de Direitos Humanos), – os únicos tribunais do gênero existentes sob tratados de direitos humanos até o presente. As resistências, então manifestadas, – próprias de outra época e sob o espectro da soberania estatal, – ao estabelecimento de uma nova jurisdição internacional para a salvaguarda dos direitos humanos, fizeram com que, pela intermediação das Comissões (Européia e Interamericana de Direitos Humanos), se buscasse evitar o acesso direto dos indivíduos aos dois tribunais regionais de direitos humanos (as Cortes Européia e Interamericana de Direitos)(TRINDADE, 2001, p. 14).

Embora as duas cortes internacionais, tanto a Européia quanto a Interamericana de Direitos Humanos, tenham sido concebidas inicialmente sem a possibilidade de peticionamento individual direto, hoje subsiste somente a Corte Interamericana com tal óbice, devendo o peticionamento individual passar pela intermediação das Comissões para o acionamento da Corte.

Isto porque, em novembro de 1998, com a entrada em vigor do Protocolo n. 11 à Convenção Europeia de Direitos Humanos, torna-se possível o acesso direto a um tribunal internacional *jus standi*, como verdadeiro sujeito de plena capacidade jurídica internacional, conforme ressalta Trindade (2001, p. 15). E conclui o autor, “Isto só foi possível em razão de uma nova mentalidade quanto à proteção dos direitos humanos nos planos internacional e nacional” (TRINDADE, 2001, p. 15).

Ainda que o sistema europeu de proteção tenha sido concebido com a sistemática de peticionamento através de comissões, que seriam posteriormente analisados e remetidos à Corte, o sistema de petições individuais entrou em vigor a partir de 1998, e hoje a Corte Europeia de Direitos Humanos recebe petições diretamente das supostas vítimas.

Verifica-se, portanto, que a proteção dos direitos humanos no tocante ao acesso à justiça tem seguido, na Europa, os contornos já delineados pela ONU, garantindo a capacidade postulatória *jus standiem* um tribunal internacional, através do acesso direto da suposta vítima à jurisdição internacional.

Contudo, o sistema interamericano não possui, até o momento, um sistema que permite ao indivíduo recorrer à Corte Internacional de maneira direta, devendo passar, obrigatoriamente, pelo crivo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que examinará o caso, realizará uma investigação e somente levará o caso ao tribunal quando convencida. Esse longo processo será detalhadamente explicado no tópico a seguir.

2 O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Além do sistema global de proteção de direitos humanos, consolidado no âmbito da ONU, surgem os sistemas regionais de proteção na Europa, América e África, com o objetivo de internacionalizar os direitos humanos na esfera regional.

Os sistemas regionais de proteção de direitos humanos não surgem como uma antítese ao sistema global, nem mesmo como sistemas de proteção subsidiários ou de menor hierarquia. Os sistemas global e regionais coexistem de forma complementar, conforme já explanado no capítulo anterior, garantindo os mesmos direitos ou ampliando-os, visando fortalecer a proteção do indivíduo.

As vantagens dos sistemas regionais são múltiplas, conforme aponta Rhona K.M. Smith (apud PIOVESAN, 2012):

Na medida em que um número menor de Estados está envolvido, o consenso político se torna mais facilitado, seja com relação aos textos convencionais, seja quanto aos mecanismos de monitoramento. Muitas regiões são ainda relativamente homogêneas, com respeito à cultura, à língua e às tradições, o que oferece vantagens (SMITH apud PIOVESAN, 2012, p. 90).

Por se tratarem de um número menor de Estados envolvidos, em regiões muitas vezes próximas em linguagem, cultura e costumes, o consenso político para a configuração de um tratado internacional se torna facilitado. Desta forma, os sistemas regionais de proteção conseguem aprofundar a proteção dos direitos humanos, uma vez que a discussão se torna facilitada em âmbito regional.

Além disso, os países do sistema regional podem refletir sobre as peculiaridades e valores históricos de um povo com maior propriedade, resultando em uma aceitação mais espontânea e na possibilidade de exercer maiores pressões pela proximidade geográfica com Estados vizinhos, em caso de violações (PIOVESAN, 2012, p. 91).

Nas Américas, a proteção dos direitos humanos é formada essencialmente em duas bases legais fundamentais: a Carta da OEA e a Convenção Americana de Direitos Humanos. Cite-se, ainda, a existência de mais de dois diplomas normativos que não serão tratados neste artigo, que são a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e o Protocolo de San Salvador.

