Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS
Vol. 16 Nº 32, Jan - Jun de 2024
Universidade Federal do Rio Grande – FURG

O peticionamento das vítimas de violações de direitos humanos no sistema convencional das Nações Unidas

Petitioning by victims of human rights violations in the United Nations conventional system

Cristina Figueiredo Terezo Ribeiro*
Thaís Magno**

Resumo: O Sistema Global de Direitos Humanos pode ser subdividido em dois ramos: Sistema Convencional e Sistema Extraconvencional. O presente artigo se ocupa do primeiro e tem por objetivo estudar os mecanismos de peticionamento individual, sobretudo o procedimento de Comunicações Individuais. Parte-se da hipótese central de que a variedade de tratados, regulamentos e Comitês de monitoramento existentes dentro do sistema podem representar em obstáculos na apresentação de queixas por vítimas de direitos humanos. À vista de que somente foram registrados 6 (seis) casos brasileiros, a importância desse estudo repousa na necessidade de desmistificar como funciona o acesso de vítimas ao Sistema Convencional de Direitos Humanos, a fim de ampliar seu conhecimento e sua utilização como uma alternativa viável à sociedade brasileira, todas as vezes o Estado se mostrar omisso em seu dever de proteger os direitos humanos. Nesse escopo, utilizou-se o método de trabalho dedutivo e qualitativo, utilizando-se como metodologia de pesquisa a análise bibliográfica e documental, examinando especialmente a jurisprudência dos Comitês de monitoramento, documentos oficiais e publicações da Organização das Nações Unidas. O estudo parte da exposição do Sistema Convencional de Direitos Humanos, identificando os 10 (dez) Comitês de monitoramento ou órgãos de tratados criados ao longo dos anos. Posteriormente, examinam-se os requisitos de admissibilidade do peticionamento individual. Na seção de desfecho, estuda-se de modo geral e comparativo a jurisprudência dos Comitês de monitoramento com competência sobre o Brasil, bem como apresentam-se os 6 (seis) casos brasileiros registrados, exemplificando-se, a partir deles, a

* Assessora do Ministério de Direitos Humanos e Cidadania. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. Doutora em Direito. Pós-Doutora em Direito pelo Centre for Human Rights and Legal Pluralism, McGill University, Canadá e Visiting Scholar do Washington College of Law, American University.
** Bacharel em Relações Internacionais. Bacharel em Direito. Mestre em Direito, pela Universidade Federal do Pará. Analista do Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

dificuldade ou não do acesso ao sistema. Em conclusão, revela-se a complexidade do Sistema Convencional, o que tende a ocasionar entraves ao acesso de vítimas de direitos humanos.

Palavras-chave: Sistema Global de Direitos Humanos; Sistema Convencional; Comunicações Individuais.

Abstract: The United Nations Human Rights System is structured based on two sets of monitoring procedures: Conventional System or Treaty-Bodies System and Extra-convetional or Charter-based Bodies System. This article studies the first one and it scopes to analyze the individual petition mechanisms, especially the Individual Communications. It starts from the central hypothesis that the variety of treaties, regulations and existing monitoring committees within the system can represent obstacles in the presentation of complaints by victims of human rights. Since only 6 (six) Brazilian cases were registered, the importance of this study lies in the need to demystify how victims access the Conventional Human Rights System, to expand their knowledge and use it as a viable alternative to the Brazilian society, every time the State fails to fulfill its duty to protect human rights. In this scope, the deductive and qualitative method of work were used, using bibliographical and documental analysis as research methodology, examining especially the jurisprudence of the Monitoring Committees, official documents and publications of the United Nations Organization. The study starts with exposing the Conventional Human Rights System, identifying the 10 (ten) monitoring committees or treaty bodies created over the years. Subsequently, the individual petition mechanisms are examined, explaining its admissibility requirements. In the conclusion section, the jurisprudence of the monitoring committees with jurisdiction over Brazil is studied in a general and comparative way, as well as the 6 (six) registered Brazilian cases, analyzing, based on them, the difficulty, or no access to the system. In conclusion, the complexity of the Conventional System is revealed, which tends to cause obstacles to the access of victims of human rights.

Keywords: United Nations Human Rights System; Conventional System; Individual Communications.

Introdução

A ordem internacional Pós-Segunda Guerra Mundial foi construída tendo como um dos seus pilares os direitos humanos, uma vez que as atrocidades decorrentes do nazismo demonstraram que a colaboração entre os povos na reorganização das relações internacionais exigia o respeito à dignidade humana como referencial ético, senão nenhuma convivência pacífica entre as nações seria possível (COMPARATO, 2008; PIOVESAN, 2022).

Neste cenário, em 1945, foi criada pelos Estados, a Organização das Nações Unidas (Nações Unidas ou ONU), por meio da celebração da Carta da ONU ou Carta de São Francisco, com o objetivo de "civilizar o anárquico *estado de natureza* de guerra de todos contra todos" (LAFER, 1995, p. 169).

A criação da ONU visava servir aos Estados não somente como uma instância de arbitragem e cooperação econômico-comercial, mas também de atuação em prol dos direitos humanos, substituindo-se a noção tradicional de soberania territorial, em que se entendia que o que acontece no interior dos Estados é de seu exclusivo interesse (COMPARATO, 2008; SILVA; GONÇALVES, 2005).

Conforme salientam Alston e Crawford (2003), o surgimento da ideia universal dos direitos humanos foi trazido pela Carta da ONU de 1945, a qual, conforme Terezo (2014, p. 27) era esperada "que incluísse uma Carta de Direitos (*Bill of Rights*)", proposta essa que foi rechaçada pelos Estados Unidos. A missão de explicitar quais seriam os direitos humanos, apenas genericamente mencionados na Carta de ONU ficou a cargo do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), que criou, como órgão subsidiário, a Comissão de Direitos Humanos, a fim de desenvolver os trabalhos relacionados ao desenvolvimento dos *standards* e mecanismos de promoção (COMPARATO, 2008).

O primeiro trabalho da Comissão de Direitos Humanos foi elaboração da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), aprovada em 10 de dezembro de 1948, contendo direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, conciliando diferentes filosofias e marcando o início da normatização internacional dos direitos humanos (COMPARATO, 2008; TEREZO, 2014).

A ONU desenvolveu a maior parte dos *standards* de direitos humanos, bem como um complexo sistema de órgãos e procedimentos para monitorar seu

cumprimento, criando-se um Sistema Global (ou Universal) que possui força, não tanto pela sua capacidade de imposição (*enforcement*), que seria o nível mais alto de institucionalidade de um regime, mas na atividade desenvolvida por seus órgãos políticos que, no caso dos Comitês de monitoramento, desempenham funções de proteção dos direitos humanos com competências quase-judiciais quando analisam comunicações (queixas) individuais (NOWAK, 2003).

De acordo com Rodley (2003), acompanhado por Alston e Crawford (2003), o Sistema Global ou Universal de Direitos Humanos das Nações Unidas (também chamado de "Sistema ONU") pode ser subdividido em dois grandes ramos ou sistemas: Sistema Extraconvencional, "não convencional" ou "Sistema com base na Carta" (*Charter-based*) e Sistema Convencional ou Sistema de Órgãos de Tratados (*treaty-based bodies*), os quais possuem órgãos e procedimentos distintos.

O Sistema *Charter-based* congrega órgãos e procedimentos que são criados a partir de Resoluções editadas com fundamento jurídico direto da Carta da ONU, vinculando todos os Estados-membros das Nações Unidas, independentemente de ratificação ou adesão a novos tratados internacionais, ou seja, os mecanismos do Sistema *Charter-based* têm suas bases em normas de *soft law* que, como explica Villegas Ergueta (2015), descrevem uma variedade de normas não juridicamente vinculantes, ao se comparar com as fontes tradicionais do Direito Internacional.

As fontes tradicionais (*hard law*) do Direito Internacional estão registradas no art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (ECIJ): tratados internacionais; costume internacional; princípios gerais de Direito; e, como meios auxiliares, as decisões judiciárias e a doutrina (REZEK, 2022; VILLEGAS ERGUETA, 2015).

Os atos unilaterais e decisões de Organizações Internacionais não estão no rol do supracitado artigo da Corte Internacional de Justiça, como aponta Rezek (2022), o que gera controvérsia doutrinária quanto a sua categoria de fontes autônomas de produção do Direito.

A seu turno, o Sistema Convencional é formado por 9 (nove) tratados internacionais principais *(the core Human Rights treaties*) e por Protocolos Facultativos, os quais preveem distintos mecanismos de fiscalização dos Estados a cargo de cada Comitê de monitoramento estabelecido a partir do respectivo tratado (O´FLAHERTY; O´BRIEN, 2007; EGAN, 2013; ESTRADA TANCK, 2021;

RAMOS, 2019).

Enfatiza Egan (2013), que o Sistema Convencional não nasceu como um sistema, mas as semelhanças dos órgãos de tratados (ou Comitês de monitoramento), em termos de natureza constitutiva, atribuições e poderes levou gradualmente a concepção de um.

Desde a celebração da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e dos Pactos Internacionais de 1966, ocorreu uma proliferação detratados internacionais de direitos humanos, bem como de procedimentos a cargo dos Comitês de monitoramento, gerando uma sobrecarga procedimental no desenvolvimento de suas atividades; bem como, de outro lado, aumentou a quantidade de demandas postas aos Estados,com a emissão de recomendações, por vezes, contraditórias dos Comitês entre si (EGAN, 2013; RAMOS, 2019; STOLL, 2008).

Não por outra razão é de longa data discussões e debates envolvendo a modificação e ou harmonização da estrutura do sistema, com propostas de criação de um único órgão, inclusive e, especialmente, por parte do Alto Comissariado das Nações Unidas, segundo destacado por Ramos (2019), Egan (2013) e O´Flaherty e O´Brien (2007).

Conforme constatou Trindade (2012), os direitos humanos previstos em tratados internacionais ganham mais força com os mecanismos que autorizam o acesso direto dos indivíduos. Assim, a possibilidade de peticionar diretamente a órgãos internacionais confere verdadeiro poder as pessoas, permitindo-as a buscar proteção e ou reparação de seus direitos.

Nessa linha, os mecanismos de peticionamento individual existentes dentro do Sistema Convencional de Direitos Humanos representam uma ferramenta apta aos indivíduos a buscarem, no campo internacional, a proteção de seus direitos consagrados nos tratados de direitos humanos, sem depender de qualquer atuação do Estado, que, aliás, torna-se a parte contrária na demanda.

