



## OS MECANISMOS DE PETIÇÃO INDIVIDUAL DOS TRATADOS UNIVERSAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

### INDIVIDUAL COMPLAINTS PROCEDURES UNDER THE CORE INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS TREATIES

Isabela Piacentini de Andrade<sup>1</sup>

#### RESUMO

A recente adoção dos Protocolos Facultativos ao Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e à Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), conferindo a indivíduos a possibilidade de reclamar da violação de seus direitos humanos para órgãos de tratado da Organização das Nações Unidas (ONU), completa o sistema de comunicações individuais dos principais tratados universais de proteção de direitos humanos, conhecidos como *core human rights treaties*. O presente artigo fornece uma visão geral sobre a evolução, aspectos procedimentais e eficácia dos mecanismos de petição individual existentes para esses tratados, dando ênfase ao Protocolo Facultativo ao PIDESC que entrou em vigor em 5 de maio de 2013.

**PALAVRAS-CHAVE:** Tratados internacionais, Direitos humanos, Reclamação individual, Mecanismos de petição individual, Vítimas, Órgãos de tratado

**Abstract:** *The recent adoption of Optional Protocols to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) and to the Convention on the Rights of the Child (CRC) establishing the ability of individuals to complain to United Nations (UN) treaty bodies about the violation of their human rights fully completes*

---

<sup>1</sup> Professora da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutora (2013) e Mestre (2006) em Direito Internacional Público pela *Université Paris II (Panthéon-Assas)*. Advogada. E-mail: [isabelapiacentini@gmail.com](mailto:isabelapiacentini@gmail.com)



*the individual communications procedures framework existing under the so-called core international human rights treaties. This paper gives a general overview of the development, procedural aspects and effectiveness of the individual complaints mechanisms existing under these treaties, with special emphasis on the Optional Protocol to CESCR that came into force on May 5, 2013.*

**KEYWORDS:** *International treaties, Human rights, Individual complaints procedures, Individual communications, Victims, Treaty bodies*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. A evolução e o funcionamento dos mecanismos de petição individual dos tratados universais de direitos humanos. 1.1 Histórico: do art. 14 da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial aos Protocolos Facultativos relativo ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e à Convenção sobre os Direitos da Criança. 1.2 Aspectos procedimentais dos mecanismos de petição individual. 2. A eficácia dos mecanismos de petição individual. 2.1 As medidas de reparação às vítimas. 2.2 O seguimento das decisões dos Comitês.

## **INTRODUÇÃO**

Os direitos humanos vêm ganhando, ao longo dos anos, uma proteção cada vez maior em nível internacional. Tratados e convenções se multiplicam, entretanto sua aplicação pelos Estados nem sempre ocorre de forma adequada. Para monitorar seu cumprimento foram, então, criados, em nível universal e regional, mecanismos de supervisão. É o caso, no âmbito das Nações Unidas, dos órgãos de tratado (*treaty bodies*). Cada um dos nove principais tratados universais de proteção



de direitos humanos (*core human rights treaties*)<sup>2</sup> possui seu próprio órgão de monitoramento, um comitê composto de peritos que controla a implementação dos direitos convencionalmente previstos pelos Estados Partes. Tradicionalmente, o monitoramento ocorre através do envio, aos comitês, de relatórios periódicos pelos Estados Partes. Essa forma de supervisão parcial e insatisfatória – na medida em que baseia-se unicamente em informações prestadas pelo Estado – viu-se completada pela criação de mecanismos de queixas de particulares, através dos quais conferiu-se aos *indivíduos* a possibilidade de reclamar da violação dos direitos que lhe foram conferidos pelos *core human rights treaties*.

Mediante dispositivos contidos nos próprios tratados ou com o advento de protocolos facultativos aos tratados, criaram-se assim mecanismos de petição individual, hoje previstos para os nove principais tratados universais de proteção dos direitos humanos, a saber:<sup>3</sup>

- o Pacto de Direitos Civis e Políticos (através do seu Primeiro Protocolo Facultativo);
- o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (através de seu Protocolo Facultativo);
- a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (através do seu artigo 14);
- a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (através do seu artigo 22);

---

<sup>2</sup> Os chamados “core international human rights treaties” do sistema ONU são: Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984), Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), Convenção Internacional sobre a Proteção dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias (1990), Convenção sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (2006), e Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006).

<sup>3</sup> Tais mecanismos também existem, numa versão mais avançada, nos tratados regionais de proteção dos direitos humanos.



- a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (através de seu Protocolo Facultativo);
- a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (através de seu Protocolo Facultativo);
- a Convenção sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias (através do seu artigo 77, ainda não em vigor)
- a Convenção contra o Desaparecimento Forçado (através do seu artigo 31)
- a Convenção sobre os Direitos da Criança (através do seu Protocolo Facultativo de 2011, ainda não em vigor).

As reclamações formuladas por particulares são encaminhadas para os comitês criados no âmbito de cada um dos tratados mencionados (*treaty bodies*). São eles, respectivamente: o Comitê de Direitos Humanos; o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, o Comitê contra a Tortura, o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, o Comitê dos Direitos de Pessoas com Deficiência, e o Comitê dos Trabalhadores Migrantes, o Comitê contra o Desaparecimento Forçado e o Comitê dos Direitos da Criança.<sup>4</sup> Os Comitês são compostos de peritos independentes eleitos pelos Estados Partes do tratado respectivo. Assim, além de receber e examinar relatórios estatais informando a maneira como os tratados vem sendo cumpridos, os comitês também são responsáveis pelo exame de denúncias e comunicações provenientes de indivíduos que estimam que seus direitos foram violados pelos Estados Partes.

