

DIREITO DE PETIÇÃO DO INDIVÍDUO NO SISTEMA GLOBAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS*

Carla Dantas

1 Introdução

O presente artigo é desenvolvido tendo como marco teórico as correntes doutrinárias do Direito Internacional relacionadas aos fundamentos morais voltados ao desenvolvimento deste direito, cujas justeza e obrigatoriedade não decorrem exclusivamente da vontade dos Estados e possibilitam a emergência de uma ordem internacional válida *erga omnes*, em que não é reservado aos Estados o monopólio da tutela de direitos internacionais.¹

Identificam-se com tal posicionamento doutrinário o reconhecimento de princípios como o da proibição do uso da força e da guerra, da igualdade dos Estados, da solução pacífica de controvérsias e da proteção humanitária em casos de guerra, bem como a ampliação da agenda internacional, que passou a interferir nos ordenamentos jurídicos internos (SOARES, 2004, p. 337), disciplinando, inclusive, o tratamento que os Estados devem reservar a seus próprios nacionais.

Historicamente, destaca-se o contexto de criação da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), que, no exercício de sua atribuição voltada à promoção dos direitos humanos, proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, considerada como marco fundamental do processo de internacionalização destes direitos, a partir da afirmação de um ideal comum a ser atingido por todas as nações (DALLARI, 2008, p. 55), representando, assim, o início da positivação e universalização dos direitos humanos, que “mais do que proclamados, devem ser garantidos contra todo tipo de violação” (AMARAL, 2002, p. 642). Em seguida, a adoção pela AGNU de pactos internacionais que estabeleceram instituições voltadas ao monitoramento dos direitos neles previstos propiciou o desenvolvimento do sistema global de proteção dos direitos humanos.

* Este artigo foi produzido na primeira edição do Programa de Incentivo à Produção Acadêmica em Direitos Humanos, entre fevereiro e maio de 2012. O programa, uma parceria entre a Conectas Direitos Humanos e a Fundação Carlos Chagas, encontra-se hoje em sua segunda edição. Mais informações disponíveis em: <http://www.conectas.org/revista-sur/conectas-e-fundacao-carlos-chagas-divulgam-selecionados-para-o-programa-de-incentivo-a-producao-academica-em-direitos-humanos?pg=2>. Último acesso em: Dez. 2012

Nessa conjuntura, durante o século XX foram impostas aos Estados obrigações internacionais voltadas à implementação dos direitos humanos, o que desencadeou a possibilidade de responsabilização internacional dos Estados pelo descumprimento de tais obrigações (RAMOS, 2012, p. 29). Destaque-se o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ICESCR),² assim como o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (ICCPR)³ e seu primeiro protocolo opcional, que: a) reconheceram a necessidade de criar condições para que cada indivíduo pudesse desfrutar de seus direitos; b) estabeleceram obrigações aos Estados-Partes de garantir a existência em seus ordenamentos internos de mecanismos efetivos de defesa dos direitos reconhecidos por tais instrumentos;⁴ e c) previram instrumentos internacionais contenciosos e não contenciosos para promoção e proteção dos direitos neles contidos, tais como os bons ofícios, o sistema de relatórios, a possibilidade da criação de comissão de conciliação *ad hoc* e o direito de petição do indivíduo a organismos internacionais.

O objeto de estudo deste artigo é o instrumento internacional de defesa dos direitos humanos estabelecido pelos pactos internacionais aprovados pela Organização das Nações Unidas (ONU) que reconhecem ao indivíduo a possibilidade de peticionar aos comitês criados por tais convenções internacionais, como é o caso do direito de petição ao Comitê de Direitos Humanos (HRC)⁵ previsto na ICCPR e em seu protocolo facultativo.⁶

Assim como a ICCPR, outros tratados internacionais adotados sob recomendação da ONU preveem a possibilidade de endereçamento de petições individuais aos seus respectivos comitês. Trata-se das seguintes convenções:⁷

- (i) Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD),⁸ a qual criou o Comitê para Eliminação de Discriminação Racial (CERD);
- (ii) Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW),⁹ a qual criou o Comitê pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW);
- (iii) Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (CAT),¹⁰ a qual criou o Comitê contra a Tortura (CAT); e
- (iv) Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD),¹¹ a qual criou o Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD).

Com isso, é possível afirmar que durante o século XX surgiram diversas normas internacionais de direitos humanos as quais projetaram os indivíduos no cenário internacional com poderes para reivindicar seus direitos, notadamente por meio do direito de petição aos comitês acima apresentados.

