

<http://dx.doi.org/10.21527/2317-5389.2022.20.12562>

ANÁLISE CRÍTICA QUANTO AO PAPEL DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DIANTE DA GARANTIA DA JURISDIÇÃO INTERNACIONAL E DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE PELO INDIVÍDUO

Daniely Cristina da Silva Gregório

Autora correspondente: UniCesumar. Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas. Av. Guedner, nº 1.610, CEP 87.050-900 – Maringá/PR, Brasil. Bolsista pelo Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Superior (Prosup/Capes). <https://orcid.org/0000-0002-2550-7065>. <http://lattes.cnpq.br/7288160655340267>. daniely.greg@gmail.com

Rodrigo Valente Giublin Teixeira

Doutor pela PUC/SP. MBA pela FGV. Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas (PPGCJ) da Universidade Cesumar (UNICESUMAR). Bolsista Produtividade em Pesquisa do Instituto Cesumar de Ciência, Tecnologia e Inovação (ICETI). <http://lattes.cnpq.br/9514467370087290>. <https://orcid.org/0000-0001-6562-6731>

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar o papel da Comissão Interamericana de Direitos Humanos como forma de acesso à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos pelos indivíduos, pois, conforme prevê a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, todas as denúncias de violação aos direitos humanos cometidas por seus Estados-partes devem ser apresentadas perante o referido órgão. Trata-se, assim, de um tema atual e relevante, uma vez que se refere não só à garantia da jurisdição internacional ao indivíduo, reconhecido nos últimos anos como sujeito de Direito Internacional, mas também aos direitos mais importantes para a vida e existência da pessoa humana. O método utilizado para chegar ao resultado pretendido é o dedutivo, partindo-se das diversas normativas vigentes quanto aos complexos organismos que compõem o plano americano de defesa dos direitos humanos, além de uma pesquisa teórico-bibliográfica e da análise de artigos científicos e dos ensinamentos de autores do Direito Internacional. Discute-se, portanto, a efetividade do procedimento de proteção internacional dos direitos humanos e dos direitos da personalidade no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e de seus Estados-membros.

Palavras-chave: jurisdição internacional; Comissão Interamericana de Direitos Humanos; Corte Interamericana de Direitos Humanos; direitos humanos; direitos da personalidade.

CRITICAL ANALYSIS OF THE ROLE OF THE INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS REGARDING THE GUARANTEE OF INTERNATIONAL JURISDICTION AND PERSONALITY RIGHTS FOR THE INDIVIDUAL

ABSTRACT

This article aims to analyze the role of the Inter-American Commission on Human Rights as a way of access by individuals to the jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights, because, as provided for the American Convention on Human Rights, all complaints of human rights violations committed by its States Parties must be submitted before that organ. It is, therefore, a current and relevant theme, since it refers not only to the guarantee of international jurisdiction to the individual, recognized in recent years as a subject of international law, but also to the most important rights for the life and existence of the human person. The method used to reach the desired result is the deductive one, starting from the many normative in force regarding the complex organs that make up the American plan for the defense of human rights, in addition to theoretical-bibliographic research and analysis of scientific articles and teachings authors of International Law. Thus, the effectiveness of the procedure for the international protection of human rights and personality rights within the Inter-American Human Rights System and its Member States is discussed.

Keywords: international jurisdiction; Inter-American Commission on Human Rights; Inter-American Court of Human Rights; human rights; personality rights.

Submetido em: 27/7/2021
Aceito em: 3/10/2022

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, em especial após os conflitos violentos que ocorreram no século 20, tais como a Primeira (1914-1918) e a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a proteção dos direitos humanos e dos direitos da personalidade tornou-se um dos principais objetivos a serem alcançados pelos Estados, o que resultou não só na proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Organização das Nações Unidas, como também na criação de sistemas regionais para proteção dos direitos humanos.

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos foi então instituído para regular de forma mais específica a garantia desses direitos no âmbito do continente americano, dispondo, para tanto, da Organização dos Estados Americanos e de seus órgãos especializados para que os direitos humanos sejam respeitados por seus Estados-membros.

É nesse sentido que a Convenção Americana de Direitos Humanos, principal documento regional no que se refere à proteção desses direitos, atribuiu à Comissão Interamericana de Direitos Humanos a função de receber e processar as denúncias de violação dos direitos humanos apresentadas pelos indivíduos e pelos Estados diante dos países que a ratificaram. Igualmente incumbiu ao referido órgão o dever de encaminhar à Corte Interamericana de Direitos Humanos as petições apresentadas pelos indivíduos, visto que esses, ao contrário dos Estados, não possuem acesso direto a sua jurisdição.

Aprofundar-se no estudo dessa sistemática internacional é de extrema importância para que se possa atestar a (in)efetividade da Comissão Interamericana de Direitos Humanos como órgão central na proteção dos direitos humanos no plano interamericano, pois, diante de tais considerações, questiona-se: Seu papel é suficiente para a garantia desses direitos ou se mostra ineficaz ao indivíduo que deseja acionar a Corte Interamericana de Direitos Humanos?