---

<sup>4</sup> Os mecanismos de petição individual da Convenção sobre os Direitos da Criança e da Convenção sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias ainda não estão em vigor.



O Brasil é parte em oito dos nove tratados internacionais acima mencionados<sup>5</sup>, entretanto a qualidade de parte não implica automaticamente a submissão do Estado ao mecanismo de queixas individuais. É necessário, a depender do tratado, que o Estado emita uma declaração aceitando expressamente a competência do comitê respectivo para examinar denúncias de particulares ou que o Estado torne-se parte do protocolo adicional ao tratado que cria o mecanismo de queixas individuais para o tratado em questão. O Brasil aceitou submeter-se ao mecanismo de denúncias individuais de cinco dos tratados dos quais é parte: o Pacto de Direitos Cívicos e Políticos (através da adesão ao seu Primeiro Protocolo Facultativo em 25 de setembro de 2009), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (através de declaração feita em 17 de junho de 2002), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (através da ratificação do seu Protocolo Facultativo em 28 de junho de 2002), a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (através de declaração feita em 26 de junho de 2006), e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (através da ratificação do seu Protocolo Facultativo em 1 de agosto de 2008). O Brasil também assinou em 28 de fevereiro de 2012 o Protocolo Facultativo que cria o mecanismo de comunicações individuais para a Convenção sobre os Direitos da Criança, entretanto ainda não ratificou este Protocolo que, a propósito, ainda não entrou em vigor pois não atingiu o número de ratificações necessárias.

## **1. A EVOLUÇÃO E O FUNCIONAMENTO DOS MECANISMOS DE PETIÇÃO INDIVIDUAL DOS TRATADOS DE DIREITOS HUMANOS**

---

<sup>5</sup> O Brasil não é parte da Convenção sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias.



### **1.1 Histórico: do art. 14 da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial aos Protocolos Facultativos ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e à Convenção sobre os Direitos da Criança**

O primeiro tratado universal de proteção de direitos humanos a prever um mecanismo de queixas individuais foi a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, aprovada pela Assembléia Geral da ONU em 21 de dezembro de 1965<sup>6</sup>. A possibilidade conferida aos particulares de apresentar denúncias de violações do tratado foi prevista pelo seu longo artigo 14, que estabelece condições de admissibilidade das reclamações e descreve o procedimento em linhas gerais. A Convenção entrou em vigor em 4 de janeiro de 1969, mas o mecanismo de queixas somente entrou em vigor em 3 de dezembro de 1982, quando foi depositada a décima declaração de adesão ao artigo 14.

O artigo 14 serviu assim de parâmetro para as disposições adotadas posteriormente por outros tratados de direitos humanos, as quais acabaram tendo mais sucesso na prática que esse artigo pioneiro. De fato, o tratado que recebeu o maior número de queixas é sem dúvida o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos (PIDCP). Seu mecanismo de denúncias individuais foi criado através de um protocolo adicional ao Pacto, que entrou em vigor em 1976. É importante notar que, apesar de ter “nascido” ao mesmo tempo que o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos (em 1966), o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) não veio acompanhado de um procedimento de queixas individuais. Entretanto, a indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos não justificava a ausência de tal

---

<sup>6</sup> Resolução 2106 A (XX) da Assembléia Geral, de 21 de dezembro de 1965.



procedimento no Pacto “irmão”. Os direitos econômicos, sociais e culturais foram assim tratados como direitos “de segunda categoria”.<sup>7</sup>

Essa lacuna alimentou durante anos controvérsias sobre a indivisibilidade e universalidade dos direitos humanos, por um lado, e a divisão dos direitos humanos em “gerações”, por outro lado. Visando a corrigir o desequilíbrio entre os dois Pactos, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais iniciou, em 1990, discussões sobre a adoção de um protocolo adicional ao PIDESC. Na mesma linha, a Declaração de Viena e seu programa de ação proclamou, em 1993, que “todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados” e propugnou pelo estudo de um protocolo opcional ao PIDESC.<sup>8</sup> Em 1997, elaborase um primeiro rascunho deste instrumento. Em 2002, um Grupo de Trabalho (GT) foi constituído para estudar as opções relativas à elaboração de um protocolo facultativo, tendo recebido posteriormente o mandato de elaborar o seu texto.<sup>9</sup>

Enquanto isso, novos tratados de proteção de direitos humanos foram criados, e com eles novos procedimentos de queixas individuais. Em 1984, surge a Convenção contra a Tortura, cujo artigo 22 permite o recebimento de petições de particulares. A Convenção sobre Trabalhadores Migrantes de 1990 também adota um dispositivo no mesmo sentido (o artigo 77, que ainda não está em vigor). Em 1999, o Protocolo Facultativo à Convenção contra Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher cria um procedimento de denúncia. E em 2006, a Convenção sobre os Direitos de Pessoas com Deficiência é dotada de um protocolo adicional com o mesmo propósito, e a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado prevê, no artigo 31 do próprio texto convencional, que “um Estado parte poderá declarar, quando da

---

<sup>7</sup> TEXIER, Philippe. L'enjeu de la justiciabilité et le Projet de Protocole additionnel au Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. In: DECAUX, Emmanuel (dir.) *Les Nations Unies et les droits de l'homme: enjeux et défis d'une réforme*. Paris: Pedone, 2006, p. 281.