Atualmente, resta evidente a necessidade, conforme será demonstrado adiante, de uma interação dinâmica entre o Direito Internacional e o direito interno para promoção dos direitos humanos, o que inclui o eficiente funcionamento dos sistemas regionais e global de proteção desses direitos. Sobre tal questão, Cançado Trindade constatou que “o direito internacional e o direito interno caminham juntos e apontam na mesma direção, coincidindo no propósito básico comum e último da proteção do ser humano” (TRINDADE, 2001, p. 34).

2 O Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos

Conforme demonstrado na primeira seção, durante o último século estabeleceu-se um

inteiro setor de Direito Internacional, com força normativa inacreditável, que a partir da instalação da ONU, em 1945, ganha mais e mais vigor: a proteção internacional dos direitos humanos, com engenharia normativa extremamente bem construída e dotada de mecanismos de verificação de seu adimplemento.

(SOARES, 2004, p. 156).

A expressão amplamente empregada pela doutrina para designar o sistema internacional protetivo, de vocação universal, fundamentado nos propósitos estabelecidos pela Carta da ONU, é Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos. Tal sistema visa promover e proteger os direitos humanos estabelecidos pelos tratados adotados pela AGNU, dentre os quais destacam-se aqueles apresentados anteriormente.

O Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos é, notadamente, monitorado pelo Conselho de Direitos Humanos (CDH), órgão da ONU subsidiário à AGNU e sucessor da Comissão de Direitos Humanos na tarefa de promoção e proteção destes direitos.

É possível categorizar o Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos em duas áreas: a *convencional*, estabelecida por convenções internacionais e monitorada, fundamentalmente, pelos diversos comitês por elas criados, conforme apresentação anterior, os denominados *treaty-based bodies*; e a *extraconvencional*, constituída por atos editados por órgãos da ONU e composta por órgãos criados pela Carta da ONU ou deles derivados, denominados pela própria ONU de *charter-based bodies*.¹²

O sistema convencional atua, entre outros, por meio de mecanismos de apuração de violações de direitos humanos iniciados por petições, de Estados ou de indivíduos, endereçadas aos comitês especializados, os quais, segundo Carvalho Ramos, têm natureza quase judicial (RAMOS, 2012, p. 75).

Cada um dos comitês convencionais de proteção dos direitos humanos que compõem o Sistema Global Convencional de Proteção dos Direitos Humanos recebe suporte estrutural do Secretariado Geral da ONU,¹³ mais especificamente do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (OHCHR),¹⁴ órgão subsidiário ao Secretariado Geral da ONU responsável por promover o respeito e a total implementação dos direitos humanos.¹⁵

O Secretário Geral da ONU, por meio do OHCHR, é responsável por disponibilizar aos comitês convencionais de monitoramento dos direitos humanos todo o pessoal e as instalações de infraestrutura necessárias para que atuem de forma eficaz.¹⁶ O Secretário Geral da ONU auxilia tais comitês a harmonizar seus métodos de trabalho, disponibiliza material, espaço e pessoal para que os comitês desempenhem suas atividades, bem como recebe as petições encaminhadas aos comitês e realiza sua triagem inicial, que consiste em verificar se todos os requisitos formais indicados e analisados na seção 3, adiante, estão observados. Também é responsável por elaborar um sumário do conteúdo da petição, submeter os casos à apreciação dos comitês e mantê-los registrados.

Os comitês ora estudados contam com tal suporte estrutural da ONU e reportam

seus trabalhos à Assembleia Geral das Nações Unidas,¹⁷ por meio do Secretário Geral,¹⁸ sendo que o CEDAW também reporta seus trabalhos à Comissão sobre a Condição da Mulher,¹⁹ bem como participam oficialmente de agências especializadas da ONU.²⁰ Não obstante, esses comitês são órgãos independentes e apresentam uma composição formada com o intuito de preservar tal independência, conforme apresentado a seguir.

2.1 Função e composição dos comitês

Os comitês convencionais têm em comum quatro funções:

- (i) Receber, examinar e emitir pareceres (*concluding observations*)²¹ sobre os relatórios (*reports*) dos Estados-Partes acerca dos mecanismos implementados em seus territórios para aplicação dos tratados internacionais.²² Em 2001, por exemplo, o Comitê contra a Tortura (CAT) emitiu parecer sobre o relatório brasileiro, recomendando que o Brasil se certificasse de que a lei sobre o crime de tortura estivesse sendo interpretada de acordo com o Artigo 1º da Convenção contra a Tortura (CAT), bem como que o Brasil aprimorasse seu sistema carcerário e institucionalizasse e regularizasse o direito da vítima de receber uma compensação justa pelos tratamentos cruéis sofridos;
- (ii) Elaborar Comentários Gerais (*general comments*) para auxiliar os Estados-Partes a aplicar os tratados internacionais, determinando suas obrigações. O Comitê de Direitos Humanos (HRC), por exemplo, emitiu em 2011 Comentários Gerais sobre o conteúdo e abrangência do direito à liberdade de expressão previsto no Artigo 19 da ICCPR;
- (iii) Decidir acerca de denúncias de descumprimento dos tratados internacionais apresentadas por um Estado-Parte contra outro; e
- (iv) Emitir decisões (*views*)²³ sobre as denúncias de descumprimento dos tratados internacionais constantes das petições ou comunicações individuais (*communications*) a eles apresentadas – objeto do presente estudo.