Sendo assim, utilizando-se do método dedutivo, faz-se necessário analisar esse mecanismo de peticionamento perante a Comissão e a sua relação com a Corte Interamericana, para, após essa compreensão, entendendo-se os direitos aqui protegidos, apontar as críticas trazidas pela doutrina e especialistas do Direito Internacional.

2 SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Os direitos humanos passaram a se destacar com mais intensidade no cenário internacional em 1945, após o final da Segunda Guerra Mundial, quando as atrocidades cometidas pelo nazifascismo provocaram um movimento de busca pela recuperação da dignidade humana (ACCIOLY *et al.*, 2012).

Assim, ainda que a Organização das Nações Unidas (ONU) tenha elaborado e desenvolvido a Declaração Universal dos Direitos Humanos e diversos instrumentos sobre o tema, a criação de sistemas regionais em matéria de proteção dos direitos humanos foi de extrema importância para sua maior efetividade.

É por essa razão que, para Ricardo Castilho, há grande vantagem em se criar sistemas regionais para proteção de tais direitos, pois, embora subordinados ao sistema global, possibilitam o desenvolvimento de aparatos jurídicos próprios que levam em consideração as especificidades e características históricas e culturais dos países envolvidos (CASTILHO, 2019).

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos foi formalmente instituído com a aprovação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, em 1948, durante a IX Conferência Internacional Americana que, na mesma ocasião, adotou a Carta da Organização dos Estados Americanos, instrumento que estabelece os direitos fundamentais da pessoa humana como um de seus mais relevantes princípios.

A Organização dos Estados Americanos (OEA), fundada em 1948 com a assinatura da Carta da OEA, dispõe de uma complexa estrutura institucional para consecução de seus propósitos: a Assembleia Geral, a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, o Conselho Permanente, o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral, a Comissão Jurídica Interamericana, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Secretaria Geral, as Conferências Especializadas, os Organismos Especializados e outras entidades que podem ser estabelecidas pela Assembleia Geral.

Diante de todo esse sistema, contudo, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) é considerada seu órgão principal, o qual tem como função “promover e supervisionar o cumprimento dos direitos humanos” (COELHO, 2007, p. 65), bem como servir de órgão consultivo às matérias relacionadas ao cumprimento desses direitos.

Para que não restassem dúvidas acerca da abrangência e dos direitos protegidos pela CIDH, em 1969 foi aprovada a Convenção Americana sobre Direitos Humanos que, apesar de ter entrado em vigor apenas em 1978, após a ratificação de 11 países,¹ definiu os direitos humanos que deveriam ser respeitados e garantidos por esses Estados.

A Convenção Americana, também chamada de Pacto de San José da Costa Rica, é dotada de grande importância, especialmente por ter previsto a criação de mecanismos de monitoramento e efetivação de tais direitos (CORREIA, 2008), entre esses a Corte Interamericana de Direitos Humanos que, de acordo com suas atribuições e o que dispõe seu Estatuto, consiste em uma instituição judiciária autônoma, não sendo, portanto, um dos órgãos que compõem a ordem institucional da OEA.

Cumprir destacar que a Corte possui competência consultiva e contenciosa, conforme prevê o texto da Convenção. A função consultiva, de maneira geral, pode ser requerida por qualquer Estado-membro da OEA a fim de que os instrumentos que tutelam os direitos humanos nos Estados americanos sejam interpretados; já a função contenciosa é de caráter facultativo, vez que o Estado deverá ratificar a Convenção e reconhecer expressamente a jurisdição do referido tribunal (RAMOS, 2019).

Nota-se, assim, que o sistema interamericano é particularmente marcado pelo protagonismo de inúmeros atores, tendo em vista que “interagem Estados, vítimas, organizações da sociedade civil nacionais e internacionais, a Comissão e a Corte Interamericana no âmbito da Organização dos Estados Americanos” (PIOVESAN, 2014, p. 89).

A partir desta contextualização e da relevância desse sistema regional para proteção dos direitos humanos, enfatiza-se a necessidade de compreender o papel e o funcionamento da

¹ Na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, realizada em novembro de 1969, em San José da Costa Rica, os delegados dos Estados-membros da OEA adotaram a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a qual entrou em vigor no dia 18 de julho de 1978, quando o décimo primeiro país depositou sua ratificação, sendo eles: Costa Rica, Colômbia, Honduras, Haiti, Equador, República Dominicana, Guatemala, Panamá, El Salvador, Peru e Granada.

CIDH, em especial a sua competência no recebimento e investigação das denúncias relativas às violações desses direitos.

2.1 O papel da Comissão Interamericana de Direitos Humanos

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, como já mencionado, é o principal órgão da OEA. Além de proteger os direitos previstos pela Carta da Organização e pela Declaração Americana, no entanto, a CIDH é também considerada um órgão da Convenção Americana, tendo, portanto, um duplo papel perante esse sistema de proteção dos direitos humanos.