<sup>8</sup> A/CONF.157/23, parágrafos 5 e 75.

<sup>9</sup> Resolução 1/3 do Conselho de Direitos Humanos, de 29 de junho de 2006.



ratificação da presente Convenção ou em qualquer momento posterior, que reconhece a competência do Comitê [contra o Desaparecimento Forçado] para receber e considerar comunicações apresentadas por indivíduos ou em nome de indivíduos sujeitos à sua jurisdição, que alegam serem vítimas de violação pelo Estado Parte de disposições da presente Convenção”.

Paralelamente, o GT sobre o Protocolo Facultativo ao PIDESC se debatia, confrontado a toda sorte de polêmicas. A maior delas era sobre a justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais (DESC)<sup>10</sup>. Muitos argumentavam que o conteúdo dos DESC era vago e não criava obrigações precisas, o que os tornaria inexigíveis.<sup>11</sup> Outros sustentavam que apenas alguns desses direitos seriam justiciáveis, argumento que motivou algumas delegações a defender a opção “à la carte”, segundo a qual os Estados poderiam eleger, ao aderir ao protocolo, quais dos direitos do PIDESC poderiam ser objeto de reclamação individual. A posição que acabou por prevalecer é a de que os direitos econômicos, sociais e culturais são justiciáveis e que as denúncias individuais feitas em virtude do Protocolo podem se referir a quaisquer dos direitos contidos no Pacto.<sup>12</sup>

Outra preocupação era a compatibilidade de um mecanismo de queixas individuais com a disposição do PIDESC que prevê a *realização progressiva* dos direitos econômicos, sociais e culturais pelos Estados segundo seus *recursos disponíveis*.<sup>13</sup> Alguns países temiam que as decisões emitidas em casos individuais

---

<sup>10</sup> Como explica TEXIER, o termo “justiciabilidade” deve ser entendido num sentido amplo, como a possibilidade para um indivíduo de dispor de um recurso útil para fazer respeitar os direitos violados. Tal recurso não é necessariamente judicial, podendo ser também administrativo. (TEXIER, *op. cit.*, p. 277).

<sup>11</sup> E/CN.4/2004/44, parágrafos 19 e 20.

<sup>12</sup> O artigo 2 do Protocolo Facultativo dispõe que “As comunicações poderão ser apresentadas por pessoas ou grupos de pessoas que se encontrem sob a jurisdição de um Estado Parte e que aleguem ser vítimas de uma violação por este Estado Parte de *quaisquer dos direitos econômicos, sociais e culturais enunciados no Pacto (...)*.”

<sup>13</sup> Segundo o artigo 2.1 do PIDESC, “Cada Estado-Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas (...), *até o máximo de seus recursos disponíveis*, que visem a assegurar, *progressivamente*, por todos os meios apropriados, inclusive e em particular através da adoção de medidas legislativas, a plena efetividade dos direitos aqui reconhecidos.”





pelo Comitê interferissem em políticas econômicas e sociais internas e na liberdade de utilização dos recursos nacionais.<sup>14</sup> Em resposta a essa preocupação, foi incluído no Protocolo um artigo dispondo que “ao examinar as comunicações recebidas em virtude do presente Protocolo, o Comitê considerará a razoabilidade das medidas adotadas pelo Estado Parte em conformidade com a Parte II do Pacto. Ao fazê-lo, o Comitê levará em consideração o fato de que o Estado Parte pode adotar uma série de medidas possíveis para tornar efetivos os direitos enunciados no Pacto.” (artigo 8.4)

Alguns dos outros pontos de controvérsia que permearam os trabalhos referiram-se aos critérios de admissibilidade das reclamações, à criação de um fundo para a cooperação e assistência entre Estados, à possibilidade de adoção de medidas de urgência e à criação de um procedimento de investigação em caso de violações graves e sistemáticas dos DESC.

O Brasil figurou entre os países que defenderam ativamente a adoção de um protocolo opcional<sup>15</sup>, reconhecendo a plena universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. Durante as negociações, ele adotou posições progressistas, propugnando repetidas vezes pela adoção de um protocolo abrangente, segundo o qual prevaleceria um enfoque holístico em oposição ao retrógrado enfoque “à la carte”, que para o Brasil representava um retrocesso e criava uma hierarquização entre os direitos humanos.<sup>16</sup> A delegação brasileira também defendeu que não somente os particulares, mas também grupos de particulares tivessem capacidade legal para apresentar petições<sup>17</sup>, e que o requisito

---

<sup>14</sup> Ver por exemplo E/CN.4/2004/44, parágrafo 23; E/CN.4/2005/52, parágrafo 60; E/CN.4/2006/47, parágrafos 89-98.

<sup>15</sup> V. por exemplo, E/CN.4/2006/47, parágrafos 6 e 119.