Os comitês convencionais são compostos por membros independentes com reconhecida competência no campo dos direitos humanos, provenientes de diferentes regiões geográficas, promovendo, assim, uma diversidade jurídica e cultural. Os membros dos comitês convencionais são eleitos por voto secreto dos Estados-Partes das respectivas convenções, a partir de uma lista de especialistas indicados pelos Estados-Partes e composta mediante solicitação do Secretário Geral da ONU.²⁴ Para que atuem de forma independente, os membros dos comitês exercem suas atividades a título pessoal e não como representantes do Estado de sua nacionalidade ou do Estado que os indicou, não participando, outrossim, da análise de relatórios ou de petições individuais relativas ao Estado em questão.

No exercício de suas funções, os comitês realizam uma interpretação extensiva e material dos tratados internacionais de forma a garantir o maior resguardo possível ao sujeito juridicamente protegido e que, portanto, impeça a exclusão ou revogação de proteção normativa maior. Com isso, é garantida a aplicação do princípio da primazia da norma mais favorável e da máxima proteção. Nesse contexto, os comitês buscam ser condizentes

com os fatos comprovados, não se apegam às formalidades típicas de interpretações e argumentações jurídicas comumente realizadas em procedimentos contenciosos e visam produzir efeitos reais no comportamento do Estado-Parte monitorado. Essa lógica de atuação condiz com o entendimento de Alberto Amaral, para quem a “interpretação dos tratados sobre direitos humanos se submete a critérios próprios (...) o interesse das partes cede lugar às considerações de ordem pública” (AMARAL, 2002, p. 646).

Não obstante tenham atuação independente, os comitês são norteados pelos mesmos princípios de proteção dos direitos humanos e compartilham dos mesmos objetivos, podendo ser analisados em conjunto – e tendo destacadas, sempre que oportuno, suas diferenças de atuação.²⁵

2.2 *Os Estados-Partes*

Nos casos em que os comitês de monitoramento são instituídos no corpo do tratado principal, os Estados-Partes desses tratados aceitam e reconhecem a competência dos referidos comitês para análise de petições por meio de uma declaração expressa prestada a qualquer momento (vide artigo 14.1 da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial–ICERD). Por sua vez, no caso dos comitês cuja competência para receber petições de indivíduos foi reconhecida pelos protocolos facultativos aos tratados, os Estados-Partes devem reconhecer tal competência por meio de ratificação do protocolo facultativo em questão, conforme estabelecem os Artigos 1^{os} dos protocolos facultativos à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) e ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (ICCPR).

O depósito da declaração internacional aceitando a competência do comitê ou, conforme o caso, o depósito da ratificação do protocolo facultativo que implique na aceitação da competência do comitê, são atos internacionais que obrigam internacionalmente os Estados, conforme certos termos e condições estabelecidos na própria declaração ou no tratado internacional.

Do ponto de vista do direito interno, no caso do Brasil, é a promulgação pelo Presidente da República que confere validade e executabilidade a esses atos no ordenamento brasileiro. Ressalte-se que, sendo tal promulgação um ato de direito interno, sua ocorrência não se confunde, e por isso não se condiciona, ao início da competência internacional dos comitês em avaliar as petições endereçadas pelos jurisdicionados brasileiros, o que se dá, no plano do Direito Internacional, pelo depósito da declaração perante o Secretariado da ONU ou pela ratificação do protocolo facultativo, conforme as regras formais estabelecidas pelo próprio tratado.

Atualmente, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD) tem mais de 150 Estados-Partes, tendo sido ratificada pelo Brasil em 1968 e promulgada em 1969 pelo Decreto 65.810. Apenas em 2002 foi depositada junto ao Secretariado Geral da ONU a declaração do Brasil reconhecendo a competência do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD) para receber petições de jurisdicionados brasileiros, nos termos do artigo XIV.1 da ICERD, ocorrendo a incorporação de tal ato ao ordenamento interno pelo Decreto 4.738 em 2003.

A Convenção contra a Tortura (CAT), por sua vez, conta com 150 Estados-

Partes, tendo o Brasil ratificado tal convenção em 1989 e promulgado-a em 1991, por meio do Decreto 40. Mas o país não reconheceu, até o momento, a competência do Comitê contra a Tortura (CAT) para analisar petições de jurisdicionados do Brasil.