Em que pese tamanha importância direcionada à Comissão, ela foi criada de forma provisória e, somente após a edição do Protocolo de Buenos Aires, em 1967, é que esse *status* foi reconhecido, incorporando-a permanentemente à estrutura da OEA (RAMOS, 2014).

Como órgão central da Organização Americana, mesmo antes das previsões específicas em seu regulamento, a atuação da CIDH sempre esteve ligada à proteção e à promoção dos direitos humanos nos países do continente americano (RIO *et al.*, 2014) e, justamente por esse motivo, para que sua operação não seja afetada por interesses individuais, ela possui caráter autônomo em relação à OEA e seus Estados-membros.

A composição da CIDH é realizada por meio de votação secreta pela Assembleia Geral a partir de listas de nomes indicados pelos próprios governos. Nessa sistemática, cada Estado pode indicar até três indivíduos da nacionalidade de qualquer país que compõe a Organização, observando-se que, necessariamente, no caso de lista tríplice, um desses candidatos não poderá ser de sua própria nacionalidade – assim como não poderá ser eleito mais de um representante do mesmo país. Conforme estabelece o Estatuto da Comissão, serão sete escolhidos para mandatos de quatro anos, os quais cumprirão suas obrigações de forma independente e imparcial, gozando-se, para tanto, de imunidades e privilégios decorrentes da função exercida.²

Desta forma, entendendo-se o funcionamento da Comissão, passa-se ao ponto principal deste tópico, qual seja, as funções exercidas pela CIDH com a finalidade de cumprir seu papel perante as normativas que regulam sua atividade.

Flávia Piovesan aduz que “promover a observância e a proteção dos direitos humanos na América é a principal função da Comissão Interamericana” (2019, p. 159). Assim sendo, tanto em caráter geral quanto individual ela deverá trabalhar na conscientização dos Estados e seus governos, assim como de seus povos, acerca da importância e imprescindibilidade do respeito àqueles direitos (RIO *et al.*, 2014).

A Comissão pode ser considerada um verdadeiro órgão de monitoração dos Estados-membros, pois, para cumprir com todos os seus objetivos, sua atuação abrange diversas tarefas previstas por seu Estatuto, pela Carta da OEA e pela Convenção Americana, seja em

² Os membros que compõem a Comissão na data de elaboração deste trabalho, sua nacionalidade e período de mandato, são: Antonia Urrejola Noguera (Chile, 1/1/2018 – 31/12/2021), Julissa Mantilla Falcón (Peru, 1/1/2020 – 31/12/2023), Flávia Piovesan (Brasil, 1/1/2018 – 31/12/2021), Margarette May Macaulay (Jamaica, 1/1/2016 – 31/12/2023), Esmeralda Arosemena de Troitiño (Panamá, 1/1/2016 – 31/12/2023), Joel Hernández García (México, 1/1/2018 – 31/12/2021) e Edgar Stuardo Ralón Orellana (Guatemala, 1/1/2020 – 31/12/2023).

matéria consultiva e de relatoria, seja como responsável pelo recebimento de denúncias relativas às violações de direitos humanos.

Quanto à função consultiva, Rodrigo Meirelles Gaspar Coelho discorre que a Comissão, por intermédio da Secretaria Geral da OEA, atenderá as solicitações de parecer realizadas por seus Estados-membros no que se refere às questões de direitos humanos protegidas pela Convenção e pela Declaração Americana e, havendo requerimento, poderá prestar assessoramento a esses Estados (COELHO, 2007).

Ainda, entre suas atividades, pode-se citar a competência e legitimidade para realizar visitas *in loco* aos países americanos, constituindo-se esta uma das primeiras funções delegadas à CIDH quando da sua criação. Destaca-se que, em respeito à soberania do Estado visitado, este deverá convidar ou permitir que a Comissão ingresse em seu território.

Segundo Diego Rodríguez-Pinzón, mesmo que referida função não esteja expressamente prevista na Convenção Americana, o Estatuto da CIDH reconhece sua aplicação a todos os Estados-membros da OEA. Além disso, essas visitas permitem verificar o cumprimento dos direitos humanos que nem sempre recebem a devida atenção da sociedade internacional, reunindo, para tanto, diversas informações com a oitiva de Organizações Não Governamentais e outros atores locais (RODRÍGUEZ-PINZÓN, 2008).

A Comissão poderá publicar informações especiais sobre a situação de países específicos e, daqueles que foram visitados, os relatórios serão publicados e apresentados ao Conselho Permanente e à Assembleia Geral da OEA. Quando considerar conveniente, conforme dispõe o artigo 41 da Convenção,³ a CIDH formulará recomendações aos governos dos Estados-partes para que adotem medidas progressivas na proteção dos direitos humanos, disponibilizando mecanismos apropriados para que sejam devidamente respeitados dentro de seus territórios.