<sup>16</sup> E/CN.4/2005/52, parágrafo 87 ; E/CN.4/2006/47, parágrafo 27 ; A/HRC/6/8, parágrafos 17 e 33; A/HRC/8/7, parágrafo 243.

<sup>17</sup> E/CN.4/2006/47, parágrafo 43 ; A/HRC/6/8, parágrafo 54.



de esgotamento de recursos internos somente fosse exigido se tais recursos fossem efetivos.<sup>18</sup>

Fruto de uma solução de consenso entre os diversos pontos de vista representativos da cena internacional, o projeto de protocolo facultativo elaborado pelo Grupo de Trabalho foi aprovado pelo Conselho de Direitos Humanos em 18 de junho de 2008, na sua VIII Sessão.<sup>19</sup> Em 10 de dezembro de 2008, a Assembleia Geral adotou o texto por consenso<sup>20</sup>. O Protocolo já conta com 45 assinaturas e 11 ratificações,<sup>21</sup> tendo entrado em vigor internacionalmente no dia 5 de maio de 2013, ou seja, três meses após o depósito do décimo instrumento de ratificação ou adesão estatal, conforme artigo 18.1 do Protocolo.<sup>22</sup> Apesar de sua posição progressista durante as negociações do Protocolo, o Brasil ainda não o assinou, não sendo portanto possível aos brasileiros apresentarem comunicações ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais alegando ser vítimas de violações dos direitos enunciados no PIDESC.

O advento do Protocolo Facultativo ao PIDESC acaba com a divisão entre os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais. Uma enorme lacuna é assim preenchida, reafirmando a universalidade, indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos.

Os mecanismos de queixa individual dos *core human rights treaties* se completam com o advento do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre um Procedimento de Comunicação, adotado em 19 de dezembro de 2011 pela Assembleia Geral das Nações Unidas mas ainda não em vigor, como já assinalamos. A entrada em vigor ocorrerá após o depósito da décima ratificação ou adesão estatal ao Protocolo, que conta atualmente com 44 assinaturas (dentre

---

<sup>18</sup> E/CN.4/2005/52, parágrafo 92.

<sup>19</sup> A/HRC/RES/8/2.

<sup>20</sup> A/RES/63/117.

<sup>21</sup> Em 22 de novembro de 2013. Informação atualizada disponível no site

[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en)

<sup>22</sup> Artigo 18 do Protocolo Facultativo.



as quais a do Brasil) e 8 ratificações.<sup>23</sup> Atualmente, portanto, todos os nove principais tratados universais de proteção de direitos humanos preveem um mecanismo de comunicações individuais, embora nem todos ainda estejam vigorando.

## **1.2 Aspectos procedimentais dos mecanismos de petição individual**

Através dos mecanismos de petição individual, reclamações podem ser apresentadas por qualquer indivíduo que considere que seus direitos segundo as convenções mencionadas tenham sido violados pelo Estado. É necessário que o Estado em questão tenha aderido ao tratado e, ademais, ao mecanismo de reclamações individuais (através de adesão ao protocolo facultativo do tratado ou à cláusula estabelecendo o mecanismo). Ou seja, é necessário que ele tenha reconhecido expressamente a competência dos Comitês para tratar de reclamações individuais.

Os particulares podem apresentar reclamações sem assistência de advogado. Terceiros também podem apresentar petições em nome das vítimas, desde que estas tenham dado o seu consentimento, salvo nos casos em que estejam impossibilitadas de fazê-lo (situação dos presos incomunicáveis, por exemplo).

O artigo 14 da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, o Protocolo Facultativo à Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, o Protocolo Facultativo ao PIDESC e o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança

---

<sup>23</sup> Em 22 de novembro de 2013. Informação atualizada disponível no site:  
[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-11-d&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-d&chapter=4&lang=en)



também admitem que *grupos* de indivíduos apresentem reclamações. Essa possibilidade é igualmente prevista no regulamento do Comitê de Direitos Humanos.

Antes de analisarem se houve ou não violação do direito alegado (exame do mérito), os comitês fazem um exame de admissibilidade, em que se verifica o preenchimento dos seguintes requisitos (que podem variar ligeiramente entre convenções):

- a denúncia deve ser apresentada por escrito, não pode ser anônima nem configurar um abuso do direito de apresentar uma denúncia;
- a queixa deve estar devidamente fundamentada, ou seja, as alegações devem estar acompanhadas de elementos de prova suficientes, caso contrário será considerada inadmissível por ser manifestamente infundada;
- a alegação de violação deve referir-se às disposições do tratado respectivo (admissibilidade *ratione materiae*);
- a violação deve ter ocorrido após a entrada em vigor do tratado para o Estado Parte (admissibilidade *ratione temporis*);<sup>24</sup>
- Os autores das comunicações devem ser pessoas sob a jurisdição do Estado Parte (territorialidade);
- a reclamação não pode estar sendo simultaneamente analisada por outra instância internacional (universal ou regional), a fim de evitar a duplicação de procedimentos;<sup>25</sup>
- deve ter havido esgotamento dos recursos internos, salvo se estes são demasiadamente lentos, ineficazes ou indisponíveis.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> O Comitê de Direitos Humanos desenvolveu jurisprudência afastando esse requisito quando os efeitos da violação são contínuos, como nos casos de desaparecimento forçado de pessoas.