Assim, o presente artigo objetiva estudar os mecanismos de peticionamento individual dentro do Sistema Convencional, centrando seu escopo no procedimento de Comunicações Individuais, sobretudo analisando os requisitos de admissibilidade de uma petição perante os Comitês de monitoramento com competência sobre o Brasil, uma vez ser imprescindível a superação dessa etapa

preliminar ao mérito para que o Comitê se pronuncie sobre o direito em tese violado, determinando as medidas de reparação e demais recomendações a serem observadas pelo Estado, de modo a salvaguardar o direito das vítimas. Nesse contexto, destaca-se que embora o Brasil tenha reconhecido a competência dos Comitês de monitoramento para análise de comunicações individuais há mais de 20 (vinte) anos, apenas 5 (cinco) petições individuais foram registradas no sistema, sendo que apenas 2 (duas) tiveram análise de mérito: caso Alyne Pimentel e caso Lula da Silva. As demais comunicações possuem em comum a inadmissibilidade em razão de não preencherem a preliminar referente à necessidade de esgotamento dos recursos internos.

Destarte, entende-se que o presente estudo se revela como necessário, a fim de se ampliar o conhecimento e acesso de vítimas de direitos humanos ao Sistema Global, especialmente em virtude de existir uma diversidade de Comitês e pluralidade de normas e jurisprudência variada.

A fim de desenvolver o tema, adotou-se o método de trabalho dedutivo e qualitativo, utilizando-se como metodologia de pesquisa a análise bibliográfica, compulsando a doutrina nacional e internacional, sobretudo autores de referência que já integraram órgãos das Nações Unidas de promoção e proteção dos direitos humanos. Igualmente, buscou-se em documentos oficiais emanados da Organização das Nações Unidas informações relevantes para o desenvolvimento do presente estudo, especialmente os Regimentos Internos (*rules of procedure*) e a jurisprudência dos Comitês de monitoramento dos últimos 3 (três) anos, em média, ampliando-se ou reduzindo esse lapso temporal a depender da quantidade de casos anuais julgados, a fim de estabelecer um panorama relativamente consistente no tocante aos requisitos de admissibilidade de uma petição.

Outrossim, investigou-se casos decididos pelos Comitês de monitoramento em sua base de dados de jurisprudência, utilizando-se da ferramenta da busca avançada, a fim de delimitar os temas atinentes aos requisitos de admissibilidade, onde o foco foram as considerações dos Comitês sobre cada preliminar de mérito posta em questionamento pelas partes ou pelo próprio Comitê, selecionando-se aqueles em que houve maiores argumentos ou ponderações para tomada de decisão.

Em um segundo momento, apresentam-se os 6 (seis) casos brasileiros já registrados no Sistema Convencional, realçando quais os direitos invocados pelas

vítimas nas comunicações, bem como as considerações dos Comitês sobre as preliminares de mérito, de modo a exemplificar-se, a partir deles, a dificuldade ou não do acesso ao sistema.

Sistema global de direitos humanos: os comitês onusianos

O Sistema Universal ou Sistema Global de Direitos Humanos, por razões históricas, foi sendo construído em duas frentes: (1) por meio de mecanismos estabelecidos essencialmente pela antiga Comissão de Direitos Humanos, denominado sistema "extraconvencional" ou "*charter-based*"; (2) e a partir da celebração de novos tratados internacionais, criando-se órgãos específicos para fiscalizar o cumprimento normativo pelos Estados-parte, designado sistema convencional ou sistema de órgãos de tratados (*treaty-bodies*) (PIOVESAN, 2022; RAMOS, 2019; RODLEY, 2003; STOLL,2008).

Uma das principais diferenças entre os dois sistemas, apontada pelos autores, como Rodley (2003), Ramos (2019) e Mégrét e Alston (2020) repousa na origem do órgão criado para fiscalizar os Estados, bem como nos mecanismos de monitoramento estabelecidos. Assim, o sistema extraconvencional tem como base órgãos oriundos da Carta das Nações Unidas e seus mecanismos exsurgem de resoluções, envolvendo todos os países signatários da ONU. Já o sistema convencional se funda na celebração de tratados internacionais sobre direitos humanos, os quais criam órgãos específicos, vinculando apenas os Estados-parte.

Ao total foram criados 10 (dez) órgãos de tratados, sendo 9 (nove) deles com previsão específica nos tratados principais: Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD), Comitê para Eliminação da Discriminação Racial (CERD); Pacto Internacional de Civis e Políticos (PIDCP), Comitê de Direitos Humanos (das siglas em inglês, CCPR ou HRC); Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR); Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (da sigla em inglês, CEDAW); Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, Subcomitê sobre a Prevenção da Tortura (da sigla em inglês, SPT) e

Comitê contra a Tortura (por sua sigla em inglês, CAT); Convenção sobre os Direitos da Criança, Comitê sobre os Direitos da Criança (CRC); Convenção sobre a Proteção dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, Comitê para a Proteção de Todos os Trabalhadores Migrantes (da sigla em inglês, CMW); Convenção sobre o Direito das Pessoas com Deficiência, Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD); e Convenção para Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado o Comitê contra o Desaparecimento Forçado (CED). Desses Comitês elencados, 1 (um) foi criado a partir da celebração do Protocolo Adicional a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, trata-se do SPT.

Nesta linha, de acordo com Grosbon (2020), formam o Sistema Convencional de Direitos Humanos 10 (dez) órgãos de tratados, havendo o Secretário Geral da ONU emitido em seu relatório sobre a "Situação do Sistema de Órgãos de Tratados dos Direitos Humanos", referente aos anos 2018-2019, que houve aumento no número de ratificações dos tratados e Protocolos, bem como de declarações de Estados aceitando procedimentos de controle, que necessitavam de reconhecimento expresso em apartado – tal como o mecanismo de Comunicações Individuais, previsto no art.14.1 da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial.

Diferentemente dos órgãos baseados na Carta das Nações Unidas, que possuem atuação ampla na proteção dos direitos humanos, englobando uma gama diversificada de temas, os órgãos de tratados têm atuação específica, tanto no sentido de quais direitos estão abarcados nos tratados (direitos das mulheres, das crianças, direitos econômicos e sociais etc.), como em sua composição e legitimidade (STOLL, 2008; PIOVESAN, 2022).

Os comitês de monitoramento e possibilidades de petição

Embora complementares em seus propósitos, cada tratado do Sistema Convencional é distinto e independente, bem como cada um prevê a criação de um órgão de monitoramentoou Comitê de monitoramento (também conhecidos como Comitês onusianos ou "órgãos de tratados" ou *treaty bodies* na literatura estrangeira), compostos por especialistas independentes; os quais, como enfatiza

Castañeda Hernandez (2012, p. 64), não fazem parte da estrutura das Nações Unidas, mas são criados por cada tratado de direitos humanos em específico, firmado entre os Estados.

Consoante Stoll (2008), o primeiro órgão de tratado a entrar em funcionamento foi o Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, em 1969, ano em que a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial entra em vigor internacional. Posteriormente, o próximo Comitê a iniciar seus trabalhos foi o Comitê de Direitos Humanos, em 1976, com a entrada em vigor do PIDCP. Na sequência, os Comitês para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e o Comitê contra a Tortura começaram suas atividades no início da década 1980.

Nesta linha, é interessante sublinhar que, com a exceção do Comitê sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais, todos os Comitês onusianos registram sua primeira sessão regular 1 (um) anos após a entrada em vigor do respectivo tratado, inclusive apresentando, em sua maioria, Observações Conclusivas de Relatórios estatais, conforme se extrai da base de dados do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR).

Em razão da similitude na composição dos Comitês, bem como em suas atribuições, foi surgindo a percepção prática e doutrinária de "sistema", de modo que a própria Assembleia Geral da ONU vem reconhecendo e estimulando a harmonização dos procedimentos desenvolvidos no "Sistema de Órgãos de Tratados" ou Sistema Convencional, a fim de fortalecer e aprimorar a atuação dos Comitês onusianos na promoção e proteção dos direitos humanos.

Ao se analisar as competências dos 10 (dez) órgãos de tratados acima destacados, é possível elencar 9 (nove) procedimentos distintos, sendo que 2 (dois) consistem em mecanismos que podem ser iniciados pelo peticionamento direto de indivíduos ou grupo de indivíduos que sejam vítimas de direitos humanos (ou seus representantes).

À exceção do Subcomitê para Prevenção da Tortura, os demais Comitês possuem o mecanismo de Comunicações Individuais, desde que reconhecido expressamente pelo Estado-parte. Por este procedimento, os indivíduos ou grupos de indivíduos que se julguem vítimas de violação de direitos humanos com previsão no tratado em voga podem peticionar (denunciar) diretamente aos Comitês para

que analisem o caso concreto.

Outro procedimento identificado no Sistema Convencional é de competência exclusiva do Comitê contra o Desaparecimento Forçado (CED), consistindo em mais um mecanismo de peticionamento individual chamado de "Ação Urgente". Consoante o art. 30 da respectiva Convenção, permite-se aos familiares, ou pessoas com interesse legítimo, a denunciarem diretamente ao Comitê que uma pessoa se encontra desaparecida, almejando que se procedam a buscas pela sua localização. Há ainda de forma específica no CED e previsto no art. 34 da Convenção, os "Chamados Urgentes", no qual o Comitê, ao receber informações bem fundamentadas de que está ocorrendo a prática sistemática de desaparecimento forçado em determinado Estado-parte, poderá levar a questão a apreciação da Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio do Secretário Geral da organização.

Outrossim, 6 (seis) Comitês possuem a competência de realizar o procedimento de Inquérito ou Investigação (CAT, CEDAW, CRPD, CRC, CESCR, CED), por meio do qual podem realizar visitas *in loco,* caso recebam informações fidedignas de que há violações graves ou sistemáticas aos dispositivos dos tratados pelo Estado-parte (CASTAÑEDA HERNANDEZ, 2012; NACIONES UNIDAS, 2012).

Cumpre registrar que uma maior sobrecarga de trabalho dos Comitês onusianos se relaciona diretamente com o mecanismo de Comunicações Individuais. Inclusive, Jelic e Muehrel (2022) ressaltaram que de acordo com o Relatório do Secretário Geral, em 2020, seria necessário mais de 6 (seis) anos para zerar o acúmulo de comunicações individuais pendentes de exame, isso considerando os recursos atuais de pessoal e sem contar com o recebimento de nenhuma nova denúncia.

Consoante dispõe o banco de dados do OHCHR, registra-se que no âmbito do mecanismo de Comunicações Individuais já foram registrados 5 (cinco) casos brasileiros, dois deles com exame de mérito: caso Alyne Pimental no CEDAW e caso Lula no CCPR.

Mecanismos de iniciativa das vítimas: peticionamento individual, requisitos e o Brasil

Em sua obra, destacava Nowak (2003), que o mecanismo de Comunicações Individuais é um procedimento desenvolvido com base em informações essencialmente escritas, não cabendo audiências orais ou coleta de informações por parte dos Comitês por meio de visitas aos Estados, diferentemente dos procedimentos existentes nas cortes americana e europeia de direitos humanos (NOWAK, 2003).