Com mais de 100 Estados-Partes, o Protocolo Opcional à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) foi ratificado pelo Brasil em 2002, passando o comitê a ter competência para receber petições de jurisdicionados do Brasil, sendo tal protocolo promulgado no mesmo ano por meio do Decreto 4.316.

O Primeiro Protocolo Opcional ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (ICCPR), que em seu Artigo 2º reconhece o direito de petição ao Comitê de Direitos Humanos (HRC), foi ratificado por mais de 100 Estados. O Brasil ratificou tal tratado em 2009, aprovando seu texto com reserva ao Artigo 2º pelo Decreto Legislativo 311, mas não o promulgou até a presente data, tampouco declarando aceitar a competência do HRC para receber petições dos seus jurisdicionados.

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD), por fim, conta com 66 Estados-Partes. O Brasil ratificou a CRPD e seu protocolo facultativo em 2008, sendo reconhecida a competência do CAT para analisar petições enviadas pelos jurisdicionados brasileiros. A CRPD e seu protocolo foram promulgados em 25 de agosto de 2009, por meio do Decreto 6.949. Interessante destacar que a CRPD é a primeira convenção internacional no ordenamento brasileiro a ser equiparada à emenda constitucional nos termos do § 3º, do artigo 5º da Constituição Federal.²⁶

Não obstante o Brasil ter ratificado e reconhecido a competência de certos comitês convencionais para analisar as petições apresentadas por seus jurisdicionados, até o presente momento não foi proferida contra o Brasil qualquer decisão no âmbito desse sistema convencional de proteção dos direitos humanos.

3 Apresentação das petições ao OHCHR

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

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

As petições individuais²⁷ devem ser encaminhadas ao OHCHR,²⁸ sendo que o peticionário não precisa estar assessorado por advogado, já que é prescindível sua familiaridade com termos ou técnicas jurídicas.

Conforme destacado anteriormente, o trabalho dos comitês é desempenhado visando a análise efetiva e material do caso concreto. Nesse sentido, o direito do indivíduo e a violação do Estado são extraídos dos fatos e dos argumentos expostos e comprovados pelo peticionário, independentemente de estarem acompanhados de vocabulário e fundamentações jurídicas, sendo afastados debates técnicos, bem como certas formalidades

legais e processuais. Ainda assim, conforme será explorado neste e nos próximos capítulos, a petição individual deve conter uma série de informações e estar acompanhada de documentos específicos e consistentes para comprovar as alegações nela contidas.

Primeiramente, as petições individuais devem estar assinadas e identificar o remetente com seus dados pessoais.²⁹ Os comitês podem, de ofício ou mediante solicitação fundamentada do remetente, manter em sigilo a identidade da vítima.³⁰

A petição deve, também, ser escrita em uma das línguas oficiais da ONU, já que cabe ao seu Secretário Geral, por meio do OHCHR, realizar uma análise prévia.

A petição deve, ainda, apresentar em detalhes, e preferencialmente de forma cronológica, os fatos que configuram o desrespeito à convenção internacional em questão, e precisa estar acompanhada de documentos e informações que demonstrem os acontecimentos narrados, em especial, documentos oficiais, tais como decisões judiciais e administrativas acerca da questão e cópia da legislação nacional aplicável ao caso.³¹

O peticionário, por fim, deve demonstrar o cumprimento de cada um dos requisitos de admissibilidade, que se encontram apresentados na seção 5, adiante.

Na ausência de um dos itens acima ou de qualquer outra informação que os comitês ou o OHCHR, responsável pela triagem inicial das petições, considerem importante para a análise da petição, o peticionário será contatado, conforme a natureza do assunto, pelos próprios comitês ou pelo Secretariado da ONU – em ambos os casos por meio do OHCHR –, para que forneça os demais detalhes necessários ao prosseguimento da petição.³²

Em consonância com os princípios da primazia dos direitos humanos e da máxima proteção, o fato de a petição não estar completa ou não vir acompanhada de todos os documentos e informações indicados acima por si só não é capaz de evitar seu recebimento. Somente não serão recebidas e, portanto, não registradas pelo OHCHR e submetidas à análise dos comitês as petições que apresentarem lacunas que impossibilitem tal exame. Não obstante, a fim de evitar demora e superar essa primeira etapa, é importante que o peticionário esclareça o motivo pelo qual, eventualmente, não tenha apresentado algum documento ou informação, bem como o motivo pelo qual não tenha observado algum dos requisitos de admissibilidade da petição, os quais serão analisados adiante.