Descreve Ramos (2012) os dois sistemas de proteção formados no sistema americano:

Esses diplomas forjaram dois sistemas de proteção, que interagem de modo expresso. O primeiro sistema é o da *Organização dos Estados Americanos* (OEA), que utiliza os preceitos primários da Carta de criação da própria OEA e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. O segundo é o sistema da *Convenção Americana de Direitos Humanos*, criado no bojo da própria OEA (RAMOS, 2015, p. 201).

Os dois sistemas funcionam concomitantemente, pois se tratam de diplomas legais com maior e menor níveis de abrangência e especialidade. O primeiro sistema, da Carta da OEA, tem como principal função promover o respeito e defesa dos direitos humanos, além de funcionar como órgão consultivo da OEA em tal matéria. Tendo sido o primeiro sistema de proteção americano, no início, restringiu-se a promover os direitos humanos consagrados pela Declaração Americana, não tendo estabelecido outros poderes para assegurar o respeito a tais direitos (RAMOS, 2015, p. 206).

Conforme explicita Ramos (2015), o primeiro passo concreto para assegurar o respeito aos direitos previstos na Carta da OEA foi a criação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em 1967. A Comissão deveria funcionar provisoriamente até a adoção de uma Convenção Interamericana de Direitos Humanos, um tratado internacional que já estava previsto desde a Carta da OEA, que estabeleceria o funcionamento, sua competência e estrutura.

No entanto, autorizada por protocolos aprovados em diversas conferências no âmbito da OEA, a Comissão transformou-se em verdadeiro órgão de supervisão internacional do cumprimento da Carta da OEA e da Declaração Americana, sendo autorizada a receber e examinar petições sobre pretensas violações de direitos. Sua clara missão era zelar, pelo prisma jurídico, pela promoção de direitos humanos (RAMOS, 2015, p. 2013).

Sobre a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, explica Piovesan (2012):

Promover a observância e a proteção dos direitos humanos na América é a principal função da Comissão Interamericana. Para tanto, cabe-lhe fazer recomendações aos Estados-partes, prevendo a adoção de medidas adequadas à proteção desses direitos; preparar estudos e relatórios que se mostrem necessários; solicitar aos governos informações relativas às medidas por eles adotadas concernentes à efetiva aplicação da Convenção, e

submeter um relatório aula à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (PIOVESAN, 2012, p. 131).

Portanto, no sistema de proteção da Carta da OEA, os Estados-partes estão sujeitos às recomendações da Comissão Interamericana, que pode solicitar informações, preparar estudos e relatórios prevendo a adoção de medidas para a promoção dos direitos constantes da Carta. Em resumo, todos os Estados-partes da Organização são signatários da Carta, e estão submetidos, obrigatoriamente, a este sistema de proteção.

Entretanto, o sistema de proteção da Carta da OEA atua de maneira subsidiária ao sistema da Convenção Americana, ou seja, aqueles que não são signatários da Convenção estarão sujeitos às sanções previstas pela Convenção, sendo que a Comissão atuará sob a égide de tal diploma e de acordo com as sanções nele previstas. Em resumo,

Há, então, uma relação de subsidiariedade: caso o Estado tenha ratificado a Convenção Americana, a Comissão atuará sob a égide de tal diploma; se pertencer ao grupo de 12 Estados que ainda não a ratificou, a Comissão atuará de acordo com a Carta da OEA e a Declaração Americana de Direitos do Homem (RAMOS, 2015, p. 214)

Ilustração 1: Sistema de Proteção de Proteção de Direitos Humanos na OEA



Conforme explica Ramos (2015), existem dois círculos concêntricos, sendo o primeiro um círculo amplo composto pelo sistema da Carta da OEA, englobando os 35 Estados-partes, e um círculo menor, composto pelos 23 Estados que ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos. Assim, “A diferença está no compromisso mais denso

firmado pelos integrantes do segundo sistema, que conta inclusive com um tribunal especializado em direitos humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, como veremos”. (RAMOS, 2015, p. 202)

Em ambos os casos, a Comissão Interamericana possui competência para proteção dos direitos humanos, diferindo apenas no diploma legal internacional a ser aplicado, ou seja, ora a Comissão aplica o sistema da Carta da OEA, ora aplica a sistemática prevista pela Convenção Americana, a depender do Estado ter ou não ratificado a Convenção.