Nesse sentido, cabe também à Comissão Interamericana o papel de conscientização sobre temas importantes relacionados aos direitos humanos, função esta que lhe permite publicar estudos para estimular o conhecimento público acerca das garantias asseguradas no âmbito de seu sistema regional. A organização de visitas, conferências e seminários auxilia nessa disseminação de informações.

As funções atribuídas à CIDH, como já informado, estão previstas em diversos instrumentos no plano interamericano. Abordado apenas neste momento, mas não menos importante que os demais, a Comissão tem como um de seus principais pilares de atuação o recebimento de petições que contenham denúncias ou queixas fundamentadas na Carta da OEA e na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem ou, ainda, na Convenção Americana.

Na primeira situação, o estatuto da Comissão a autoriza receber e analisar petições individuais que contenham alegações de violação, por parte dos Estados-membros da Organização, aos direitos humanos protegidos pela Carta e pela Declaração. Nesse

³ Seção 2 – Funções. Art. 41. A Comissão tem a função principal de promover a observância e a defesa dos direitos humanos e, no exercício do seu mandato, tem as seguintes funções e atribuições: b. formular recomendações aos governos dos Estados-membros, quando o considerar conveniente, no sentido de que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos no âmbito de suas leis internas e seus preceitos constitucionais, bem como disposições apropriadas para promover o devido respeito a esses direitos.

procedimento, a CIDH poderá elaborar uma recomendação para que esse país passe a observar e garantir aqueles direitos sob pena de encaminhamento do caso à Assembleia Geral, órgão político responsável pelo cumprimento das disposições da Carta da OEA (RAMOS, 2012).

Já no que se refere ao recebimento de petições no âmbito da Convenção, a CIDH tem o papel fundamental de examinar as comunicações de violação encaminhadas por qualquer pessoa ou grupo de pessoas, entidades não governamentais ou Estados-membros da OEA, que, de acordo com seu texto legal, deverão obedecer algumas exigências, quais sejam: esgotamento da jurisdição interna no país violador, a apresentação da denúncia no prazo de seis meses após a notificação dessa decisão definitiva e a inexistência de litispendência internacional.⁴

Após a análise desses requisitos de admissibilidade e do mérito da matéria, a Comissão poderá considerar a petição inadmissível ou infundada e arquivá-la – situação em que não haverá recurso disponível para a vítima – ou poderá reconhecer sua admissibilidade e solicitar ao governo do Estado denunciado informações quanto às violações alegadas.

A resposta ao pedido formulado deverá ser atendida em um prazo razoável que, sendo ou não realizada pelo Estado responsável, incumbe à Comissão o dever de verificar se os motivos da denúncia existem ou não existem, ou se subsistem. Caso entenda não haver razões ou provas que sustentem a petição, o expediente será arquivado. No entanto, constatando-se os motivos, a CIDH deverá investigar e apurar os fatos alegados, o que lhe possibilita solicitar auxílio aos Estados interessados.

Antes de continuar com o procedimento de apuração das violações, a Comissão buscará resolver o caso por meio de uma solução amistosa. Para Koch, “as soluções amistosas têm sido um dos grandes objetivos da CIDH nos últimos tempos” (DE OLIVEIRA KOCH, 2015, p. 49), o que permite a elaboração de um acordo mediante o consentimento de ambas as partes.

Diante desse sistema, é aqui que o papel da Comissão se encontra com a Corte Interamericana de Direitos Humanos, isso porque, caso as partes não cheguem a uma solução amigável quanto às violações cometidas por um Estado-parte da Convenção, a CIDH irá redigir um relatório expondo os fatos e suas conclusões e o encaminhará aos Estados interessados juntamente com as proposições e recomendações que julgar necessárias.

A partir deste ponto, no prazo de três meses, se a questão não houver sido solucionada, dois caminhos poderão ser seguidos: nas ocorrências em que o Estado-parte não reconhece a jurisdição da Corte, a Comissão fará recomendações pertinentes e estabelecerá um prazo dentro do qual o governo demandado deverá reparar a situação, cabendo à CIDH, inclusive, a faculdade de determinar medidas cautelares *ex officio* em situações de extrema urgência e gravidade (MAZZUOLI, 2014). Já nos casos em que os países expressamente aceitaram a competência da Corte, a Comissão poderá submetê-lo a julgamento no referido tribunal.

As especificidades da relação entre a Comissão e a Corte Interamericana, seu procedimento, competência e legitimidade de postulação serão detalhados no tópico

⁴ A Convenção Americana, em seu artigo 46, 2, “a”, “b” e “c”, prevê exceções às exigências para admissibilidade das petições ou comunicações: a) Não existir, no Estado violador, o devido processo legal para proteção dos direitos alegados; b) Não ser possível o acesso à Justiça no âmbito interno pela vítima ou seus representantes; c) Demora injustificada pelo poder Judiciário do Estado-parte.

seguinte, no entanto, como bem leciona André de Carvalho Ramos, um procedimento bifásico de promoção aos direitos humanos foi consagrado pela Convenção Americana, vez que, além de uma etapa indispensável perante a CIDH, se, eventualmente houver necessidade, há uma segunda etapa perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos (RAMOS, 2014).