3.1 Legitimidade ativa e possíveis agentes violadores causadores da denúncia

A legitimidade para apresentar petições aos comitês convencionais não cabe somente aos nacionais, às pessoas residentes no território ou aos cidadãos dos Estados que reconheceram a competência dos comitês para analisar as petições individuais, mas também a qualquer pessoa física sujeita ao exercício de poder desses Estados.³³

Conforme destacam os Comentários Gerais nº 31 do HRC, o direito de petição aos comitês convencionais é reservado ao indivíduo, pessoa física, ainda que muitos dos direitos reconhecidos nos tratados em exame também sejam garantidos às pessoas jurídicas. Mas o fato de o presente mecanismo convencional de monitoramento dos direitos humanos ser reservado aos indivíduos não impede que os mesmos enderecem petições em defesa de pessoas jurídicas que tiveram seus direitos, reconhecidos pelas convenções, violados.³⁴

É também admissível o envio da petição em nome de terceiros, desde que a mesma esteja acompanhada de provas da impossibilidade da vítima agir em nome próprio,³⁵ bem como de autorização dada pela vítima para que terceiros denunciem a violação de seus direitos ao comitê acionado. Em prol do princípio da máxima proteção, contudo, tal autorização pode eventualmente ser dispensada, na hipótese de a vítima ser uma criança, estar presa, inacessível ou em outras situações similares.³⁶

Quanto ao agente da violação dos direitos humanos a ser denunciado, deve ser sempre um Estado-Parte da convenção internacional violada que tenha aceitado a competência do comitê para analisar as denúncias, conforme descrito na seção 2.2. Não obstante, o ato ou omissão denunciado podem ser não somente atos ou omissões cometidos por autoridades públicas, mas também por particulares. Isso porque os Estados são responsáveis sempre que não puserem em prática medidas para evitar atos ou omissões que violem os direitos humanos, ou medidas para punir os autores violadores de tais direitos (CONFORTI, 2005, p. 336). Esse também é o entendimento dado pelo HRC ao Artigo 2.º em seus Comentários Gerais nº 31. Nesse contexto, é relevante compreender a extensão da obrigação internacional dos Estados que integram as convenções internacionais ora estudadas.

3.2 A extensão das obrigações internacionais

O requisito basilar da denúncia corresponde ao descumprimento dos direitos previstos nas convenções, dentre eles, o direito de ter disponibilizados pelos Estados-Partes recursos internos efetivos³⁷ voltados ao respeito e à implementação dos direitos, assim como à correção de violações dos direitos materiais previstos na convenção, conforme estabelece o Artigo 2 da ICCPR, por exemplo. Este direito se reflete na obrigação internacional geral do Estado-Parte de promover tais recursos, monitorando o respeito por todos, inclusive por parte de particulares, dos direitos materiais previstos na convenção.

Os Estados – em última análise, suas autoridades governamentais – devem, primeiramente, estar preparados e orientados para prevenir, investigar e sancionar toda violação dos direitos reconhecidos nos tratados internacionais (SLAUGHTER, 1997, p. 185). Num segundo momento, em caso de violação declarada por um órgão internacional competente, tais autoridades governamentais devem ter instrumentos e políticas de conduta previamente estabelecidos para restabelecer de imediato o direito violado ou reparar os danos produzidos pela violação declarada internacionalmente.

Conforme será analisado na seção 7, não somente o desrespeito ao direito material é monitorado, mas também a eventual omissão ou ineficiência do Estado em proteger ou restabelecer tal direito.³⁸ Não é por outra razão que, em suas decisões, os comitês declaram a violação do direito material e estabelecem um prazo para que o Estado apresente as medidas tomadas para sanar a violação, cumprindo, assim, com sua obrigação.

Tal obrigação dos Estados-Partes deve ser cumprida de boa-fé, sem invocar seu direito interno como empecilho, conforme determina a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Da mesma forma entende também a Escola Superior do Ministério Público da União (PETERKE, 2010, p. 148).

4 Procedimento

Cada comitê adota suas próprias regras procedimentais, as chamadas *rules of procedures*, sendo que, norteadas pelos princípios da máxima proteção e da primazia dos direitos humanos, sua atuação tem sido comprometida em buscar a solução material de cada questão, e, para tanto, dependendo da complexidade e da urgência do caso, as regras procedimentais apresentadas a seguir podem ser sensivelmente não observadas.

Uma vez que o OHCHR identifique na petição todas as informações essenciais indicadas no Capítulo 3, ela é registrada, o que significa dizer que o OHCHR elabora um relatório com o conteúdo da petição e o submete à apreciação do comitê competente, mantendo o andamento do caso registrado perante o Secretariado da ONU.³⁹

Invariavelmente, o contraditório estará presente em todas as fases do mecanismo de monitoramento dos direitos humanos.⁴⁰ Depois que os membros do comitê recebem o relatório do OHCHR, o peticionário é informado do registro e o Estado denunciado é comunicado, para que apresente as considerações que julgar relevantes dentro de um prazo que varia entre quatro semanas e seis meses, conforme o comitê e o objeto do caso.