Atualmente, entretanto, é possível verificar nas Regras de Procedimento (Regimentos ou *Rules of Procedure*) de alguns Comitês a possibilidade de haver manifestações orais das partes no Comitê de Direitos Humanos, no Comitê contra a Tortura, no Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial e no Comitê sobre os Direitos da Criança (NACIONES UNIDAS, 2013; CALLEJON, KEMILEVA, KIRCHMEIER, 2019).

Assim, é que o artigo 117.4 das Regras de Procedimento do CAT, a semelhança do que dispõe o artigo 94.5 do Regimento do CERD, prevê a possibilidade de audiências orais (*oral hearings*) para esclarecimento dos fatos da causa pelo peticionante ou representantes dos Estados, bem como para responder a perguntas sobre admissibilidade e mérito.

No que tange a legitimidade ativa, ou seja, quem pode peticionar para os Comitês de monitoramento, de acordo com Alves (2008) e Nowak (2003), diferentemente da previsão contida nas convenções regionais americana, europeia e africana de direitos humanos, que possibilitam a apresentação de uma petição por entidades civis, no procedimento de Comunicações Individuais do Sistema Convencional somente indivíduos ou grupo de indivíduos que se julgarem vítimas ou seus representantes é que podem apresentar uma denúncia. Tal observação está conforme a literalidade dos tratados, Protocolos Facultativos e Regimentos Internos dos Comitês.

A priori, segundo o texto contido nos tratados, apenas as vítimas ou seus representantes que estejam sob a jurisdição de um Estado-parte que tenha reconhecido esta competência do Comitê é que podem submeter petições escritas. Com exceção dos procedimentos do Comitê de Direitos Humanos e do Comitê

contra a Tortura, que dispõem a possibilidade de apenas indivíduos peticionarem (artigo 1 do Protocolo Facultativo ao PIDCP e o artigo 22 da Convenção contra a Tortura), os demais Comitês admitem a apresentação de denúncias por grupos de indivíduos.

Já em uma posição mais vanguardista, o Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, no caso Comunidade Judaica Trondheim e outros *Vs*. Noruega (comunicação n.º 30/2003), manifestou entendimento de que o fato dos autores serem pessoas jurídicas não os desqualifica como vítimas para efeito do artigo 14 da Convenção, entendendo o Comitê que a legitimidade estava preenchida de forma a se amoldar como grupo de indivíduos, tendo em conta a natureza das atividades da organização e a classe de pessoas que representavam.

A legitimidade passiva, por outro lado, será do Estado-parte no respectivo tratado, pois é este que firma o tratado internacional, obrigando-se em cumprir suas disposições (art. 14, 15 e 26 da CVDT, 1969). Assim, o Estado será supostamente o agente violador da norma internacional contida nos tratados do Sistema Convencional, não havendo previsão de responsabilização de indivíduos.

Consoante Dantas (2012) e Callejon, Kemileva e Kirchmeier (2019), o procedimento de Comunicações Individuais dos Comitês é subdividido em análise de admissibilidade e mérito, podendo tais manifestações serem formalizadas em uma única decisão, dividida em duas partes durante a sessão plenária do órgão de tratado que, via de regra, não é pública, mas realizada a portas fechadas – conforme previsão expressa, por exemplo, no artigo 5.3 do Protocolo Facultativo ao PIDCP, no artigo 107 das Regras de Procedimento do CAT e artigo 88 das Regras de Procedimento do CERD.

Na prática, verificou-se que a subdivisão tornava o procedimento mais lento, podendo levar anos para que os Comitês pudessem analisar o mérito de uma comunicação e, por conseguinte, a regra atual é o exame conjunto de admissibilidade e mérito, a não ser que expressamente entenda haver vantagem na separação (CALLEJON, KEMILEVA E KIRCHMEIER; 2019).

A Secretaria Geral da ONU é o órgão responsável pelo recebimento das petições individuais, avaliando se os requisitos formais no envio das petições foram observados, quais sejam: 1) estar escrito em uma das línguas oficiais da ONU; 2) estar a petição identificada e assinada; 3) conter informações detalhadas acerca dos

fatos relativos ao caso; 4) demonstrar o preenchimento dos requisitos de admissibilidade em conformidade as regras do Comitê respectivo (ALVES, 2008; DANTAS, 2012).

Conforme se pode extrair dos Regimentos Internos, esta análise prévia da Secretaria Geral, todavia, não retira do órgão de tratado a competência de analisar os requisitos de admissibilidade, uma vez que somente depois de registrada a petição é que o Relator ou o Grupo de Trabalho para o recebimento de comunicações inicia o contraditório com o Estado-parte, requerendo que se manifeste por escrito quanto aos fatos apresentados.

Um requisito fundamental, podendo, até mesmo ser considerado preliminar aos demais, é que uma denúncia só pode ser registrada se escrita em um dos idiomas oficiais das Nações Unidas (ALVES, 2008; UNITED NATIONS, 2013). Igualmente, a apresentação de documentos escritos juntados em anexo a petição, comprovando o alegado pelas partes, devem ser traduzidos em uma das línguas oficiais, sendo permitido ao peticionante formular um resumo do conteúdo dos documentos, caso estes não estejam integralmente traduzidos.

No que tange ao requisito da exposição cronológica dos fatos, destaca-se que o peticionante deve apontar todas as ações e omissões estatais que tenham relação ao ocorrido e que julga serem violadoras da norma internacional prevista no tratado em voga, apontando todas medidas adotadas na busca da solução do caso na ordem interna, bem como deve juntar à petição todos os documentos escritos que fazem prova do alegado, especialmente registros oficiais (como decisões judiciais e administrativas), e toda a legislação e demais normas nacionais aplicáveis (DANTAS, 2012; UNITED NATIONS, 2013).

A juntada de todos os documentos escritos que corroboram com o que o peticionante alega tem por fim não somente comprovar os fatos no juízo de mérito a ser realizado pelo Comitê respectivo, mas também evita que uma petição ou parte dela seja manifestamente inadmitida por ser infundada ou mal fundamentada (requisito formal ou objetivo de admissibilidade).

Nesta senda, sublinha-se que os requisitos objetivos ou formais de admissibilidade tendem a ser muito semelhantes em todos os Comitês de monitoramento, segundo dispõem os tratados e Regimentos Internos, quais sejam: (I) não ser manifestamente infundada ou mal fundamentada; (II) requisito temporal

(*ratione temporis*); (III) ausência de litispendência internacional; (IV) não constituir em abuso ao direito de petição; (V) não ser incompatível com as disposições do tratado (*ratione materiae*); (VI) necessidade do esgotamento dos recursos internos.

Em que pese haver similitude das preliminares de mérito expressas nos tratados e Regimentos Internos dos Comitês, a jurisprudência mostra que nem sempre suas interpretações acerca dos requisitos objetivos de admissibilidade são coincidentes, de forma que o autor da comunicação precisa conhecer o Comitê que irá peticionar, a fim de garantir a análise do fundo do direito controvertido, conforme se verá no capítulo de seguimento.

Requisitos objetivos de admissibilidade

Os tratados e Regimentos Internos dos Comitês elencam como um dos requisitos de admissibilidade não ser a petição manifestamente infundada ou mal fundamentada. Para compreender o que é considerado como manifestamente infundado (*manifestly ill-founded* ou *unfounded*), todavia, é necessário perscrutar o entendimento firmado pelos órgãos de tratados.

Nesse diapasão, a jurisprudência dos Comitês mostra que para uma comunicação ter seu mérito examinado é necessário que as informações e alegações trazidas pelo autor possuam coerência e comprovação mínima dos fatos nos quais se embasam os direitos postos em controvérsia, não cabendo irresignações avulsas, sem quaisquer demonstrações de nexo causal entre o resultado danoso sofrido pelo autor e a conduta do Estado-parte.

Um dos primeiros requisitos de admissibilidade a ser examinado pelos Comitês dentro do Sistema Convencional, conforme verificado pela jurisprudência, é o requisito temporal (*ratione temporis*). Sua previsão como pressuposto à análise do mérito de uma petição vem expressa no artigo referente aos critérios de admissibilidade, bem como pode ser extraído via interpretativa da regra determinando que nenhuma comunicação será recebida se o Estado-parte não reconhecer a competência do Comitê para examinar queixas.

No exame da litispendência internacional, os Comitês avaliam se a demanda posta a sua apreciação foi ou está sendo examinada por outro órgão internacional de

investigação ou acordo (adjudicação ou solução de controvérsias) da mesma natureza. A jurisprudência revela que existe certa dissonância na aferição desse critério, pois o CCPR tem entendimento de que é possível proceder ao juízo de mérito de uma comunicação, desde que não haja concomitância nos procedimentos. Por sua vez, os demais Comitês tendem traçar uma distinção entre se houve ou não exame de mérito por outro órgão internacional.

Assim, para o Comitê de Direitos Humanos (CCPR) é possível que uma demanda seja examinada pelo Comitê ainda que a mesma questão já tenha sido previamente analisada por outro órgão internacional de adjudicação, basta que não haja pendência. Esse foi o entendimento do Comitê no caso Rizvan Taysumov e outros *vs*. Rússia, onde sublinhou-se que o fato de uma petição ter sido apresentada ao Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH), mas declarada como inadmissível, não o impedia de analisar a comunicação, haja vista que tal procedimento já havia sido concluído.

Os tratados do Sistema Convencional ao fixarem a competência dos Comitês para examinar denúncias de vítimas de direitos humanos preveem, geralmente, todos os requisitos de admissibilidade de uma comunicação, elencando dentre eles não ser a petição considerada um "abuso de direito", regra essa que normalmente vem expressa em conjunto com outra preliminar de mérito, de não ser a denúncia incompatível com as disposições do tratado (*ratione materiae*). Nesses termos, aparece no artigo 3 do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos que o Comitê declarará inadmissíveis as comunicações apresentadas, em virtude do presente Protocolo, que sejam anônimas ou cuja apresentação considere constituir um abuso de direito ou considere incompatível com as disposições do Pacto.

A regra do esgotamento dos recursos internos tem em seu cerne a natureza coadjuvante e complementar da proteção internacional dos direitos humanos e possui como antecedentes disposições do Direito Internacional clássico relativo ao amparo diplomático, onde somente se permitia ao Estado tomar como suas as queixas de seus nacionais contra Estados estrangeiros, quando se certificasse que o indivíduo havia exaurido com os recursos de jurisdição interna, o que para a Corte Internacional de Justiça representava uma regra embasada no costume internacional (FAÚNDEZ LEDESMA, 2007).

Nesta senda, o requisito do esgotamento objetiva assegurar que o próprio Estado tenha a oportunidade de remediar uma situação de violação de direitos humanos, caso tenha ocorrido, bem como impõe ao ente estatal, o dever de garantir um aparato judicial que funcione e contemple recursos apropriados para proteger os indivíduos (FAÚNDEZ LEDESMA, 2007).