3 O ACESSO À JURISDIÇÃO DA CORTE INTERAMERICANA POR INTERMÉDIO DA COMISSÃO

Como já relatado no tópico anterior, a Corte Interamericana de Direitos Humanos é o tribunal competente para processar e julgar os casos de violação dos direitos protegidos pela Convenção no âmbito do sistema interamericano.

De maneira geral, a Corte é composta por sete juízes da nacionalidade dos Estados-membros da OEA, os quais serão eleitos por um período de seis anos, com possibilidade de uma reeleição, em votação secreta e pelo voto da maioria absoluta dos países que fazem parte da Convenção. Cada Estado poderá indicar até três nomes e, assim como na CIDH, em caso de lista tríplice, um desses candidatos não poderá ser de sua própria nacionalidade. Também não será permitida a eleição de dois juízes do mesmo país para o mesmo período de mandato.

A sua sede está localizada na cidade de San José, na Costa Rica, e conforme dispõe o texto legal da Convenção, somente os Estados-partes e a Comissão é que poderão submeter casos a sua decisão, todavia, para que essas denúncias sejam recebidas, é indispensável que os interessados – a vítima, seu representante legal ou o Estado denunciante – tenham esgotado os procedimentos relativos à sua tramitação perante a CIDH (RIO *et al.*, 2014).

Infere-se, desta forma, que todos os casos encaminhados à Corte devem, obrigatoriamente, passar pela análise da Comissão. Diante de tal afirmativa, inicia-se o ponto principal em relação ao acesso à jurisdição desse tribunal, tendo em vista que duas situações distintas poderão acontecer, dependendo da parte que está apresentando a denúncia: um Estado ou um indivíduo.

O Estado-parte que deseja denunciar outro país por violação dos direitos humanos deverá representá-lo perante a Comissão e seguir todos os requisitos já elencados neste trabalho. Em sendo o fato considerado infundado e determinado o seu arquivamento, bem como nos casos em que a CIDH não dá continuidade ao processo quando esgotada essa fase inicial de sua competência, o Estado denunciante poderá, independentemente da autorização ou do interesse da Comissão, submeter o assunto à Corte.

Quando se trata das violações apresentadas pelos indivíduos, embora o procedimento perante a CIDH também deva ser respeitado, após a análise dos requisitos e do mérito da denúncia, “caso a Comissão archive o caso (demanda inadmissível, ou quanto ao mérito, infundada) não há recurso disponível à vítima” (RAMOS, 2019, p. 163).

Assim sendo, todas as denúncias de violação aos direitos humanos protegidos pelo Pacto de San José da Costa Rica devem ser propostas perante a Comissão, seja por parte do Estado, seja por parte do indivíduo, o procedimento diante deste órgão é indispensável. Constatando-se, no entanto, a falta de interesse da CIDH em prosseguir com a demanda, os Estados-partes são os únicos legitimados para acionar a jurisdição da Corte Interamericana.

Essa sistemática ocorre em razão da limitação do acesso direto ao referido Tribunal que, como se percebe, não é permitido aos indivíduos e às entidades não governamentais, restringindo o direito de petição apenas aos Estados e à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Acerca deste tema, Theresa Rachel Couto Correia assevera que a impossibilidade de os indivíduos acessarem diretamente a Corte impede uma maior atividade de sua competência contenciosa, restando evidente que essa competência não se inicia sem que a CIDH tenha previamente se manifestado sobre o caso (CORREIA, 2008).

Destaca-se que, além da Corte Interamericana, os Sistemas Regionais Europeu e Africano também estão assistidos pela competência de um tribunal específico para julgamento das violações dos direitos humanos cometidas por seus Estados-membros, mas, ao contrário do que acontece no continente americano, seus respectivos regulamentos foram formulados e editados no sentido de abranger o ingresso direto dos indivíduos a sua jurisdição.

Apenas a título de comparação, o Sistema Europeu, por meio do Protocolo n. 11, em 1998, reformou totalmente seus mecanismos de controle ao substituir a então Comissão e a Corte Europeia por uma Corte Permanente, a qual reúne em um só órgão as funções de admissibilidade e de mérito dos casos que lhes são submetidos. Além dessa mudança, a maior inovação promovida pelo referido Protocolo “foi ter conferido aos indivíduos, Organizações Não Governamentais e grupos de indivíduos o acesso direto à Corte Europeia de Direitos Humanos, com poder inclusive de iniciar um processo diretamente perante ela” (MAZZUOLI, 2014, p. 97).