Feito o registro, o exame da petição pelo comitê será ultimado em duas etapas: a primeira consistirá no exame da admissibilidade da petição, e a segunda, no exame do mérito. Em geral, essas duas fases do mecanismo serão analisadas em um mesmo momento, ou seja, em uma mesma sessão plenária do comitê,⁴¹ a qual, via de regra, não é pública.⁴² Excepcionalmente, a admissibilidade da petição e o mérito poderão ser analisados em sessões plenárias diferentes, abrindo-se prazos específicos para comentários das partes em cada uma das fases. Adicionalmente, caso o Estado chamado a se manifestar apresente em um primeiro momento apenas considerações acerca da admissibilidade da petição, em respeito ao princípio do contraditório, os comitês concederão novo prazo⁴³ para que o Estado se manifeste sobre o mérito, hipótese em que as duas fases do procedimento também poderão ocorrer em sessões diferentes.

A ausência de manifestação do Estado, seja sobre a admissibilidade, seja sobre o mérito, não impede a análise da petição pelos comitês.

Ao término do prazo para manifestação do Estado denunciado, o caso será levado à análise do comitê em sessão plenária, sendo que poderão ser estabelecidos grupos de trabalho específicos para analisar, previamente à sessão, a admissibilidade das petições, e, diante de deliberação unânime do referido grupo de trabalho, o comitê em questão, ao se reunir em sessão plenária, analisará diretamente o mérito da petição.⁴⁴

Entre os requisitos de admissibilidade analisados em sessão plenária ou pelos grupos de trabalho, destacam-se:

- (i) a necessidade de o mesmo caso não ser objeto de análise por organismo internacional similar;
- (ii) o esgotamento dos recursos internos;
- (iii) o nexa causal; e
- (iv) a não anterioridade da ação ou omissão denunciadas.

Oportuno esclarecer que o estudo das decisões já emitidas pelos comitês permite

identificar outros pontos relevantes capazes de obstar o exame do mérito das petições. Trata-se, por exemplo, das eventuais reservas compatíveis com as cláusulas e os propósitos da convenção internacional em questão, previamente estabelecidas pelo Estado denunciado de forma *legítima* a certos *dispositivos*.⁴⁵

Também há casos classificados como inadmissíveis pelos comitês por serem considerados abusivos – ou seja, avalia-se que o órgão internacional foi acionado desnecessária ou inapropriadamente.⁴⁶

Conforme destacado anteriormente, os comitês convencionais, adaptando-se às necessidades complexas do Direito Internacional dos Direitos Humanos e, assim, contribuindo para a promoção de uma interpretação extensiva dos direitos humanos protegidos, realizam uma análise material de cada um dos requisitos de admissibilidade, evitando que, por razões puramente formais ou superficiais, o caso não prossiga para conclusões sobre o mérito e fazendo com que os princípios da primazia dos direitos humanos e da máxima proteção sejam, assim, respeitados. Com os mesmos objetivos, os comitês não analisam o mérito das petições por eles consideradas abusivas, as quais tomariam a atenção que deveria ser dispensada à proteção efetiva dos direitos humanos a que os comitês se propõem.

Diante de eventual inadmissibilidade da petição, haverá a possibilidade de se solicitar uma revisão de tal decisão.⁴⁷ Admitida a petição, os membros do comitê apreciam o mérito do caso.

Conforme mencionado anteriormente, o procedimento ordinário ora apresentado pode ser modificado em certa medida, podendo, por exemplo, serem diminuídos os prazos de análise e comentários da vítima e do Estado em questão ou indicadas questões sobre as quais o Estado envolvido deve apresentar uma réplica. Não obstante, tendo em vista o grande número de petições, o comum tem sido a prorrogação dos prazos e a demora de anos para a decisão final,⁴⁸ uma das razões pelas quais foi desenvolvido o procedimento de medidas liminares de urgência.⁴⁹

5 Requisitos de admissibilidade

5.1 Caso examinado por outro órgão internacional

As petições endereçadas aos comitês convencionais (exceto aquelas endereçadas ao CERD) devem ter por objeto casos que não estejam sendo analisados simultaneamente por outro órgão internacional cuja atuação seja comparável à do comitê em questão e que, portanto, não sejam passíveis de serem substituídos um pelo outro.