<sup>25</sup> Exceção a essa regra é o artigo 14 da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, que não prevê a inadmissibilidade em caso de litispendência internacional. Já nos casos das Convenções contra a Tortura e contra a Discriminação contra Mulheres, são inadmissíveis não somente os casos que estão tramitando em outras instâncias, mas também aqueles que já foram decididos em outras instâncias.



Uma novidade do Protocolo Facultativo ao PIDESC é o artigo 4, que confere uma certa discricionariedade ao Comitê para aceitar as reclamações apresentadas. Segundo esse artigo, o Comitê pode recusar-se a analisar uma reclamação quando esta não demonstrar que o autor sofreu uma “clara desvantagem” (*clear disadvantage*), salvo quando se tratar de uma questão grave de importância geral. Como sublinha Mahon, essa expressão carece de significado legal; sua interpretação ficará à critério do Comitê.<sup>27</sup>

Passado o exame da admissibilidade, o comitê tratará do mérito do caso. Ele avaliará então se houve, por parte do Estado, a violação do(s) direito(s) alegado(s). O procedimento é confidencial e regido pelos princípios da ampla defesa e contraditório. Em regra geral, não há participação presencial das partes,<sup>28</sup> e a análise é feita com base nos documentos e informações apresentados por escrito. Alguns Comitês, entretanto, podem recorrer à documentação das Nações Unidas ou outros órgãos para avaliar a denúncia.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Alguns mecanismos preveem limites de tempo para a apresentação das reclamações. Queixas para o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial devem ser submetidas dentro de seis meses após a decisão nacional definitiva. O artigo 3 do Protocolo Facultativo ao PIDESC estipula que serão declaradas inadmissíveis as denúncias que não foram apresentadas dentro do prazo de um ano após o esgotamento dos recursos internos, salvo se o autor puder demonstrar a impossibilidade de fazê-lo neste prazo. O regulamento do Comitê contra a Tortura dispõe que uma reclamação pode ser considerada inadmissível se o tempo transcorrido entre o esgotamento dos recursos internos e a apresentação da reclamação não é razoável, dificultando o exame do caso.

<sup>27</sup> MAHON, Claire. Progress at the Front: The Draft Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *Human Rights Law Review*, vol. 8, no. 4, p. 636. A autora revela que alguns países, temerosos de receber um número abundante de reclamações, sugeriram que o Comitê deveria ter a discricionariedade de limitar os casos àqueles em que a vítima sofresse uma “desvantagem significativa” (“significant disadvantage”), a fim de excluir casos de menor importância. Devido a resistências de outros países, a redação acabou sendo substituída por “desvantagem clara”, expressão cujo significado legal é incerto. Ver também A/HRC/8/7, parágrafos 59, 155 e 156.

<sup>28</sup> Os regulamentos do Comitê contra a Tortura e do Comitê contra a Discriminação Racial autorizam-nos a solicitar o comparecimento das partes para proporcionar esclarecimentos ou responder a perguntas, entretanto essa opção é raramente utilizada.

<sup>29</sup> É o caso do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher e do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.



Os Protocolos Facultativos ao PIDESC à Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher preveem textualmente a possibilidade de concessão de medidas temporárias para evitar dano irreparável à vítima (exemplo típico é a execução da pena de morte). Os outros Comitês também possuem disposições nesse sentido em seus regulamentos internos.

Analizadas as denúncias, os comitês emitem uma decisão, também denominada em alguns procedimentos “opinião” (“*view*”). Caso seja constatada uma violação, a decisão será geralmente acompanhada de recomendações ao Estado sobre medidas que este deveria adotar. As decisões não são obrigatórias pois os comitês não são órgãos jurisdicionais. Elas são definitivas, não cabendo qualquer espécie de recurso.

O Comitê de Direitos Humanos, responsável pelo zelo do Pacto de Direitos Civis e Políticos, é o comitê mais “popular”, tendo recebido o maior número de reclamações (2239 casos)<sup>30</sup>. Já o artigo 14 da Convenção para a Eliminação da Discriminação Racial, apesar de ser o procedimento mais antigo, recebeu pouca adesão estatal (54 Estados aceitaram a competência do Comitê para receber queixas individuais) e é pouco utilizado pelas vítimas (49 casos)<sup>31</sup>, provavelmente por desconhecimento ou falta de informação sobre o mecanismo.<sup>32</sup> Em relação à Convenção contra a Tortura, 65 países aceitaram a competência do seu respectivo Comitê para receber reclamações individuais, cujo número atingiu 546 casos em meados de 2013.<sup>33</sup> O Protocolo Facultativo à Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (entrada em vigor em 2000) já

---

<sup>30</sup> *Report of the Human Rights Committee* (105<sup>th</sup> session – 9-27 July 2012, 106<sup>th</sup> session - 15 October – 2 November 2012, 107<sup>th</sup> session - 11-28 March 2013), A/68/40 (vol I), p. 110, §126. O Primeiro Protocolo Facultativo ao Pacto de Direitos Civis e Políticos possui atualmente 115 Estados Partes.

<sup>31</sup> *Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination* (Eightieth session – 13 February – 9 March 2012), A/67/18, p. 81, §48.