Além de zelar, com prisma jurídico, pela promoção dos direitos humanos, a Comissão tem competência para examinar comunicações encaminhadas por indivíduos, grupo de indivíduos, ou ainda de entidades não governamentais, que contenham denúncia de violação de direito consagrado pela Carta da OEA, pela Declaração Americana ou pela Convenção.

O procedimento de petições, inspirado no sistema europeu de proteção, possui duas fases, sendo a primeira etapa perante a Comissão Interamericana, e uma segunda etapa, que pode seguir para a Assembleia Geral da OEA (no caso de Estados que não ratificaram a Convenção) ou para a Corte interamericana de Direitos Humanos, de acordo com o procedimento previsto no Estatuto da Convenção.

A este respeito, explica Piovesan (2012)

A petição, tal qual no sistema europeu, deve responder a determinados requisitos de admissibilidade, como o prévio esgotamento dos recursos internos – salvo no caso de injustificada demora processual, ou no caso de a legislação doméstica não prover o devido processo legal. (PIOVESAN, 2012, p. 133-134)

Embora tenha sido inspirada no modelo europeu, mantendo-se o procedimento bifásico (modelo este que, conforme visto no primeiro capítulo, foi abandonado pela Corte Europeia desde 1998), difere-se por dispor que qualquer pessoa, não somente a vítima, pode endereçar uma petição à Comissão. No entanto, esta mesma pessoa – vítima, seus representantes ou terceiro – não pode encaminhar sua denúncia diretamente à Corte interamericana em nenhuma hipótese.

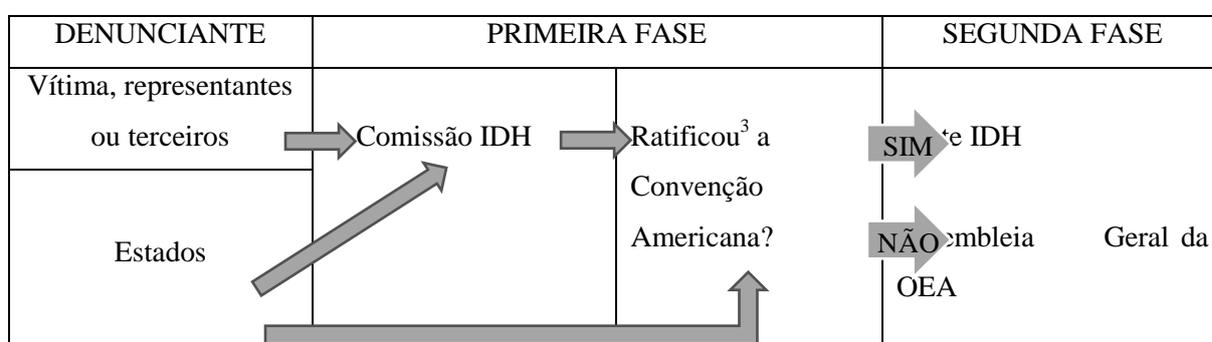
Explica Ramos (2015) que,

No exercício de sua jurisdição contenciosa, a Corte interamericana só pode ser acionada (*jus standi*) pelos Estados contratantes e pela Comissão Interamericana de Direitos

Humanos, que exerce função similar à do Ministério Público brasileiro (RAMOS, 2015, p. 224)

Dessa forma, para que uma demanda chegue à Corte Interamericana de Direitos Humanos, a vítima, seus representantes ou terceiros deverão obrigatoriamente passar pela análise da Comissão Interamericana que, após emitir relatório, poderá encaminhar ou não o caso à Corte.

Tabela 1: O procedimento bifásico da Comissão Interamericana de Direitos Humanos



Observa-se que o procedimento bifásico do sistema de proteção americano permite ao Estado contratante a denúncia direta à Corte interamericana, embora, até hoje, nenhum Estado tenha ingressado com qualquer ação direta. As petições são tradicionalmente enviadas à Comissão, que analisa tanto a admissibilidade da demanda, quanto o seu mérito, e conforme explica Ramos (2015, p. 225), caso a Comissão archive o caso, não há recurso disponível à vítima. Em termos práticos, a Comissão se torna o intérprete definitivo da Convenção Americana.

3 DIREITO DE PETIÇÃO INDIVIDUAL NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

O atual procedimento interamericano, inspirado em seu congênere europeu, conta com duas etapas, sendo a primeira indispensável, perante a Comissão IDH e uma eventual

³ O reconhecimento da jurisdição da Corte IDH não é obrigatório. O Estado pode ratificar a Convenção e não reconhecer a competência da Corte, de acordo com o art. 62, I, do Pacto de San José da Costa Rica. Nestes casos, a denúncia seguirá subsidiariamente para a Assembleia Geral da OEA.

segunda etapa perante a Corte IDH. A Comissão IDH exerce função similar ao Ministério Público, sendo, além dos próprios Estados contratantes, a única legitimada a iniciar uma ação perante a Corte IDH.