Outrossim, destacou Trindade (1998, p. 17) que o tema do esgotamento dos recursos internos tem sido objeto de construção jurisprudencial, indicando que a *rationale* na proteção dos direitos humanos vem embasada, dentre outros pontos, no teste da eficácia dos recursos internos disponíveis, bem como na distribuição (*shifting*) entre as partes do ônus de provar o exaurimento destes recursos perante o órgão internacional, "com maior ônus recaindo nos Estados demandados".

Neste contexto, no caso Tharu e Kamari Tharuni *vs*. Nepal, o CCPR recordou sua jurisprudência no sentido de que não é necessário esgotar os recursos internos perante órgãos não judiciais para cumprir os requisitos do artigo 5.2, "b" do Protocolo Facultativo. Assim, o Comitê refutou o argumento do Estado de que o autor não havia esgotado os recursos internos, concluindo que a Comissão da Verdade e Reconciliação (órgão de justiça de transição) não constituiria um recurso efetivo para os autores.

Assim, consoante a jurisprudência do CCPR, nota-se: (i) que recursos que não contemplem em sua integralidade todos os direitos pleiteados pelo autor, nos termos do tratado internacional, não constitui um recurso eficaz; (ii) o exaurimento de vias adminstrativas não é um imperativo na regra do esgotamento dos recursos internos e; (iii) o ônus de provar que existem recursos internos disponíveis e não utilizados pelo peticionante é do Estado-parte demandado.

Seguindo uma direção um tanto distinta das ao norte apresentadas, o CEDAW destacou, no caso A. *vs.* Federação Russa, que o Estado-parte não questionou a afirmação da autora de que se haviam esgotado os recursos internos. Todavia, observou através das informações prestadas pela peticionante que o mérito das questões levadas ao Comitê não tinham sido apreciados pelos tribunais internos e, nesse diapasão, recordou sua jurisprudência no sentido de ser necessário que o mérito tenha sido enfrentado em nível nacional, proporcionado às autoridades ou tribunais a oportunidade de examiná-las.

Por conseguinte, o CEDAW concluiu pela inadmissibilidade do pleito em

razão da falta de esgotamento dos recursos internos, mesmo não tendo o Estado-parte questionado a afirmação da autora quanto a seu exaurimento.

Casos brasileiros nos comitês de monitoramento

Apesar do Brasil já estar submetido à competência dos Comitês de monitoramento para análise de Comunicações Individuais há mais de 20 (vinte) anos (CERD, CCPR, CAT e CEDAW), apenas 5 (cinco) petições individuais foram registradas no sistema, sendo que apenas 2 (duas) tiveram análise de mérito: caso Alyne Pimentel, no CEDAW, e caso Lula da Silva, no CCPR. As demais comunicações possuem em comum a inadmissibilidade em razão de não preencherem a preliminar referente à necessidade de esgotamento dos recursos internos.

Por sua vez, consoante a base de dados do Comitê sobre o Desaparecimento Forçado, a única petição brasileira registrada no mecanismo de Ação Urgente, próprio do CED, é casoDavi Santos Fiuza.

Nesse contexto, restringindo-se a análise dos critérios de admissibilidade das comunicações, inicia-se o estudo dos casos brasileiros, começando pelos casos que tiveramseu exame de fundo negado: caso S.C *vs.* Brasil e caso F.O.F *vs.* Brasil, apresentados no CRPD; caso Chiara Sacchi, Greta Thunberg e outros *vs.* Brasil (e outros) no CRC. Na sequência, analisa-se os casos que obtiveram seu mérito apreciado pelos órgãos de tratados: Lourdes da Silva Pimentel*vs.* Brasil, no CEDAW e caso Lula da Silva *vs.* Brasil no CCPR.

Em desfecho, examina-se o caso Davi Santos Fiuza *vs.* Brasil, destacando-se os requisitos necessários para o peticionamento ao CED, com o fim de busca e localização de uma pessoa desaparecida na sistemática do mecanismo Ação Urgente.

Caso S.C. *vs.* Brasil

O caso S.C. contra Brasil foi registrado no Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD) no dia 02/11/2012. Conforme consta na base jurisprudencial de dados dos Comitês, o CRPD analisou a petição 2 (dois) anos depois, no dia 02/10/2014, inadmitindo a queixa por falta do esgotamento dos

recursos internos.

A autora da comunicação denunciou o Brasil por violação aos direitos contidos no artigo 3 "b" e "e" (princípios gerais a não discriminação e a igualdade de oportunidades); artigo 4.1 "a", "b", "d" e "e" (obrigações gerais); artigo 5.1 e 5.2 (direito à igualdade e não discriminação); e artigo 27.1 "a" e "b" (direito ao trabalho e ao emprego) da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

Dentre os argumentos da autora, Estado brasileiro violou seus direitos assegurados na Convenção, porque as medidas adotadas por seu empregador (Banco do Brasil) e apoiadas pelos tribunais nacionais limitavam as oportunidades das pessoas com deficiência, destacando que a política interna do Banco do Brasil fomentava a discriminação ao determinar que se rebaixasse a categoria de todo empregado sob licença médica durante mais de 3 (três) ou mais de 6 (seis) meses. Ainda, alegou a peticionante que o Estado violou seu direito ao trabalho e emprego na medida em que sofreu discriminação vinculada as suas condições laborais.

Em suas observações apresentadas ao Comitê sobre a admissibilidade da petição, o Brasil defendeu que a comunicação era inadmissível *ratione materiae,* porque a autora não teria uma deficiência segundo a definição da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (BRASIL, 2009a). Arguiu que enquanto a Convenção define a deficiência como uma incapacidade de longo prazo, os profissionais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) diagnosticaram a autora com uma incapacidade temporária.

O Estado brasileiro também aduziu ser a comunicação inadmissível, porquanto a autora não havia fundamentado suficientemente suas alegações de que a política de rebaixamento era discriminatória, haja vista que ela se aplicava indistintamente a todos os empregados do banco. Arguindo, por fim, a falta de esgotamento dos recursos internos, porque a autora apresentou uma demanda sobre sua redução salarial, mas não sugeriu perante os tribunais que o rebaixamento de sua categoria estava relacionado a sua condição de pessoa com deficiência.

Nesse impasse, o CRPD, em relação à preliminar *ratione materiae*, enfatizou que segundo o art. 1 da Convenção, pessoas com deficiência "são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os

quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas" (parágrafo 6.3).

Assim, de acordo com o CRPD, o caso posto sob sua análise permitia que o Comitê chegasse ao entendimento de que o impedimento físico da autora, ao interagir com outras barreiras, impedia-lhe de fato de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas.

Conforme o CRPD, a diferença entre enfermidade e deficiência é uma diferença de grau e não de caráter. Segundo o Comitê, um problema de saúde que em princípio se considera uma doença pode se converter em uma deficiência no contexto das "incapacidades", em consequência da duração ou de seu caráter crônico. Portanto, num modelo de deficiência baseado nos direitos humanos se exige que se leve em conta tanto a diversidade de pessoas com deficiências (considerando "i" do preâmbulo) quanto a interação entre as pessoas com deficiência e as barreiras oriundas das atitudes e entorno (considerando "e" do preâmbulo). Dessa forma, o CRPD concluiu que em relação ao requisito *ratione materiae*, não havia óbices ao prosseguimento do mérito da comunicação (parágrafo 6.3).

No que tange as alegações do Estado brasileiro de que a política de rebaixamento de categoria do banco se aplica a todos os empregados que estiveram em licença médica durante mais de 3 (três) meses, independente do motivo da licença, o CRPD ressaltou que a discriminação pode ser consequência do efeito discriminatório de uma norma ou medida aparentemente neutra, ou sem intenção discriminatória, mas que afeta desproporcionalmente as pessoas com deficiência. Por conseguinte, o Comitê considerou que o ponto controvertido era se ao exigir o rebaixamento de categoria das pessoas que estavam em gozo de licença médica durante mais de 90 dias, a política do banco causou um dano desproporcional a autora. Assim, o Comitê considerou a petição suficientemente fundamentada (parágrafo 6.4)

Em desfecho, o CRPD observou a alegação do Estado de que não houve o esgotamento dos recursos internos, uma vez que a autora não suscitou perante os tribunais brasileiros que o seu rebaixamento de categoria no banco estava relacionado com alguma deficiência.

Nesse contexto, o Comitê tomou nota de que a autora informou que apresentou recurso ao Tribunal Superior do Trabalho (TST) com alegações relacionadas a direitos previstos na Convenção e que este fora rejeitado sem exame de mérito, porque a peticionante não estava representada por um advogado, como exige a lei.

O CRPD também levou em consideração as informações prestadas pela autora de que ela havia solicitado assistência jurídica gratuita, tendo sido negada pelo não preenchimento dos requisitos legais, bem como ao entrar em contato com um advogado privado, este se recusou a assumir o caso.

Nesse contexto, o Comitê destacou que a autora não fundamentou o porquê não tinha outras opções para constituir um advogado privado distinto e, em tais circunstâncias, concluiu que não podia examinar o mérito da comunicação pela falta de exaurimento dos recursos internos, na forma do art. 2 "d" do Protocolo Facultativo (parágrafo 6.5).

Assim, verifica-se que tal como o CEDAW, o CRPD analisa detidamente as informações prestadas pelo peticionante, a fim de verificar se houve de fato tentativa de exaurir os recursos internos disponíveis e eficazes a solução do caso, independentemente de a objeção do Estado ser sucinta ou precariamente fundamentada.

Caso F.O.F. *vs.* Brasil

O caso F.O.F. vs. Brasil foi registrado no CRPD no dia 21 de dezembro de 2016, tendo o Comitê deliberado acerca da denúncia em seu 23º período de sessões, adotando sua decisão em 02 de setembro de 2020.

O autor da comunicação denunciou o Brasil por violações aos artigos 2, 5, 13, 17, 25 e 27.1 "a", "b" e "i" da Convenção, relativos aos direitos a não discriminação, acesso à justiça, proteção à integridade, direito à saúde e ao trabalho.

Outrossim, o peticionante solicitou a adoção de medidas cautelares, para que seu empregador efetuasse ajustes em sua jornada de trabalho, a fim de que ele pudesse realizar fisioterapia prevenindo a deterioração de sua saúde.

No dia 16 de março de 2017, o Relator Especial para o exame de comunicações, atuando em nome do CRPD, requisitou ao Estado brasileiro a adoção

de medidas cautelares. No entanto elas não foram atendidas, de modo que, em 03 de abril de 2018, elas foram novamente solicitadas.

Ao analisar os requisitos de admissibilidade da comunicação, o CRPD sublinhou que Estado argumentou que o peticionante não esgotou os recursos internos, porém não apontou quais seriam as vias que o autor deixou de utilizar (parágrafo 8.3).