A Corte Africana, por sua vez, foi o último tribunal regional de direitos humanos criado no âmbito internacional e, ainda que tenha sido estabelecida em 1998 pelo Protocolo à Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos e entrado em vigor somente no ano de 2004, desviou-se do retrocesso apresentado pelo Sistema Interamericano, dado que seu Protocolo prevê a possibilidade de os Estados-membros aceitarem o acesso direto de indivíduos particulares e de determinadas Organizações Não Governamentais a sua jurisdição (FERIATO *et al.*, 2020).

Diante dessas considerações, observa-se que a Corte Interamericana de Direitos Humanos está em descompasso com os demais tribunais regionais no que se refere ao peticionamento de indivíduos, posto que na América há a necessidade de se remeter as petições individuais à CIDH, sendo, portanto, um sistema *locus standi*. Já na Europa e na África, pelo fato de os indivíduos terem acesso direto aos seus tribunais, os sistemas são considerados *jus standi*.

A Comissão assume, assim, a posição de principal meio de acesso à jurisdição da Corte Interamericana, pois, com exceção dos Estados-partes, todos os demais interessados em propor um caso de violação de direitos humanos perante o citado tribunal deverão passar por sua legitimação.

4 A GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE NO ÂMBITO INTERAMERICANO

Antes de adentrar especificamente na proteção e regulamentação dos Direitos Humanos e dos Direitos da Personalidade no plano do Sistema Interamericano e de seus

Estados-membros, faz-se necessário lembrar que a internacionalização desses direitos deu-se especialmente após a Segunda Guerra Mundial.

Deste modo, embora existam relatos e previsões de sua proteção desde os primórdios da humanidade, como quando Moisés, no Egito de 1250 antes de Cristo, teria recebido de Deus os dez mandamentos, o que se supõe ter sido o primeiro documento escrito que se referia aos direitos humanos (CASTILHO, 2019), essas garantias como são consideradas nos dias atuais remetem a um período extremamente recente da História.

Tal afirmação se justifica pelo fato de que a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi proclamada pela Organização das Nações Unidas, por meio de sua Assembleia Geral, apenas em 1948, a qual dispôs em seu preâmbulo que o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo é o reconhecimento da dignidade, da igualdade e da inalienabilidade dos direitos inerentes a todos os membros família humana.

Para Sarlet, a dignidade da pessoa humana é uma qualidade

[...] intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida (SARLET, 2011, p. 28).

Por essa razão os direitos humanos são reconhecidos internacionalmente a todo e qualquer indivíduo, e, conforme dispõe a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, esses direitos essenciais não derivam da razão de ser ele cidadão de determinado Estado, mas sim do fato de que esses direitos têm como base os atributos da pessoa humana.

Assim, ao considerar que o ser humano passou a ser reconhecido como sujeito de Direito Internacional, o que lhe garante o poder de buscar a responsabilização dos países violadores dos direitos humanos por meio da jurisdição dos tribunais internacionais, como é o caso da Corte Interamericana de Direitos Humanos, os Estados viram-se no dever de regulamentar suas normas internas a fim de que essas garantias fossem adotadas e respeitadas dentro de seus territórios.

É nesse sentido que surge a proteção aos direitos fundamentais e aos direitos da personalidade do indivíduo por intermédio das legislações nacionais, observando-se que, em ambas as situações, seus titulares terão o direito de exigí-los contra o seu próprio Estado, uma vez que consistem em elementos indispensáveis para a formação e para existência da pessoa humana.

Evidencia-se, portanto, que os direitos da personalidade são aqueles previstos de forma mais específica e direcionada à individualidade do sujeito no âmbito interno dos países, enquanto que os direitos humanos se referem a sua previsão em documentos internacionais.

De acordo com Zanini, enquanto os direitos da personalidade são tutelados pelo ordenamento jurídico de cada país, a proteção dos direitos humanos “é realizada pelos sistemas internacionais construídos principalmente no pós-guerra, que podem até mesmo

subordinar o recurso às instâncias internacionais ao prévio esgotamento das vias internas, afetando seu grau de efetividade” (ZANINI, 2011, p. 63).

Quanto a esta variedade de termos em relação aos principais direitos do indivíduo, destaca-se que muitas das garantias tuteladas pelos direitos da personalidade e pelos direitos humanos são as mesmas, vez que de maneira geral eles acabam contemplando os mais diversos atributos da personalidade humana que merecem proteção jurídica, como o direito à vida, à liberdade e à intimidade. O que muda, portanto, é o plano em que essa personalidade humana se manifesta (SCHREIBER, 2014).

Cumprir mencionar que a proteção dos direitos humanos no âmbito do sistema regional americano muito se assemelha ao sistema global, tendo em vista a similaridade das disposições de suas Declarações. No que se refere à regulamentação dentro dos Estados, seja nos países americanos ou de outros continentes, contudo, é possível perceber que, a depender de seu povo e das marcas que foram deixadas pelos eventos ocorridos nos últimos séculos, haverá um maior apreço por determinadas garantias.