Portanto, não é possível, no sistema atual, o acesso direto do indivíduo à Corte, através de petição individual, ou mesmo de terceiros, tal como órgãos e entidade não-governamentais. Tal óbice ocorre na contramão da tendência dos sistemas globais de proteção de direitos humanos, que influenciaram o sistema europeu a modificar seu procedimento, possibilitando o acesso direto do indivíduo à Corte Europeia de Direitos Humanos, com o Protocolo n,11, no ano de 1998.

Por outro lado, as vítimas e terceiros interessados possuem a faculdade de participar, uma vez denunciado, de todo o procedimento junto à Corte, podendo peticionar de forma incidental no processo. No entendimento de Cançado Trindade (2001):

É certo que a Convenção Americana determina que só os Estados Partes e a Comissão têm direito a “submeter um caso” à decisão da Corte (art.61(1)); mas a Convenção, por exemplo, ao dispor sobre reparações, também se refere à “parte lesada” (art. 63(1)), i.e., as vítimas e não a Comissão. Com efeito, reconhecer o *locusstandi in judicio* das vítimas (ou de seus representantes) ante a Corte (em casos já submetidos a esta pela Comissão) contribui à “jurisdicionalização” do mecanismo de proteção [...]. (TRINDADE, 2001, p. 16)

A participação da vítima ou seus representantes evidencia que a Comissão não é rigorosamente “parte” no processo, mas antes guardiã da aplicação correta da Convenção. As vítimas são integradas à delegação da Comissão como assistentes, esclarecendo a ambiguidade sobre o real papel da Comissão no processo internacional.

Entretanto, essa ambiguidade persiste até que se reconheça definitivamente a possibilidade do peticionamento individual. Argumenta Cançado Trindade (2001) que a evolução do sistema americano deve se dar pela gradual jurisdicionalização do mecanismo de proteção, afastando definitivamente a politização da matéria, que passa a ser tratada exclusivamente à luz de regras do direito. (TRINDADE, 2001, p. 16)

Existe, no atual momento, uma crise de efetividade da Comissão IDH, que contava com aproximadamente 20 advogados, equipe reduzida para análise de aproximadamente duas mil petições por ano (RAMOS, 2015, p. 267). O sistema bifásico, com a Comissão financiada de modo insuficiente pela OEA e contando com poucos recursos,

fracassa em termos de celeridade e produtividade, gerando sentimento de “filtro excessivo” em favor dos Estados.

Conforme dados apresentados no Relatório Anual de 2017 da CIDH, o órgão recebeu um total de 2.494 novos casos, destes, admitiu apenas 463 e inadmitiu 1708 para processamento, restando pendentes de estudo ao final de 2017 um total de 4.002 casos. Em trâmite de admissibilidade e mérito, estavam 2.622 casos ao final do ano. Foram admitidas 45 medidas cautelares, e apenas 17 casos foram apresentados à Corte IDH (CIDH, 2017, p.55-76)

Destaca-se, também, a lentidão no processamento dos casos desde a data da petição na Comissão até a sentença definitiva da Corte IDH. Em alguns casos, a Comissão leva anos para se convencer da existência da violação até a elaboração do relatório, e a Corte, por sua vez, também leva anos para sentenciar o caso. Ramos (2015, p. 268) cita o caso *Gomes Lund* contra o Brasil, no qual, da petição até o primeiro relatório, a Comissão levou 13 anos (1995-2008).

Tanto Piovesan (2012) quanto Ramos (2015) mencionam a importância de Cançado Trindade como ilustre defensor de uma mudança radical na Convenção, possibilitando o peticionamento individual diretamente à Corte, tal qual ocorreu com a Comissão Europeia, através do Protocolo n.11. Cançado Trindade (2001) defende o necessário reconhecimento do *jus standi* das vítimas ante a Corte Interamericana como evolução natural do Direito Internacional dos Direitos Humanos:

Na continuação desta evolução a partir de tal *locus standi*, estamos empenhados todos os que, no sistema interamericano, comungamos do mesmo ideal, para lograr o reconhecimento futuro do direito de acesso direto dos indivíduos à Corte (*jus standi*), para submeter um caso concreto diretamente a ela, prescindindo totalmente da Comissão para isto. O dia em que o logremos, que sinceramente espero seja o mais rápido possível, - a exemplo da entrada em vigor iminente, em 01 de novembro de 1998, do Protocolo n.11 à Convenção Européia de Direitos Humanos (supra), - teremos alcançado o ponto culminante, também em nosso sistema interamericano de proteção, de um grande movimento de dimensão universal a lograr o resgate do ser humano como sujeito do Direito internacional dos Direitos Humanos, dotado de plena capacidade jurídica internacional (TRINDADE, 2001, p. 19)

Embora o autor tenha afirmado esperar que a mudança ocorreria “o mais rápido possível”, verifica-se, na realidade, que não foram dados muitos passos nessa direção ao

longo dos últimos anos. Entende Ramos (2015, p. 269) que o risco de congestionamento e caos na tramitação é imenso, prescindindo de investimentos estruturais na Comissão e na Corte IDH; contudo, somente assim o sistema interamericano de proteção cumprirá sua finalidade e atenderá a agenda internacional.

Na análise de Piovesan (2012, p. 159), o acesso direto dos indivíduos à jurisdição internacional constitui uma grande conquista no universo conceptual do Direito, que possibilita ao ser humano reivindicar direitos contra todas as manifestações de poder arbitrário, dando, assim, um conteúdo ético às normas tanto de direito interno, como de direito internacional.

Com tais reflexões, espera-se uma mudança no regulamento da Comissão IDH, seguindo o curso evolutivo dos mecanismos de proteção global e europeu, de forma a assegurar o direito de petição individual diretamente à Corte Interamericana, abolindo o procedimento bifásico que se encontra atualmente sobrecarregado.

CONCLUSÕES

A evolução dos sistemas de proteção global e regionais trouxe ao ordenamento jurídico internacional a possibilidade de provocação de instâncias supranacionais para garantir a proteção de direitos humanos violados pelos próprios Estados. As cortes internacionais surgem como fenômeno inédito e necessário, como especial *locus* para a proteção de direitos humanos.

No entanto, o direito de petição individual diretamente à Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao contrário dos sistemas global e europeu, não é assegurado à vítima ou seus representantes. Necessariamente, uma petição ao sistema interamericano deverá passar pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, onde serão verificados requisitos do sistema regional de proteção.

Frise-se, ainda, que os sistemas de proteção regionais surgem de um núcleo inderrogável de direitos humanos, devendo a Convenção Americana funcionar como um ampliador da proteção dos direitos já consolidados globalmente, aprofundado e dando maior efetividade à proteção dos direitos humanos.

No entanto, no sistema da Comissão IDH, ao contrário do sistema global, o direito de petição direta à Corte IDH não é possível para as vítimas ou seus representantes, em contradição com a agenda global de proteção dos direitos humanos. Sendo obrigatório o crivo

da Comissão, caso esta entenda pela inadmissão do caso, não há recurso cabível ao peticionante, e o processo não segue para a Corte.

Revela-se, portanto, que a Comissão se torna, na prática, o intérprete definitivo da Convenção Americana, sendo ela responsável por averiguar não somente os requisitos formais, mas o mérito da demanda. Sendo a Comissão formada por poucos profissionais e contanto com recursos escassos, esse procedimento tende a rejeitar a maioria das petições encaminhadas ao órgão, além de se encontrar em uma crise de efetividade (e eficiência). Por fim, faz-se necessária uma mudança radical no sistema americano, tal qual ocorreu no sistema europeu, de forma a abolir o sistema bifásico e tornar coadjuvante o papel da Comissão Interamericana, para que esta possa atuar como assistente das supostas vítimas com *jus standi* internacional e não o oposto, como acontece atualmente.

REFERÊNCIAS

CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Informe Anual 2017 de la CIDH**. Capítulo II: Peticiones, casos y medidas cautelares. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2017/indice.asp>. Acesso em 20/09/2018.

DANTAS, Carla. **Direito de Petição do Indivíduo no Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos**. In: SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos / Sur – Rede Universitária de Direitos Humanos – v.1, n.1, jan.2004 – São Paulo, 2004.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. 3ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos**. 4ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Memorial em prol de uma nova mentalidade quanto à proteção dos Direitos Humanos nos planos Internacional e Nacional**. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, v. 2, n. 2, 2001.

Submissão: 20.09.2018

Aprovação: 20.10.2018