De outra sorte, ponderou a informação prestada pelo autor de que ainda que pudesse haver outros recursos disponíveis, estes poderiam se prolongar injustificadamente ou seria pouco provável que viessem a evitar a deterioração de sua saúde, bem como não justificou porque não ingressou com uma demanda judicial quando foi informado pelo Ministério Público do Trabalho que sua demanda devia ser apresentada via judicial, não administrativa.

Levando em conta as considerações ao norte, o CRPD recordou sua jurisprudência, bem como a do Comitê de Direitos Humanos (CCPR), segundo a qual, ainda que não haja necessidade de esgotamento de recursos que não tenham possibilidades razoáveis de prosperar, o peticionante deve exercer a diligência devida para socorrer-se dos recursos disponíveis e que meras dúvidas ou suposições de sua inefetividade não eximem o autor de persegui-los (parágrafo 8.4).

No caso, o CRPD observou que o autor apresentou uma reclamação no Ministério Público do Trabalho, relatando a falta de ajustes razoáveis, a fim de possibilitá-lo a realizar fisioterapia, tendo sido informado que a via adequada para seu pleito era judicial, não administrativa. Contudo, o peticionante não levou o assunto aos tribunais. Por conseguinte, o CRPD concluiu que não houve o esgotamento dos recursos internos com relação aos artigos 17, 25 e 27.1 “i” c/c artigo 2 da Convenção (parágrafos 8.4 e 8.5)

Em relação aos demais pleitos do autor, o CRPD concluiu pela sua inadmissibilidade, em virtude de estarem as alegações precariamente fundamentadas, com narrativa genérica e sem maiores explicações de como ele teria sido afetado pelas condutas do Estado ou como as decisões judiciais violaram seus direitos.

Com efeito, recordou o CRPD que, segundo a sua jurisprudência, cabe aos tribunais nacionais avaliarem fatos e provas, devendo o Comitê excepcionalmente fazer este exame, quando restar evidente, no caso particular, que os órgãos locais

atuaram de forma arbitrária ou de modo equivalente a uma denegação de justiça (parágrafo 8.7).

Interessante destacar que não houve qualquer manifestação do CRPD quanto ao não atendimento pelo Brasil das solicitações de medidas provisórias não atendidas. Sobretudo, chama atenção que o Comitê, apesar de constatar que o Estado não indicou quais os recursos deveriam ter sido esgotados pelo peticionante, ônus que em tese lhe recairia, conforme se extrai de seu próprio posicionamento no caso Rékasi *vs*. Hungria, ainda sim inadmitiu a comunicação com base na falta de diligência da vítima no âmbito interno.

Desta feita, observa-se que a análise do CRPD é casuística e que como no caso brasileiro o peticionante foi detalhista em suas informações sobre os recursos internos que tentou esgotar, acabou por fornecer conteúdo suficiente para o Comitê concluir que ele não foi diligente.

Caso Chiara Sacchi, Greta Thunberg e outros *vs*. Brasil

O caso Chiara Sacchi, Greta Thunberg e outros *vs*. o Brasil foi submetido ao Comitê sobre os Direitos da Criança (CRC), em 23 de setembro de 2019, sendo as vítimas representadas por advogados da ONG *Earthjustice*. O Comitê apreciou a admissibilidade e o mérito da comunicação conjuntamente, tomando sua decisão em 22 de setembro de 2021.

Antes de estudar os principais pontos do caso é preciso sublinhar algumas considerações, dada a singularidade da petição registrada no Comitê sobre os Direitos da Criança.

A comunicação possui como particularidade o fato de ter sido apresentada por peticionantes de diferentes nacionalidades e contra diferentes países, o que se assemelha às hipóteses de litisconsórcio ativo e passivo do Direito Processual Civil brasileiro, onde é possível, respeitadas determinadas condições, que um grupo de pessoas litigue conjuntamente contra outra(s) em uma mesma controvérsia judicial. Nesse sentido, destaca-se que não foi encontrada nenhuma outra petição no CRC ou nos demais Comitês analisados, que possua semelhante característica.

Nesse sentido, a petição foi apresentada por representantes de Chiara Sacchi, nacional da Argentina; Catarina Lorenzo, nacional do Brasil; Iris Duquesne,

nacional da França; Raina Ivanova, nacional da Alemanha; Ridhima Pandey, nacional da Índia; David Ackley III, Anjain e Litokne Kabua, nacionais Ilhas Marshall; Debora Agegbile, nacional da Nigéria; Carlos Manuel, nacional do Palau; Ayakha Mlithafa, nacional da África do Sul; Greta Thunberg e Ellen-Anne, nacionais da Suécia; Raslen Jbeili, nacional da Tunísia; e Carl Smith e Alexandria Villaseñor, nacionais dos Estados Unidos.

Os peticionantes alegaram violações aos artigos 6, 24 e 30, lidos em conjunto com o artigo 3 da Convenção sobre os Direitos da Criança. Em essência, os autores da comunicação defenderam que por não prevenir nem mitigar as consequências das mudanças climáticas, os Estados violaram seus direitos à vida, saúde e ao direito de crianças de minorias étnicas ou religiosas ou linguísticas de praticar sua própria cultura, idioma e religião.

De acordo com o CRC, os autores apresentaram a mesma queixa contra Argentina, Brasil, França, Alemanha e Turquia e as cinco reclamações foram registradas com os números de 104/2019 a 108/2019. Especificamente em relação ao Brasil, a comunicação foi atribuída com o número 105/2019.

Em 20 de janeiro de 2020, o Brasil apresentou suas observações e sustentou, em síntese, que faltava jurisdição ao Comitê, que a denúncia era mal fundamentada e que não haviam se esgotado os recursos internos.

No curso do procedimento houve audiência oral com as partes, bem como a intervenção de terceiros (o antigo e o atual Relator Especial sobre o Meio Ambiente), que apresentaram informações assinalando que a crise climática já tem vários efeitos na vida e bem-estar dos seres humanos e, portanto, nos direitos humanos. Sobretudo, alegaram que as crianças são especialmente vulneráveis àqueles problemas de saúde agravados pelas mudanças climáticas, como infecções respiratórias agudas, desnutrição, diarreia e outras enfermidades transmitidas pela água.

À vista de todas as informações prestadas, o CRC então analisou os pontos controvertidos referente aos requisitos de admissibilidade, utilizando-se, conforme apontado alhures, da jurisprudência do Comitê de Direitos Humanos (CCPR) e do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) relativas à jurisdição extraterritorial, asseverando, entretanto que ela fora desenvolvida e aplicada em situações muito distintas do caso em apreço (parágrafo 10.4).

De acordo com o CRC, na Opinião Consultiva n.º 23/17, a CorteIDH destacou que quando ocorre um dano transfronteiriço que afete direitos convencionais (previstos no tratado), se entende que as pessoas cujos direitos foram violados estão sob a jurisdição do Estado de origem se existir uma relação de causalidade entre o fato que originou em seu território e o dano sofrido às pessoas que se encontram fora dele. Assim, o exercício da jurisdição surge quando o Estado de origem exerce um controle efetivo sobre as atividades praticadas (estando em posição de impedir sua ocorrência) que provocaram danos às vítimas e consequente violação a direitos humanos (parágrafo 10.5).

Nesse sentido, o CRC concluiu que quando ocorre um dano transfronteiriço, as crianças estão sob a jurisdição do Estado em cujo território se originou as emissões de carbono para os efeitos do art. 5, parágrafo 1º do Protocolo Facultativo, desde que haja um vínculo causal entre as ações ou omissões do Estado (que exerça um controle efetivo sobre as fontes de emissão) e o impacto negativo sobre os direitos da criança situada fora de seu território (parágrafo 10.7).

Outrossim, o CRC considerou que é geralmente aceito e avaliado pela ciência as emissões de carbono dos Estados contribuem para a mudança climática e que este tem um efeito adverso no desfrute das pessoas tanto dentro quanto fora do território do Estado-parte. Nesse passo, o Comitê entendeu que dada à capacidade de regular as fontes das emissões de carbono, o Estado brasileiro possui controle efetivo das atividades que contribuem para causar um dano razoavelmente previsível às crianças fora de seu território (parágrafo 10.9).

Em um segundo momento de sua fundamentação, o CRC compreendeu que lhe competiria analisar se existia vínculo causal suficiente entre o dano alegado pelos autores e as ações ou omissões do Estado, para efeito de estabelecer a jurisdição. A este respeito, o Comitê ressaltou que em consonância com a posição da CorteIDH, nem todo impacto negativo de danos transfronteiriços dá lugar a responsabilidade do Estado e que a jurisdição deve se justificar em função de circunstâncias particulares a serem analisadas no caso concreto; que o dano deve ser "significativo", tendo a Comissão de Direito Internacional, ao dispor sobre dano transfronteiriço, afirmado que se deve entender "significativo" como algo mais "detectável", sem necessidade de ser "grave". Nesta senda, asseverou o CRC que a CorteIDH destacou que o dano deve conduzir a um efeito prejudicial real em

assuntos como a saúde e propriedade, e que tais efeitos devem ser suscetíveis de serem medidos por padrões fáticos e objetivos (parágrafo 10.12).

Em relação à questão da condição de vítima, o CRC considerou que por se tratar de crianças, os autores se veem especialmente afetados pela mudança climática, tanto pela forma como experimentaram seus efeitos, como pela possibilidade da mudança climática poder afetá-los ao longo da vida caso não se tomem medidas imediatas. A seca ameaça à segurança jurídica de alguns autores, os incêndios florestais com a consequente fumaça agravaram a asma de outros etc. (parágrafo 10.13).

Assim, o CRC conclui os autores justificaram suficientemente a comunicação para efeitos de se estabelecer a jurisdição do Estado, bem como experimentaram um dano real e significativo, demonstrando sua condição de vítimas. Por conseguinte, o Comitê afirmou que o art. 5.1 do Protocolo Facultativo não era óbice para o exame da comunicação.

Por outro lado, o CRC concluiu que os autores da comunicação não esgotaram os recursos internos. Para o Comitê, os autores não apresentaram outras explicações do motivo pelo qual deixaram de interpor os recursos disponíveis apontados pelo Estado, tão somente justificaram que não o fizeram por considerarem que não haveria possibilidade de alcançarem a tutela específica pretendida.

Nesse diapasão, o CRC destacou que meras dúvidas ou suposições sobre a possibilidade de os recursos prosperarem ou sobre a efetividade destes, não exime os autores da obrigação de esgotá-los. Outrossim, sublinhou que os peticionantes argumentaram que os procedimentos internos do Estado se prolongariam injustificadamente, mas não trouxeram informações concretas que justificassem porque tais recursos se prolongariam ou porque não seriam efetivos (parágrafo 10.17). Assim, o CRC concluiu pela inadmissibilidade da comunicação.

Caso Lourdes da Silva Pimental vs. Brasil

O caso Lourdes Maria da Silva Pimentel foi a primeira petição brasileira a ser registrada no Sistema Convencional de Direitos Humanos. A autora da comunicação apresentou a denúncia em nome de sua filha falecida, Alyne da Silva Pimentel Teixeira, tendo sido representada pelo Centro de Direitos Reprodutivos e Advocacia

Cidadã pelos Direitos Humanos.