No que diz respeito ao CAT, ao CRPD e ao CEDAW, tal critério de admissibilidade tem aplicação extensa, não sendo admitidas petições cujo objeto, no passado, já tenha sido analisado por outro organismo internacional de atuação compatível.⁵⁰ Quanto ao HRC, esse critério apenas momentaneamente obsta a análise de uma petição, sendo afastado após a conclusão do caso pelo outro organismo internacional.⁵¹

O presente requisito de admissibilidade não permite dizer que os comitês são dependentes ou submissos às decisões tomadas por outros organismos internacionais. Isso porque, de forma independente, todos os comitês analisam a atuação e a extensão do monitoramento dos direitos humanos promovidos pelos demais organismos

internacionais que estejam tratando do caso para, então, concluir sobre a admissibilidade da petição. Para isso, o peticionário deve informar quais são esses eventuais organismos e o andamento dado à questão. A partir dessas informações, o comitê estudará a forma de atuação do organismo internacional e analisará a extensão e o objeto do caso a ele submetido para, então, concluir se tal concorrência deve obstar ou não a análise do mérito da petição, tendo em vista os princípios da primazia dos direitos humanos e da máxima proteção.

Em casos como *Bandajevsky vs. Belarus*, ficou decidido que o procedimento perante o Comitê de Convenções e Recomendações do Conselho Executivo da UNESCO não torna inadmissível a petição endereçada ao HRC, tendo em vista que aquele é um órgão extraconvencional que, em seu procedimento de análise de petições individuais, não conclui sobre a violação ou a não violação dos direitos previstos na ICCPR, tampouco emite uma decisão vinculativa sobre o mérito. Nesse sentido, também está firmado o posicionamento do HRC sobre a possibilidade de serem submetidos à sua análise casos que simultaneamente estejam sujeitos à apreciação do CDH referente aos Procedimentos Especiais ou ao Procedimento 1503, mecanismos extraconvencionais que compõem o Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos.

Da mesma forma, no caso *Dahanayake et al. vs. Sri Lanka*, o HRC decidiu que, por não ter sido baseada na alegação de violação da ICCPR, a denúncia formulada ao Banco Asiático de Desenvolvimento não poderia ser um entrave para que os peticionários apresentassem uma comunicação também ao HRC.

5.2 *Exaurimento de recursos internos efetivos*

O exaurimento dos recursos internos de proteção dos direitos humanos merece destaque por sua importância e por sua íntima relação com a obrigação geral internacional assumida pelos Estados-Partes ao ratificarem cada uma das convenções internacionais, qual seja: respeitar e garantir o respeito aos direitos dispostos nas convenções, o que inclui disponibilizar a seus jurisdicionados recursos internos capazes de tornar efetivos os direitos previstos nesses tratados internacionais, conforme destacado no Capítulo 3.2.

O Estado-Parte descumpra com sua obrigação internacional geral não somente ao violar um dado direito humano protegido pelo tratado, mas também no momento em que não logra garantir, via remédios internos efetivos, o respeito a esse direito ou a solução para sua violação. Assim, o fundamento do presente requisito de admissibilidade repousa no argumento de que o Estado-Parte descumpra o tratado, adquirindo o indivíduo legitimidade para endereçar a petição aos comitês, no momento em que, após valer-se de todos os recursos internos disponíveis, este continuou a ter seu direito desrespeitado.

É necessário que os recursos internos eventualmente não exauridos sejam *efetivos* para que a petição não seja admitida. Aqueles recursos internos complicados, de difícil ou restrito acesso, demorados,⁵² não atuais⁵³ e incapazes de solucionar ordinariamente⁵⁴ a violação dos direitos humanos analisada serão considerados não efetivos e não obstarão o prosseguimento da petição, sendo o Estado considerado materialmente inadimplente da sua obrigação geral.

Cabe ao peticionário informar todas as medidas que tomou internamente para

ter seu problema solucionado e, ao Estado denunciado, fornecer informações detalhadas acerca dos remédios que estão à disposição do peticionário e demonstrar as evidências de que existe razoável possibilidade de tais remédios serem de fato efetivos para resolver o caso. Alternativamente, o peticionário pode esclarecer ao comitê acionado o motivo pelo qual não exauriu os recursos internos, demonstrando que tais recursos não são efetivos e motivando, assim, o afastamento da aplicação da presente regra de admissibilidade.