Dessa forma, os direitos humanos são considerados uma das principais preocupações da Organização dos Estados Americanos, destacando-se que por este motivo, além do mecanismo de proteção realizado por meio da Comissão e da Corte para aqueles Estados que ratificaram a Convenção, existe também a possibilidade de a Assembleia Geral propor sanções coletivas aos países-membros da OEA que não cumprem com as garantias previstas em seus instrumentos constitutivos (RAMOS, 2012).

Assim, apesar da demora na evolução e na instituição dessa responsabilidade estatal, em consequência, principalmente, das diversas ditaduras constatadas desde a criação da OEA, pode-se afirmar que o Sistema Interamericano dispõe de um complexo mecanismo de apuração das violações cometidas por parte de seus Estados em relação aos direitos humanos, o que possibilita, cada vez mais, o cumprimento das garantias internas e internacionais previstas em seus diplomas normativos.

5 ANÁLISE CRÍTICA

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos, entre os seus principais objetivos, busca garantir e efetivar os direitos humanos em todo o continente. Por esse motivo, conforme se percebe no decorrer deste trabalho, sua estrutura institucional foi criada e desenvolvida para que todos os seus Estados-membros adotem as medidas necessárias para alcançarem a mais absoluta e completa realização dessa proteção.

Ainda que muito já tenha sido feito nas últimas décadas, existe uma grande crítica por parte da doutrina especializada no que se refere à responsabilização internacional dos países violadores de direitos humanos que ratificaram a Convenção Americana e aceitaram a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, uma vez que as vítimas não têm acesso direto ao referido tribunal.

Antônio Augusto Cançado Trindade defende que os indivíduos petionários devem ser considerados a verdadeira parte demandante diante dos tribunais de direitos humanos. Assim, um dos pontos mais importantes para realização da justiça internacional, em seu entender, é a afirmação e o reconhecimento da “personalidade e capacidade jurídicas internacionais da

peessoa humana, para vindicar os direitos que lhe são inerentes como ser humano, inclusive *vis-à-vis* seu próprio Estado” (CANÇADO TRINDADE, 2013, p. 25).

Desse modo, considerando que a criação desses tribunais internacionais visa a proteger o que há de mais significativo para a vida e para a existência do ser humano, a exigência de que o indivíduo acione a CIDH para que possa ter acesso à Corte Interamericana de Direitos Humanos – caso ela aceite sua denúncia – é contraditória a sua própria finalidade.

É por essa razão que para muitos estudiosos do assunto o Sistema Interamericano não concede plena igualdade de recursos jurídicos aos indivíduos e aos Estados, pois, uma vez que não tenham acesso direto à Corte, o único recurso disponível para as vítimas e os petionários reside em convencer a Comissão a encaminhar seu caso ao tribunal (CORREIA, 2008).

Percebe-se, então, que o modelo de peticionamento previsto pela Convenção incumbe à CIDH um verdadeiro dever de triagem quanto às comunicações de violação apresentadas pelos indivíduos, vez que, a seu critério, poderá submetê-las ao julgamento da Corte. Nesse sentido, André de Carvalho Ramos assevera que

[...] até o momento, a Comissão permanece com o importante papel de dar início – ou não – à ação de responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos humanos. Caso decida não iniciar a ação, é a Comissão, em termos práticos, o intérprete definitivo da Convenção Americana (2019, p. 166).

Ora, diante da sistemática exposta, entende-se que não haveria justificativa para se instituir uma Corte de direitos humanos se o maior interessado – e prejudicado, no caso de seu descumprimento – não tem legitimidade para acionar diretamente sua jurisdição. Ademais, os únicos autorizados a fazê-lo, a Comissão e os Estados-partes da Convenção, poderão ser influenciados por seus interesses e questões políticas, deixando os indivíduos à mercê de sua própria sorte.

A garantia de igualdade processual entre as partes é indispensável para o direito de acesso à Justiça no âmbito internacional, principalmente em relação aos mecanismos jurisdicionais de proteção aos direitos humanos. Assim sendo, a possibilidade de que os indivíduos possam apresentar suas denúncias de forma direta à Corte Interamericana permitirá que a CIDH se concentre em seu papel de defender a correta e justa aplicação da Convenção pelos Estados que a ratificaram, desobrigando-a do papel de intermediar as relações entre os particulares e o referido tribunal (CANÇADO TRINDADE, 2011).

Sendo assim, em que pese a Convenção Americana sobre Direitos Humanos represente um grande avanço aos países americanos no que se refere à garantia desses direitos, mostra-se necessária uma revisão quanto ao seu procedimento de acesso à jurisdição da Corte Interamericana a fim de que esse sistema internacional de proteção seja realmente efetivo ao assegurar que a vítima e os petionários possam submeter ao tribunal suas próprias reclamações.

6 CONCLUSÃO

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos busca, por meio de sua estrutura organizacional e das normativas que o regulam, garantir que os direitos humanos de todo e

qualquer indivíduo sejam protegidos por seus Estados-membros, uma vez que a efetividade desses direitos está intimamente ligada à vida e à existência da pessoa humana.