<sup>32</sup> VAN BOVEN, Theo. CERD and Article 14: The Unfulfilled Promise. in: G. ALFREDSSON et al. (eds.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Kluwer Law International, 2001, p. 165-166.

<sup>33</sup> *Report of the Committee against Torture* (Fourty-ninth session 29 October - 23 November 2012 and Fiftieth Session 6-31 May, 2013), A/68/44, p. 185, §111.



conta com 104 Estados Partes, tendo recebido 24 denúncias até o final de 2009.<sup>34</sup> O Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos de Pessoas com Deficiência conta atualmente com 76 Estados Partes e, diante da sua recente existência, limitam-se a quatro os casos individuais que integram a lista de jurisprudência do Comitê sobre os Direitos de Pessoas com Deficiência.<sup>35</sup> Não existem estatísticas sobre reclamações de particulares relativas aos demais *core human right treaties* que entraram recentemente em vigor (é o caso do Protocolo Facultativo ao PIDESC e a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado) ou cujos procedimentos de petição individual ainda não estão vigentes (são os casos do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança ou o artigo 77 da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias).

## 2. A EFICÁCIA DOS MECANISMOS DE PETIÇÃO INDIVIDUAL

### 2.1 As medidas de reparação às vítimas

Devido à sua natureza não-jurisdicional, os Comitês não têm o poder de obrigar os Estados a adotar medidas de reparação específicas em favor das vítimas. Sua função limita-se a emitir sugestões e recomendações, geralmente formuladas em termos gerais, permitindo assim que o Estado goze de ampla discricionariedade na sua implementação.

---

<sup>34</sup> Dados atualizados até 11 de novembro de 2009. Informação disponível em <http://www2.ohchr.org/english/law/docs/CEDAWOPSURVEY09.xls>. O último relatório do Comitê relativo às 52<sup>o</sup>, 53<sup>o</sup> and 54<sup>o</sup> sessões (esta última ocorrida entre 11 de fevereiro e 1 de março de 2013) noticia o recebimento de novas comunicações nos últimos anos, entretanto não fornece o número total de comunicações recebidas até o momento (*Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, A/68/38, Anexo IX, p. 105 e seguintes)

<sup>35</sup> Informação obtida no site <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Jurisprudence.aspx> em 25 de novembro de 2013.



As diferenças entre a redação final do Protocolo Facultativo ao PIDESC e a proposta de redação de 1997 demonstram a relutância estatal em conferir aos órgãos de tratado uma competência específica em matéria de reparações. A versão de 1997, que buscava refletir os recentes desenvolvimentos jurisprudenciais do Comitê de Direitos Humanos, dispunha que “quando o Comitê entender que o Estado Parte violou suas obrigações convencionais, o Comitê pode recomendar que o Estado Parte adote *medidas específicas* para remediar a violação e prevenir sua repetição.”<sup>36</sup> O texto adotado em 2008, em contrapartida, seguiu a mesma linha conservadora das disposições atualmente vigentes para os demais procedimentos: o artigo 9.1 do Protocolo Facultativo ao PIDESC estipula que “ao examinar uma comunicação, o Comitê transmitirá às partes sua opinião (“views”) sobre a comunicação, *juntamente com suas recomendações, se existirem.*”

A pobreza textual não representou, entretanto, um obstáculo para o Comitê de Direitos Humanos, responsável pela supervisão do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP). O texto do Protocolo Facultativo ao PIDCP dispõe simplesmente que o Comitê “comunica as suas constatações ao Estado Parte interessado e ao particular”, não fazendo menção alguma à possibilidade de fazer recomendações, e menos ainda à possibilidade de sugerir medidas específicas. O Comitê foi então buscar no artigo 2.3 do PIDCP o substrato para solicitar que o Estado tome providências quando uma violação é constatada. Em suas decisões, ele lembra que “*in accordance with article 2, paragraph 3, of the Covenant, the State party is under an obligation to provide the author with an effective remedy*”, recomendando em seguida as medidas que o Estado deve adotar para remediar a violação.<sup>37</sup>

Com o passar dos anos, as medidas recomendadas pelo Comitê foram se tornando cada vez mais específicas e variadas. Dependendo do direito violado, o

---

<sup>36</sup> E/CN.4/1997/105, parágrafos 46-49. Grifo nosso.

<sup>37</sup> Ver as diversas decisões contidas em *Selected Decisions of the Human Rights Committee under the Optional Protocol*, vol. 8. New York/Geneva: United Nations, 2007.