Consoante os dados do caso registrados no CEDAW, a petição foi apresentada no dia 30 de novembro de 2007, tendo participado das deliberações 21 (vinte e um) dos 23 (vinte e três) *experts* do Comitê. O CEDAW recebeu informações escritas *amicus curiae* do Comitêda América Latina e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher, Comissão Internacional de Juristas e Anistia Internacional, sobre o direito à saúde e mortalidade materna no Brasil em que se põe em destaque as obrigações internacionais do Estado. A decisão de mérito e admissibilidade sobre o caso ocorreu em 25 de julho de 2011, no 49º período de sessões do Comitê.

Na denúncia, a autora alegou que o Estado brasileiro violou os direitos à vida e a saúde de Alyne, previstos nos artigos 2 e 12 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

Em síntese, a autora narrou que sua filha Alyne faleceu em razão do não atendimento adequado nos serviços de saúde, uma vez que seu óbito foi decorrência de uma série de erros que levaram a uma hemorragia interna após a realização do procedimento de curetagem.

Em 13 de agosto de 2008, o Estado brasileiro apresentou suas observações sobre a admissibilidade e o mérito da denúncia. Na ocasião, o Brasil reconheceu que a situação vulnerabilizada de Alyne necessitava de atenção médica individualizada, mas sublinhou que não houve nenhuma negativa de tratamento em razão de faltas de políticas públicas ou ausência de medidas de combate à discriminação.

Com relação às alegações de violação aos artigos 2 e 12 da Convenção, o Estado destacou que estão em desenvolvimento políticas públicas direcionadas especificamente às mulheres, sobretudo àquelas em situação de vulnerabilidade e que impactam na igualdade entre homens e mulheres.

Outrossim, afirmou o Estado Brasileiro que a falha no atendimento à saúde de Alyne não está relacionada a uma questão de discriminação de gênero, mas à baixa qualidade dos serviços de saúde à população, e que a comunicação não demonstrou qualquer ligação entre gênero e possíveis erros médicos. Aliás, destacou que uma investigação administrativa interna pelo Comitê sobre Mortalidade Materna indicou que a morte provável de Alyne foi em razão de uma hemorragia digestiva e não relacionada à maternidade.

No que concerne às medidas judiciais apresentadas pela família de Alyne, o

Estado destacou que a ação cível entrou na fase de julgamento e que não existe demora para além do tempo normal de um processo judicial, pois o caso possui complexidade, necessitando o envolvimento de peritos para avaliação das provas.

Nessa senda, verifica-se que o Estado brasileiro não se prolongou em aduzira falta de preenchimento dos requisitos de admissibilidade em sua defesa, sublinhando apenas a questão *ratione materiae* e a inexistência de demora prolongada no exame meritório da ação judicial proposta pela vítima nas vias domésticas.

O CEDAW, ao examinar os critérios de admissibilidade, ressaltou que levando em consideração às informações prestadas pelas partes, o Estado-parte não apresentou explicações adequadas e convincentes sobre o motivo da ação judicial ainda estar pendente ou porque as tutelas de urgência foram negadas. De acordo com o Comitê, as demoras na demanda judicial não podem ser atribuídas à complexidade da causa ou ao número de acusados, de modo que a delonga de 8 (oito) anos constitui uma demora injustificada, nos termos do art. 4.1 da Convenção (necessidade de esgotamento dos recursos internos) (parágrafo 6.2).

Outrossim, considerou que a autora da comunicação apresentou, para fins de admissibilidade, fundamentação suficiente em relação às alegações de violação aos artigos 2 e 12 da Convenção, bem como estavam preenchidas as demais preliminares de mérito (parágrafo 6.3).

Nesse diapasão, observa-se que com relação ao requisito *ratione materiae* sinalizado nas observações brasileiras, o Comitê não discorreu fundamentadamente para efeitos de admissibilidade; deixando para analisar a questão na parte do mérito.

No exame do fundo do direito, o CEDAW, em atenção ao artigo 7.3 do Protocolo Facultativo à Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, concluiu que o Brasil violou os artigos 12 (direito à saúde), 2 “c” (acesso à justiça) e “e” (obrigação de devida diligência para regulamentar as atividades proporcionadas por agentes privados de saúde), em conjunto com o art. 1 da Convenção, concomitantemente com as Recomendações Gerais n.º 24 e 28.

Dentre suas recomendações, o CEDAW determinou que o Brasil: proporcionasse uma reparação apropriada, incluindo uma indenização financeira à

autora e à filha de Alyne, bem como, de modo geral, assegurasse os direitos das mulheres à maternidade sem riscos e à emergência obstétrica adequada; que as instalações e serviços privado de saúde cumpram com normas nacionais e internacionais em matéria de saúde reprodutiva; além de ministrar capacitação profissional aos trabalhadores de saúde, sobretudo em matéria de saúde reprodutiva da mulher; que publicasse a decisão e recomendação do Comitê em língua portuguesa, a fim de alcançar a todos os setores da sociedade.

Caso Lula da Silva Vs. Brasil

A comunicação n.º 2841/2016 foi submetido ao Comitê de Direitos Humanos (CCPR), em 28 de julho de 2016, pelos advogados do peticionante. A petição teve sua análise de admissibilidade e mérito apreciadas conjuntamente, 4 (quatro) anos depois de seu registro no Comitê, em 17 de março de 2022.

Na denúncia, o peticionante alegou violações aos artigos 9.1, 14.1, 14.2, 17 e 25 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, relativos aos direitos à julgamento justo, vedação à prisão arbitrária sem julgamento definitivo, presunção da inocência, direito à privacidade, ao respeito à honra e reputação e ao direito de votar e ser votado nas eleições.

Em síntese, os fatos da denúncia remontam a uma operação que investigava casos de corrupção, sendo o autor um dos suspeitos e acusados dos crimes, tendo lhe sido negado a possibilidade de participar do processo eleitoral como candidato à presidência.

Interessante destacar que em 22 de maio de 2018, o Comitê rejeitou o pedido de medidas cautelares por considerar que “as informações fornecidas pelo autor [não] permitiram ao Comitê concluir [naquele] momento [...] que os fatos apresentados colocariam o autor em risco de dano irreparável, ou que poderiam impedir ou frustrar a eficácia da decisão Comitê” (parágrafo 1.3 da comunicação, documentado nas *initial proceedings*).

Todavia, no dia 17/08/2018, levando em consideração as novas informações apresentadas pelo autor, o CCPR considerou haver perigo de dano irreparável com relação ao art. 25 do PIDCP, requerendo ao Brasil que garantisse todos os meios adequados e necessários para que o autor exercesse seus direitos políticos, de votar,

e de ser votado (elegível) às eleições de 2018 (parágrafo 1.4 da comunicação, documentado nas *initial proceedings*). Todavia, tal pleito não foi atendido pelo Estado brasileiro.

Ao realizar o exame da comunicação, o CCPR destacou que ao não respeitar a solicitação de medidas cautelares requisitadas, viola-se a proteção dos direitos garantidos no Pacto. Nesse sentido, o Comitê recorda que o não cumprimento das cautelares é incompatível com a obrigação do Estado em respeitar de boa-fé o procedimento de Comunicações Individuais estabelecidos no Protocolo Facultativo e por isso constitui uma violação a seu art. 1 (parágrafos 6.1 e 6.2 da comunicação, documentado nas *final proceedings*).

Nesse contexto, o Comitê entendeu que o Estado brasileiro não esclareceu como as medidas cautelares foram cumpridas, haja vista que o autor foi impedido de se candidatar nas
eleições, bem como deixou de votar, pelo que considerou violadas as obrigações do Brasil sob o art. 1 do Protocolo Facultativo (parágrafo 6.3).

Na análise das preliminares de mérito, o CCPR debruçou-se sobre a questão controvertida pelas partes no tocante ao esgotamento dos recursos internos. Nessa linha, o Comitê ressaltou que o momento de aferição do exaurimento das vias internas tem por base o tempo em que a comunicação está sendo examinada (parágrafo 7.4). De acordo com o Comitê, a economia processual é um fator motivador para esta posição, uma vez que uma denúncia considerada inadmissível em razão do peticionante ter esgotado os recursos internos somente depois de sua submissão, poderia ser imediatamente reenviada ao Comitê.

Nesse diapasão, o CCPR observou que durante todo procedimento as partes tiveram a oportunidade de apresentar informações e alegações adicionais ao Comitê, as quais foram transmitidas para comentários. Assim, concedeu-se às partes a possibilidade de contestar cada novo fato, com seus respectivos argumentos (parágrafo 7.4).

Ainda, quanto o argumento do Estado de que houve perda do objeto da comunicação, uma vez que alegações do autor foram acolhidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2021, o CCPR destacou que tal decisão somente se referiu às reclamações em relação ao direito a um julgamento imparcial, bem como não lhe providenciou qualquer compensação ou restituição. Dessa forma, o Comitê

concluiu que não houve perda de objeto em relação à petição apresentada pelo autor e, por isso, não estava impedido de examinar seu mérito (parágrafo 7.5 e 7.6).

Relativamente às alegações do autor de sofrer risco de prisão preventiva por tempo indeterminado (em violação do artigo 9 do Pacto), o Comitê considerou que estas alegações não foram suficientemente fundamentadas para efeitos de admissibilidade, consoante o artigo 2 do Protocolo Facultativo (parágrafo 7.7).

No exame do mérito da comunicação, o CCPR concluiu que o Brasil violou os artigos 9.1, 14.1, 14.2, 17 e 25 "b' do Pacto, bem como artigo 1 do Protocolo Facultativo.

Dentre suas recomendações, o Comitê ressaltou que o Estado tem a obrigação de adotar todas as medidas necessárias, para que tais violações não ocorram novamente, bem como determinou que lhe compete proporcionar uma reparação integral à vítima, em conformidade com o artigo 2.3, "a" do Pacto.

Assim, chama atenção a posição do CCPR quanto ao momento de aferiação do prévio esgotamento dos recursos internos no caso, possibilitando que mesmo antes da conclusão de um procedimento pendente de análise no Estado-demandado haja a submissão de uma queixa perante o Comitê. Ou seja, confronta-se a lógica formulada pelas regras internacionais e doutrina de que este seria um requisito representativo da natureza complementar e subsidiária da proteção internacional dos direitos humanos, que frisa ser dever primário do Estado solucionar os litígios dentro de sua jurisdição, conforme destacam Trindade (1998) e Faúndez Ledesma (2007).

Caso David Santos Fiuza

Uma vez que as informações proporcionadas no banco de dados do Comitê contra o Desaparecimento Forçado (CED) ainda não contém detalhes acerca dos fatos ou da petição apresentada ao Comitê de forma acessível, não foi possível verificar o posicionamento do CED no tocante aos requisitos de admissibilidade e mérito relativos ao caso David Dantos Fiuza.