É nesse sentido que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos passou a ser considerada seu principal órgão de defesa no que se refere aos direitos do indivíduo, pois assumiu um duplo papel diante desse sistema de proteção regulamentado por importantes documentos. Tem-se, assim, que no âmbito da Convenção Americana, objeto principal do presente estudo, a CIDH é responsável por receber e processar as denúncias de violação aos direitos humanos cometidas por seus Estados-partes e, ainda, de encaminhá-las à Corte Interamericana de Direitos Humanos quando suas recomendações não forem atendidas.

Há de se destacar que o próprio texto da Convenção é que determina que todas as petições devem passar pela apreciação da Comissão, no entanto, considerando-a inadmissível ou infundada, apenas os Estados terão legitimidade para acionar a Corte Interamericana, ou seja, o único meio de acesso por parte das vítimas e de seus representantes à jurisdição do referido tribunal será por intermédio da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Os direitos humanos e os direitos da personalidade são considerados essenciais para a vida e para o pleno desenvolvimento de todas as pessoas. Desta forma, enquanto os direitos humanos estão previstos no plano internacional, os direitos da personalidade são encontrados nas legislações internas dos Estados – que, após o reconhecimento do indivíduo como sujeito de Direito Internacional, viram-se na obrigação de regulamentar tais garantias.

Nota-se, à vista disso, que o fato de o indivíduo não ter acesso direto à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos relativiza a competência e a eficácia desse tribunal, tendo em vista que não há sentido na criação de uma jurisdição internacional que proteja os direitos humanos se o próprio ser humano não está autorizado a acioná-la.

Toda essa situação evidencia a necessidade de que as normas que regulamentam o Sistema Interamericano de Direitos Humanos sejam revistas a fim de reinterpretar ou alterá-las para que permitam, indiscutivelmente, que o indivíduo possa acionar a jurisdição do seu tribunal. Isso porque, como já mencionado, foge da sua própria finalidade impedir que o maior interessado na sua atuação esteja proibido de dar continuidade aos casos recusados pela Comissão ou, mais grave do que isso, de ingressar diretamente perante sua Corte.

É possível concluir, assim, que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos realiza uma espécie de triagem dos processos que serão submetidos à Corte, o que vincula o indivíduo às suas análises e decisões. Desse modo, enquanto não ocorrerem mudanças expressivas nos seus regulamentos, por não haver recurso disponível perante esse procedimento, com exceção dos Estados-partes e da própria CIDH, os demais petionários continuarão a depender do interesse e da eficiência desse órgão na defesa e proteção dos direitos humanos no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando Pompeo Pinto *et al.* *Manual de direito internacional público*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Os tribunais internacionais contemporâneos*. Brasília: Funag, 2013.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *The access of individuals to international justice*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

- CASTILHO, Ricardo. *Direitos humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- COELHO, Rodrigo Meirelles Gaspar. *Proteção internacional os direitos humanos: a Corte Interamericana e a implementação de suas sentenças no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2007.
- CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 30 abr. 2021.
- CORREIA, Theresa Rachel Couto. *Corte interamericana de direitos humanos*. Curitiba: Juruá, 2008.
- DECLARAÇÃO AMERICANA DOS DIREITOS E DEVERES DO HOMEM. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao_americana.htm. Acesso em: 28 abr. 2021.
- DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 28 abr. 2021.
- DE OLIVEIRA KOCH, Camila. *Critérios de judicialização de casos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo.
- ESTATUTO DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/t.Estatuto.CIDH.htm>. Acesso em: 29 abr. 2021.
- FERIATO, Juliana Marteli Fais *et al.* Do acesso à justiça pleno e a responsabilização individual: será o Sistema Regional Africano de proteção dos direitos humanos o mais avançado? *Caderno de Relações Internacionais*, Recife, v. 11, n. 11, p. 175-205, jul./dez. 2020.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de direitos humanos*. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2014.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- PIOVESAN, Flávia. Sistema interamericano de direitos humanos: impacto transformador, diálogos jurisdicionais e os desafios da reforma. *Direitos emergentes na sociedade global*, Santa Maria, v. 8, n. 1, p. 76-101, jan./jun. 2014.
- RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- RIO, Josué Justino do *et al.* O acesso à justiça e o papel da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Em Tempo*, Marília, v. 13, p. 395-445, dez. 2014.
- RODRÍGUEZ-PINZÓN, Diego. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos. In: CORAO, Carlos Ayala *et al.* *Manual sobre derecho internacional de los derechos humanos: teoría y práctica*. Venezuela: Ed. Universad Católica Andrés Bello, 2008.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.
- SCHREIBER, Anderson. *Direitos da personalidade*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. *Direitos da personalidade: aspectos gerais*. São Paulo: Saraiva, 2011.

Todo conteúdo da Revista Direitos Humanos e Democracia
está sob Licença Creative Commons CC – By 4.0