Comitê recomenda que o Estado: pague indenizações; proporcione um recurso efetivo à vítima; modifique seu direito interno; coloque a vítima em liberdade ou a submeta a um novo processo com todas as garantias legais; realize investigações sobre os fatos, processe e sancione criminalmente os responsáveis das violações; garanta a não repetição da violação; proporcione tratamento médico à vítima, entre outros.<sup>38</sup>

Os outros Comitês geralmente não são tão específicos, fazendo recomendações mais gerais ao Estado, como a de fornecer uma reparação ou uma indenização adequadas à vítima, adotar as medidas apropriadas ou garantir que as violações não se repitam. Por vezes não se prescreve nenhuma medida ao Estado, solicitando-se apenas que este informe quais foram as ações tomadas para remediar a violação. O Comitê contra a Tortura ora comporta-se dessa forma, ora solicita providências determinadas, como a realização de investigações e a punição dos responsáveis, a reabilitação médica da vítima, ou a não devolução do reclamante à força para um país onde ele corra o risco de expulsão.<sup>39</sup>

A jurisprudência do Comitê de Direitos Humanos ganhou o reconhecimento de juristas e é cada vez mais objeto de estudo, servindo de parâmetro de interpretação dos direitos contidos no PIDCP para juízes nacionais e internacionais<sup>40</sup>, assim como para governos, acadêmicos e ativistas de direitos humanos. A importância da jurisprudência dos comitês reside principalmente na aplicação ao caso concreto das disposições dos tratados, definindo assim o conteúdo dos direitos humanos que eles protegem.

---

<sup>38</sup> v. *Rapport du Comité des droits de l'homme*, vol. I, 91<sup>a</sup>., 92<sup>a</sup>. E 93<sup>a</sup>. Sessões, 2008 (A/63/40), parágrafos 169 e seguintes e SHELTON, Dinah. *Remedies in International Human Rights Law*, 2<sup>a</sup>. ed. Oxford University Press, 2005, p. 183-186.

<sup>39</sup> A/64/44, página 154 e seguintes.

<sup>40</sup> Para exemplos de aplicação da jurisprudência do Comitê de Direitos Humanos por jurisdições nacionais e internacionais, ver CHANET, Christine. *Le système de communications et l'avenir du contentieux*. In: DECAUX, Emmanuel (dir.) *Les Nations Unies et les droits de l'homme: enjeux et défis d'une réforme*. Paris: Pedone, 2006, p. 274-276.



## 2.2 O seguimento das decisões dos Comitês

Embora as decisões dos Comitês não tenham caráter vinculante, os Estados devem executá-las segundo o princípio da boa-fé.<sup>41</sup> Consequentemente, os órgãos de tratado podem exercer a função de monitoramento de suas decisões, como ilustra esse comentário de Schmidt em relação ao Comitê de Direitos Humanos:

*“Even if the Views under the Optional Protocol are not stricto sensu binding and the Committee cannot enforce them, it must at least have some authority to monitor the effect and implementation of its Views. Such authority can be derived from the doctrine of implied powers, pursuant to which every international instance must enjoy certain implied powers. Every procedure of international investigation and settlement must be able to determine whether a settlement has been reached, and whether it is being observed. States parties which ratify or accede to the Optional Protocol do so in good faith, intending to abide by the Committee’s Views. Thus, even if the Optional Protocol is silent on the Committee’s powers after the adoption and transmittal of its Views, the Committee would not act ultra vires by monitoring implementation.”<sup>42</sup>*

O Protocolos Facultativos ao PIDESC, à Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher e à Convenção sobre os Direitos da Criança já nasceram com disposições sobre a supervisão do cumprimento de suas decisões. Esses instrumentos estipulam que o Estado deverá, em seis meses, enviar uma resposta ao comitê respectivo informando as medidas tomadas em relação às suas recomendações. O Estado também pode ser convidado a apresentar informações suplementares, inclusive através dos relatórios que ele deve enviar periodicamente ao comitê. Embora sem previsão convencional, os outros órgãos de tratado já desenvolviam uma prática de controle do

---

<sup>41</sup> CHANET, p. 273.

<sup>42</sup> SCHMIDT, Markus G. Follow-up Procedures to Individual Complaints and Periodic State Reporting Mechanisms, In: G. ALFREDSSON *et al.*, *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Kluwer Law International, 2001, p. 202.



cumprimento de seus ditames, com base em seus regulamentos internos.<sup>43</sup> Essas práticas restringiam-se a solicitar que o Estado informe, dentro de um certo prazo, quais as providências adotadas em relação à violação. Para fundamentar esse pedido, o Comitê de Direitos Humanos passou a empregar a seguinte fórmula em suas decisões:

*“Bearing in mind that, by becoming a party to the Optional Protocol, the State party has recognized the competence of the Committee to determine whether there has been a violation of the Covenant or not and that, pursuant to article 2 of the Covenant, that State party has undertaken to ensure all individuals within its territory or subject to its jurisdiction the rights recognized in the Covenant and to provide an effective and enforceable remedy in case a violation has been established, the Committee wishes to receive from the State party, within 90 days, information about the measures taken to give effect to the Committee’s Views.”<sup>44</sup>*

Entretanto, os Comitês continuavam à mercê da boa vontade estatal, o que os impedia de supervisionar o seguimento de seus ditames de forma adequada. A fim de melhorar esse quadro, o Comitê de Direitos Humanos criou, em 1990, a função de Relator Especial para o seguimento das suas decisões. Sua função é a de acompanhar a execução do ditame do Comitê pelo Estado Parte, podendo para tanto encaminhar-lhe pedidos de informações sobre as medidas tomadas, reunir-se com representantes governamentais ou mesmo realizar missões *in loco* para dialogar e acompanhar o seguimento das recomendações do Comitê. As respostas estatais à solicitação de informações do Relator Especial são variadas: enquanto alguns países se mostram dispostos a seguir as recomendações do CDH e fornecer reparação às vítimas, outros simplesmente não respondem ou contestam as decisões do Comitê por razões de fato ou de direito, e informam que não

---

<sup>43</sup> E/CN.4/2006/WG.23/2, parágrafos 20 e 21.