Ainda sim, segundo se extrai dos relatórios do CED emitidos sobre as petições apresentadas na forma do artigo 30 da Convenção, bem como dados coletados de jornais nacionais, o caso se refere ao desaparecimento de um

adolescente de 14 anos, que foi levado da porta de casa por policiais militares, no Estado da Bahia.

No relatório emitido pelo CED em maio de 2019 (doc. CED/C/16/2),sublinhou-se as informações do Estado de que a busca e investigações sobre o desaparecimento de Davi Fiuza haviam sido enviadas ao Ministério Público da Bahia e que as autoridades policiais militares indicaram o possível envolvimento de 17 membros da corporação, sendo que tais esclarecimentos do Estado foram repassados a peticionante (UNITED NATIONS, 2019a).

Agregou o CED, ademais, lamentar a demora do Ministério Público da Bahia na investigação do caso, apesar de ter recebido informações sobre os resultados das investigações policiais, bem como o fato de não terem sido adotadas medidas adicionais para procurar e localizar o Sr. Santos Fiuza (UNITED NATIONS, 2019b).

No relatório publicado, em 29 de outubro de 2020 (doc. CED/C/19/2), o CED, criticou a falta de estratégia adequada para buscas e investigações de alguns Estados-parte, dentre eles o Brasil, e especificou que a técnica adotada deve determinar as atividades e verificações que devem ser realizadas de forma integrada, bem como fornecer os meios e procedimentos necessários para localizar as pessoas desaparecidas e investigar o desaparecimento (UNITED NATIONS, 2020).

Nessa linha, o CED recomendou ao Brasil que avaliasse regularmente suas estratégias, bem como se assegurasse que todas as autoridades que participaram do processo tiveram acesso às informações pertinentes sobre as buscas e investigações, enfatizando a necessária coordenação entre estes objetivos.

Em suma, pode-se inferir que o caso brasileiro no mecanismo de Ação Urgente preencheu todos os requisitos de admissibilidade, haja vista que o CED solicitou informações ao Estado brasileiro e vem acompanhando a situação. Lastima-se, contudo, que o Comitê não forneça maior transparência ou esclarecimentos sobre como são feitas as análises e ponderações do Comitê quanto aos requisitos de admissibilidade das petições.

Por sua vez, os casos brasileiros apresentados no mecanismo de Comunicações Individuais, em sua maioria, não lograram êxito de ter seus méritos apreciados, possuindo os Comitês posições, por vezes, dissonantes quanto aos requisitos de admissibilidade, tornando temerárias algumas afirmações doutrinárias, como a de Trindade (1998), de que a rationale na proteção dos direitos

humanos é embasada na distribuição do ônus da prova do exaurimento dos recursos internos, com maior peso recaindo sobre os Estados demandados.

Afinal, não foi o que se observou no caso F.O.F. *vs*. Brasil, onde mesmo Estado brasileiro não tendo indicado quais os recursos deveriam ter sido esgotados pela vítima, ônus que em tese lhe recairia, ainda sim o CRPD inadmitiu a comunicação com base na suposta falta de diligência da vítima no âmbito interno para buscar a tutela dos direitos vindicados.

Conclusão

O Sistema Convencional é complexo. Inserido como um ramo do Sistema Global dos Direitos Humanos, possui 10 (dez) Comitês de monitoramento originados a partir da celebração de tratados específicos, à exceção do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR), cujo surgimento possui previsão em uma Resolução do Conselho Econômico e Social (ECOSOC).

Existe uma pluralidade normativa dentro do Sistema Convencional composto nãosomente pelos tratados internacionais e seus Protocolos Facultativos, como também por Regras de Procedimentos dos Comitês de monitoramento que visam estabelecer os métodos de trabalho e ritos a serem seguidos no exame de seus mecanismos, tal como no procedimento de Comunicações Individuais e de Ação Urgente.

É importante destacar que a semelhança entre a composição e atribuições dos Comitês de monitoramento incutiu a noção de sistema entre estudiosos e demais interessados (*stakeholders*). A própria Assembleia Geral da ONU, órgão principal das Nações Unidas, que possui representatividade de todos os países-membros da organização, reconhece a paridade e importância dos *treaty-bodies*, ao mesmo tempo em que empreende ações visando coordenar diálogos para harmonizar seus procedimentos e métodos de trabalho, com o fito de melhorar a atuação do sistema, leia-se, com maior impacto na realidade prática dos direitos humanos.

Dentre as competências dos 10 (dez) Comitês de monitoramento, é possível elencar 9 (nove) procedimentos distintos, sendo que o CERD, o CED e o SPT possuem mecanismos exclusivos, como o “Alerta Precoce”, a “Ação Urgente” e as “Visitas”, respectivamente.

Em que pese haver similitude das preliminares de mérito expressas nos tratados e Regimentos Internos, a jurisprudência revela que nem sempre suas interpretações acerca dos requisitos de admissibilidade são coincidentes, sobretudo no tocante à litispendência internacional e o esgotamento dos recursos internos, de forma que as vítimas precisam conhecer o Comitê que irá peticionar, a fim de garantir a análise do fundo do direito controvertido.

A jurisprudência revela que os órgãos de tratados debruçam-se na análise dos requisitos de admissibilidade um a um, a depender de sua relevância para dirimir os pontos suscitados pelas partes, utilizando-se, para tanto, de seus Comentários Gerais e precedentes, seus e dos demais Comitês e órgãos internacionais de direitos humanos, como o TEDH e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Assim, o peticionamento das vítimas de direitos humanos não parece ser facilmente acessível, uma vez que para lograrem que os Comitês analisem o mérito de uma petição e salvaguardem seus direitos necessitam conhecer inúmeras peculiaridades regimentais e decisões jurisprudenciais.

Isso sem mencionar na barreira quanto ao idioma de interposição de uma petição. Uma comunicação individual só é admitida e registrada se for escrita em uma das línguas oficiais da ONU, à exceção de petições para o CRPD, onde é possível encaminhar uma reclamação por outros formatos acessíveis como o Braile, tudo por e-mail (preferencialmente) ou via correios.

Por outro lado, é ainda necessário sublinhar que o emprego de diversas terminologias para se referir a possibilidade de peticionamento individual dentro do Sistema Convencional pode embaraçar ainda mais a compreensão das vítimas ou seus representantes quanto à existência de um mecanismo de solução de controvérsias apto a tutelar seus direitos (no caso das Comunicações Individuais), ou acautelar-lhes a vida e ou integridade física, em situações de desaparecimento forçado (no caso da Ação Urgente).

De competência exclusiva do Comitê contra o Desaparecimento Forçado (CED), o mecanismo chamado de “Ação Urgente” permite aos familiares ou pessoas com interesse legítimo a denunciarem diretamente ao Comitê, o desaparecimento forçado de uma pessoa, almejando que se procedam às buscas pela sua localização. Apesar de ser um procedimento de extrema relevância para a defesa dos direitos humanos, lamenta-se que o CED não publique maiores informações sobre os casos

registrados.

Há que se ressaltar, ademais, que a nomenclatura destes mecanismos parece dúbia quanto aos efeitos jurídicos por eles desencadeados ("comunicação", "reclamação", "denúncia"), sobretudo para as vítimas que almejam ter a solução de seus casos resolvida, com a tutela de seus direitos cumprida pelos Estados.

Para a doutrina internacionalista não deveria haver dúvidas quanto aos efeitos, haja vista que as obrigações de promoção e proteção dos direitos humanos estão bem disciplinadas nos tratados, sendo os Comitês atribuídos da competência de monitorar seu cumprimento.

Por fim, recorda-se ainda que conforme os dados fornecidos pelos Relatórios Bienais do Secretário Geral das ONU sobre a "Situação do Sistema de Órgãos de Tratados dos Direitos Humanos" existe uma sobrecarga de trabalho dos Comitês de monitoramento, onde, como bem destacaram Jelic e Muehrel (2022, p. 19-20), o III Relatório Bienal frisou que seria necessário mais de 6 (seis) anos para zerar o número de comunicações pendentes de análise, considerando-se que não se peticionasse mais nenhuma.

Assim, além das dificuldades enfrentadas pelas vítimas no acesso e apresentação de uma petição no Sistema Convencional, elas ainda têm que aguardar um lapso temporal incerto (e que só tende a aumentar) para verem seus direitos salvaguardados, uma vez que os Comitês continuam a possuir limitações de recursos humanos e financeiros para realização de seus trabalhos, cenário que ainda não apresenta perspectiva de melhoria.

Em conclusão, padronizar procedimentos não é suficiente para harmonizar o Sistema Convencional e garantir-lhe maior eficiência, sob a perspectiva das vítimas de direitos humanos, haja vista existirem interpretações diferentes nos Comitês quanto aos mesmos requisitos de admissibilidade de uma petição, tornando dificultoso seu acesso.

Referências

ALVES, Henrique Napoleão. Introdução ao Sistema ONU de solução de controvérsias em Direitos Humanos. **Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena**, Belo Horizonte, n. 1, 2008. Disponível em:

https://revistadocaap.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/9, acesso em: 20/10/2021.

ALSTON, Philip. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights. **NYU Law and Economics Research Paper,** New York, n. 20-24. 2020. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3630580, acesso em: 20/10/2021.

ALSTON, Philip; CRAWFORD, James. **The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring.** Cambrigde: Cambrigde University Press, 2003.

ANAYA MUÑOZ, Alejandro. Regimes Internacionais de Direitos Humanos. **Sur:** revista internacional de direitos humanos, São Paulo, v. 14, n. 25, p. 171-188, 2017. Disponível em: https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/09/sur-25-portugues-alejandro-anaya-munoz.pdf, acesso em: 15/08/2021.

BURGENTAHL, Thomas. The UN Human Rights Committee. **Max Planck Yearbook of United Nations Law**, v. 5. p. 341-398, 2001. Disponível em: https://www.mpil.de/files/pdf1/mpunyb_buergenthal_5.pdf, acesso em: 20/09/2022.

CALLEJON, Claire. Developments at the Human Rights Council in 2007: A Reflection of its Ambivalence. **Human Rights Law Review**, Oxford, v. 8, p. 323-342, 2008. Disponível em: https://academic.oup.com/hrlr/article-abstract/8/2/323/677796, acesso em: 20/09/2022.

CALLEJON, Claire; KEMILEVA, Kamelia; KIRCHMEIER, Felix. **Treaty bodies' individual communication procedures**: providing redress and reparation to victims of human rights violations. Geneva: Geneva Academy, 2019. Disponível em: https://repository.graduateinstitute.ch/record/297262, acesso em: 16/09/2022.

CASTAÑEDA HERNÁNDEZ, Mireya. **Introducción al Sistema de Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas**. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012. Disponível em: https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r29898.pdf, acesso em: 22/08/2021.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos.** 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DANTAS, Carla. Direito de Petição do Indivíduo no Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos. **SUR:** revista internacional de direitos humanos, São Paulo, v. 9, n. 17, p. 199-220, 2012. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/16051199.pdf, acesso em: 22/08/2021.

DONNELLY, Jack. **Universal Human Rights in theory and practice**. 2 ed. New York: Cornell University Press, 2003.

EGAN, Suzanne. Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System. **Human Rights Law Review**. v. 13. n.1, p. 209-243, 2013. Disponível em:

https://academic.oup.com/hrlr/article-abstract/13/2/209/578315, acesso em: 24/08/2021.

ESTRADA TANCK, Dorothy. La situación de los derechos humanos en el conflicto de nagorno-karabaj: una visión desde los mecanismos de protección de naciones unidas. **Revista UNISCI**, n. 57, p. 297-316, 2021. Disponível em: http://www.unisci.es/wp-content/uploads/2021/10/UNISCIDP57-8ESTRADA.pdf, acesso em: 15/02/2021.

GOMES, Thaís Magno; FONSECA, Maria Eduarda Dias. Sistema Global Convencional de Direitos Humanos e a obrigatoriedade das Recomendações do Comitê de Direitos Humanos em casos contenciosos. *In*: II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, 2020. **Anais**. Santa Catarina: CONPEDI, 2020. p.158-178.

GROSBON, Sophie. Bilan critique de la activité des Comités onusiens: Situation du système des organes conventionnels des droits de l'Homme. **La Revue des droits de l'homme:** Actualités Droits-Libertés, Paris, mai, 2020. Disponível em: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/revdh-9309.pdf, acesso em: 15/02/2021.

JELIĆ, Ivana; MÜHREL, Linus. The Human Rights Committee: Challenges and Prospects for Enhanced Effectiveness and Integration. **Journal of Human Rights Practice**, Oxford, v. 14, p. 17–43, feb. 2022. Disponível em: https://academic.oup.com/jhrp/article-abstract/14/1/17/6717602, acesso em: 10/04/2020.

KRASNER, Stephen. Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Rev. Sociol. Polít.,** Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/b9xbgR49ZTvbzLq5RKFZrDg/?format=pdf&lang=pt, acesso em: 10/04/2020.

LAFER, Celso. A ONU e os Direitos Humanos. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 9. p. 169-185, 1995. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/RKQnhmVyfNTkqNpLW8rbQcn/?format=pdf&lang=pt, acesso em: 19/04/2022.

FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor. El agotamiento de los recursos internos en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. **Revista IIDH**, San José, IIDH, 2007, pp. 43-122. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/tablas/r22020.pdf, acesso em: 20/02/2023.

MÉGRET, Fréderic; ALSTON, Philip. **The United Nations and Human Rights**: A critical appraisal. 2 ed. Oxford: Oxford University Press, 2020.

NAÇÕES UNIDAS. Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial (CERD). **CERD/EWUAP/104ª sessão**, 2021. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=2483&Lang=en, acesso em: 11/05/2021.

NAÇÕES UNIDAS. Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW). **Rules of Procedure.** Doc. A/56/38, 2008. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/450271?ln=en, acesso em: 11/05/2021.

NAÇÕES UNIDAS. Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência **(**CRPD). **Rules of Procedure.** Doc. CRPD/C/1/Rev.1, 2016. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/847866/files/CRPD_C_1_Rev-1-EN.pdf?ln=en, acesso em: 11/05/2021.

NAÇÕES UNIDAS. Comitê sobre os Direitos da Criança (CRC). **Rules of Procedure**. Doc. CRC/C/4/Rev.5, 2019. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/3799283?ln=en, acesso em: 11/05/2021.

NACIONES UNIDAS. **34ª reunión de las presidencias de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.** Doc. HRI/MC/2022/3: Progresos realizados en la armonización de las prácticas y los métodos de trabajo de los órganos creados en virtud de tratados. Ginebra, 2022. Disponível em: https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=FhOD6sgqgzAhFXD9F%2FeKaHS27qvpChe6dsIpF%2FUJwxnk34aALWi3pFQMPEvzHrssr3UHHFHY%2FqIl3dW%2F126 ZTPukYroLEoQqjR2RxtlcCHCEYRIdXv9Zbyq5XQtVLt8%2Bg3p, acesso em: 26/07/2022.

NACIONES UNIDAS. **Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos**. Folleto Informativo n. 30, Rev. 1: El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, Ginebra, 2012. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-30-rev-1-united-nations-human-rights-treaty-system, acesso em: 20/06/2020.

NACIONES UNIDAS. **Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos**. Folleto Informativo n. 7, Rev. 2: Procedimientos para presentar denuncias individuales en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas. Ginebra, 2013.

NACIONES UNIDAS. Comité de los Derechol del Niño. **Reglamento CRC/C/4/Rev.5**, 2019. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/4/Rev.5&Lang=en, acesso em: 02/04/2022.

NOWAK, Manfred. **Introduction to the International Human Rights Regime**. Leiden: Brill, 2003.

PIOVESAN, Flávia. A proteção internacional dos direitos das mulheres**.R.EMERJ**, v. 15, n. 57. p. 70-89. jan-mar, 2012. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista57/revista57_70.pdf, acesso em: 15/03/2022.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

RAMOS, André de Carvalho. Mandados de criminalização no direito internacional dos direitos humanos: novos paradigmas da proteção das vítimas de violações de direitos humanos. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 62, p. 9, set., 2006. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4940117/mod_resource/content/1/ACR_Mandados_de_Criminalizacao.pdf, acesso em: 15/03/2022.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

RODLEY, Nigel S. United Nations Human Rights Treaty Bodies and special procedures of the commission on Human Rights: complementarity or competition?. **Human Rights Quarterly**, v. 25, n. 4, nov., 2003, p. 882-908. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/20069698, acesso em: 15/03/2022.

SHAW, Malcolm N. **Direito Internacional**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

SILVA, Guilherme A.; GONÇALVES, Williams. **Dicionário de Relações Internacionais**. São Paulo: Manole, 2005.

STOLL, Peter Tobias. Human Rights, Treaty bodies. **Max Planck Encyclopedias of International Law**. Oxfor University Press, 2008. Disponível em: https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e820, acesso em: 10/03/2022.

TEREZO, Cristina Figueiredo. **Sistema Interamericano de Direitos Humanos: pela defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais**. Curitiba: Appris, 2014.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. A Regra do esgotamento dos recursos internos revisitada: desenvolvimentos jurispruência is recentes no âmbito da proteção internacional dos direitos humanos. **Liber Amicorum**: Héctor Fix-Zamudio, San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, p. 15-43, 1998. Disponível em: https://nidh.com.br/wp-content/uploads/2018/06/4.-Can%C3%A7ado-trindade-n%C3%A3o-esgotamentodos-recursos-internos.pdf, acesso em: 10/12/2022

TRINDADE, Augusto Antônio Cançado. **The access of individuals to international justice**. Oxford: Oxford University press, 2012.

TRINDADE, Augusto Antônio Cançado. Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI. **OEA**.p. 407-490, 2006. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/407-490%20cancado%20trindade%20oea%20cji%20%20.def.pdf, acesso em: 10/04//2020.

SUNGA, Ricardo A. The Committee on Enforced Disappearances and Its Monitoring Procedures. **DEAKIN LAW REVIEW STYLE GUIDE**, [*S. l.*], v. 17, n. 1, p. 151-190, 1 out. 2012. Disponível em: https://ojs.deakin.edu.au/index.php/dlr/article/view/72/76, acesso em: 26/05/2022.

UNITED NATIONS. Committee on Migrant Workers. **Fact Sheet nº 24**. Rev. 1, Geneve, 2005. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/publications, acesso em: 15/10/2022.

UNITED NATIONS. Committee on Civil and Political Rights. **General Comment n. 33**. Geneva, 2009. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11, acesso em: 06/02/2022.

UNITED NATIONS. Committee on Human Rights. **Rules of Procedure**, 2021a. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=65, acesso em: 20/02/2022.

UNITED NATIONS. Committee on the Rights of the Child. **Rules of Procedure under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communication procedure** (CRC/C/158), 2021b. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crc/rules-procedure-and-working-methods, acesso em: 25/10/2022.

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. **Resolution 1985/17**, 1985. Disponível em: https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/663/73/IMG/NR066373.pdf?OpenElement, acesso em: 26/09/2022.

UNITED NATIONS**.** General Assembly. **Addis Ababa Guidelines**. Doc. A/67/22, 2012. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/AnnualMeeting/AddisAbebaGuidelines_en.doc, acesso em: 18/04/2022.

UNITED NATIONS. Office of the High Commissioner on Human Rights. **Fact Sheet. n. 7**. Rev. 2: Individual Complaints Procedures under the United Nations Human Rights Treaties, New York and Geneva, 2013. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/publications?field_content_category_target_id[169]=169&created[130min]=&created[max]=&sort_bef_combine=field_published_date_value_DESC, acesso em: 12/08/2022.

UNITED NATIONS. Committee on Civil and Political Rights. **Guidelines on making oral comments concerning communications**, 2019a. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/3899530, acesso em: 20/10/2022.

UNITED NATIONS. Committee on Enforced Disappearances. **Report on requests for urgent actions**. Doc. CED/C/16/2, 2019b. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=2&DocTypeID=167, acesso em: 15/01/2023.

UNITED NATIONS. Committee on Enforced Disappearances. **Report on requests for urgent actions.** Doc. CED/C/17/2, 2019c. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=2&DocTypeID=167, acesso em: 15/01/2023.

UNITED NATIONS. Committee on Enforced Disapperances. **Report on requests for Urgent Actions submitted under article 30 of the Convention.** Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=2&DocTypeID=167, acesso em: 20/11/2022.

UNITED NATIONS**,** General Assembly. **Treaty Bodies Doc. A/77/279**, 2022. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/fourth-biennial-report-status-human-rights-treaty-body-system, acesso em: 12/11/2022.

UNITED NATIONS, Secretary General. **Fourth biennial report on the status of the human rights treaty body system**. Doc. A/77/279, ago. 2022. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/fourth-biennial-report-status-human-rights-treaty-body-system, acesso em: 19/12/2022.

VARELLA, M. D. **Direito Internacional Público**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

VILLEGAS ERGUETA, Mariana R. The multifaceted and dynamic interplay between hard law and soft law in the field of international human rights law. **Revista Ciencia y Cultura**, v. 19, n. 35, p. 185-202, 2015.

VIJEYARASA, Ramona. Quantifying CEDAW: Concrete Tools for Enhancing Accountability for Women´s Rights. **Harvard Human Rights Journal**. v. 34, p. 37-80, mar. 2020. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3856793, acesso em: 12/11/2022.

Recebido em Janeiro de 2024
Aprovado em Fevereiro de 2024