<sup>44</sup> Ver as diversas decisões contidas em *Selected Decisions of the Human Rights Committee under the Optional Protocol*, vol. 8. New York/Geneva: United Nations, 2007. A partir da 91<sup>a</sup>. Sessão o CDH prolongou o prazo de resposta estatal para 180 dias.



executarão as suas recomendações. Quando a resposta estatal é insatisfatória – o que infelizmente ocorre na maioria dos casos, o diálogo entre Estado e Relator Especial continua.<sup>45</sup>

A iniciativa do Comitê de Direitos Humanos foi seguida por outros órgãos de tratado. Em 2002, o Comitê contra a Tortura revisou o seu regulamento e criou a função de Relator Especial, com atribuições similares àquelas exercidas pelo seu homônimo no Comitê de Direitos Humanos. A fim de velar pelo cumprimento das decisões do Comitê, ele pode contactar os Estados e reunir-se com seus representantes, recomendar ao Comitê que medidas tomar em caso de descumprimento estatal, realizar visitas ao Estado se necessário (com autorização do Comitê), e preparar informes sobre suas atividades.<sup>46</sup> O Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial também designou um Relator em 2006 para supervisionar o seguimento das suas opiniões, o que anteriormente se fazia de maneira oficiosa.<sup>47</sup>

Embora o seguimento dado pelos Estados às recomendações dos Comitês seja qualificado, em sua maioria, de insatisfatório, a criação da função de relator especial e a publicação das respostas estatais têm por efeito exercer uma maior pressão sobre os países, melhorando assim a eficácia das decisões dos Comitês.

Por fim, cabe assinalar que o Protocolo Facultativo ao PIDESC prevê em seu artigo 14, que os Estados poderão beneficiar da cooperação e assistência de organismos e fundos internacionais para a implementação das recomendações do Comitê, caso necessitem. O artigo também cria um fundo destinado a prestar

---

<sup>45</sup> *Rapport du Comité des droits de l'homme*, vol. I, 91<sup>a</sup>., 92<sup>a</sup>. E 93<sup>a</sup>. Sessões, 2008 (A/63/40), parágrafos 189-193 e tabela “Présentation des informations reçues à ce jour sur la suite donnée aux constatations pour toutes les affaires où le Comité a conclu à une violation du Pacte”.

<sup>46</sup> A/64/44, parágrafo 89.

<sup>47</sup> A/63/18, parágrafo 537.



assistência técnica e especializada aos Estados Partes a fim de promover o exercício dos direitos econômicos, sociais e culturais.<sup>48</sup>

\*\*\*

Apesar de suas deficiências, os mecanismos de petição individual representam importante avanço para o sistema de proteção universal dos direitos humanos, na medida em que conferem ao real sujeito do direitos humanos previstos nos tratados universais – o indivíduo – a prerrogativa de insurgir-se, na esfera internacional, contra a violação desses direitos. Para além das vantagens práticas que deles decorrem, os mecanismos nutrem as sempre presentes discussões sobre o indivíduo como sujeito de direito internacional e os contornos atuais da soberania estatal, inevitavelmente revisitada diante do inexorável processo de fortalecimento dos direitos humanos em nível mundial.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BYRNES, Andrew e BATH, Eleanor. Violence Against Women, the Obligation of Due Diligence, and the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women – Recent Developments. *Human Rights Law Review*, vol. 8, no. 3, p. 517-533.

CHANET, Christine. Le système de communications et l'avenir du contentieux. In: DECAUX, Emmanuel (dir.) *Les Nations Unies et les droits de l'homme: enjeux et défis d'une réforme*. Paris: Pedone, 2006, p. 271-281.

DE ZAYAS, Alfred. The Examination of Individual Complaints by the United Nations Human Rights Committee under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights. In: G. ALFREDSSON *et al.*, *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Kluwer Law International, 2001, p. 67-121.

---

<sup>48</sup> Essa disposição foi objeto de muitas críticas e controvérsias durante as negociações. Ver A/HRC/8/7, parágrafos 114-120.



MAHON, Claire. Progress at the Front: The Draft Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *Human Rights Law Review*, vol. 8, no. 4, p 617-646.

SCHMIDT, Markus G. Follow-up Procedures to Individual Complaints and Periodic State Reporting Mechanisms, In: G. ALFREDSSON *et al.*, *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Kluwer Law International, 2001, p. 201-215.

SHELTON, Dinah. *Remedies in International Human Rights Law*, 2<sup>a</sup>. ed. Oxford University Press, 2005.

SORENSEN, Bent. CAT and Articles 20 and 22. In: G. ALFREDSSON *et al.* (eds.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, p. 167-183.

TEXIER, Philippe. L'enjeu de la justiciabilité et le Projet de Protocole additionnel au Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. In: DECAUX, , Emmanuel (dir.) *Les Nations Unies et les droits de l'homme: enjeux et défis d'une réforme*. Paris: Pedone, 2006, p. 277-281.

VAN BOVEN, Theo. CERD and Article 14 ; The Unfulfilled Promise. In: G. ALFREDSSON *et al.* (eds.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, p. 153-166.