Inúmeros são os casos em que a análise do presente requisito de admissibilidade foi construída sobre o conceito de recursos *efetivos*, conforme destacado anteriormente. Cite-se o caso *Vargas vs. Peru*, em que o peticionário preso pelo departamento peruano antiterrorismo (DINCOTE), acusado de ser membro do Sendero Luminoso, alegou ter sido torturado. O HRC, após análise de denúncias anteriores, observou que, em casos similares de pessoas detidas por terem ligação com o Sendero Luminoso, foi constatada a ineficácia dos recursos internos contra tortura e maus tratos, pois a Corte peruana os analisou sem transparência e com descaso, desrespeitando as regras do devido processo legal. Diante de tal constatação e da inércia do Peru em demonstrar a eficácia dos remédios peruanos disponíveis ao peticionário, a petição foi recebida e o HRC determinou o prazo de noventa dias para que o Peru tomasse providências para disponibilizar a Vargas recursos internos efetivos que garantiriam o respeito ao seu direito de ser julgado de forma que as regras do devido processo legal sejam respeitadas e de ser compensado de danos comprovadamente sofridos em decorrência de violação de seus direitos políticos.⁵⁵

Contrariamente, no caso *Dahanayake et al. vs. Sri Lanka*, a denúncia não foi admitida, já que o peticionário teve acesso a recursos internos efetivos para ter reparado o dano decorrente de desapropriação indevida de seu imóvel a fim de se realizar a construção de uma estrada.

O exaurimento dos recursos internos, adicionalmente, acaba sendo uma referência para que se estabeleça um prazo razoável para a apresentação das petições aos comitês. Deve-se evitar a apresentação das petições longo tempo após exauridos os remédios internos, tendo em vista que, com o passar do tempo, maior é a dificuldade de levantar provas e retomar a realidade dos fatos. O CAT, frequentemente, considera inadmissíveis petições apresentadas depois de decorrido longo lapso temporal do exaurimento dos recursos internos, chegando a indicar tal questão como um requisito adicional de admissibilidade, conforme norma procedimental 113(f). O CERD, por sua vez, estabeleceu pela norma procedimental 91(f) o prazo de seis meses a contar da decisão interna final que corresponda ao exaurimento dos recursos domésticos como prazo para apresentação da petição.

5.3 *Nexo causal*

A jurisprudência do HRC, ao interpretar o artigo 2º do Protocolo Opcional à ICCPR, desenvolveu entendimento no sentido de que, mesmo atendidos todos os requisitos de admissibilidade anteriormente descritos, não poderão ser admitidas petições que não estabeleçam um nexo entre a ação ou omissão de um Estado-Parte e a alegada violação da ICCPR, sendo que, por violação da ICCPR, deve-se entender violação dos direitos materiais previstos na ICCPR inerentes à vítima indicada na petição, a qual deve ter

sido individual e diretamente lesada em decorrência dessa violação. No mesmo sentido entendem os demais comitês convencionais com relação aos seus respectivos tratados.

Embora o comitê não analise o mérito do caso nessa etapa do procedimento, é importante que sejam fornecidas informações consistentes e verossímeis que esclareçam a forma pela qual o ato ou a omissão do Estado resultou numa violação da convenção e afetou individual e diretamente a vítima indicada na petição.

Sobre essa questão, cite-se o caso *Aalbersberg et al. vs. The Netherlands*, em que os peticionários reclamaram desrespeito do direito à vida a eles garantido na ICCPR, tendo em vista o posicionamento da Holanda a favor do desenvolvimento de arma nuclear dentro de seu território. O HRC se pronunciou esclarecendo que os peticionários não foram capazes de demonstrar individual e diretamente de que forma este posicionamento da Holanda ameaçaria suas vidas ou desrespeitaria algum de seus direitos estabelecidos na ICCPR, motivo pelo qual a denúncia foi considerada inadmissível.

Da mesma forma, no caso *Beydon et al. vs. France*, os peticionários alegaram ter a França cerceado seus direitos de participar da condução dos assuntos públicos nacionais, pois não participaram da negociação e da subsequente adesão do país ao estatuto do Tribunal Penal Internacional; o HRC decidiu pela inadmissibilidade da denúncia por falta de *status* de vítima, tendo em vista que os mesmos tiveram a oportunidade de participar e exercer influência em tal processo por meio do debate público e do diálogo com seus representantes, exercício este que depende, no caso da França, que é um país democrático, única e exclusivamente da capacidade dos peticionários de se organizarem.

Mais uma vez, assim como destacado na análise anterior dos demais requisitos de admissibilidade, a verificação do presente requisito é realizada de forma material, levando em conta o conteúdo das informações e os argumentos apresentados ao comitê e sendo feita uma análise dos fatos – nesse último caso, da realidade política da França como um país democrático.

5.4 *Apreciação de fato anterior ao reconhecimento da competência do comitê*

O último requisito de admissibilidade é fundamentado na noção de que o reconhecimento da competência dos comitês para análise das comunicações individuais estabelece o marco a partir do qual as violações de direitos humanos ocorridas após aquela data possam ser denunciadas.

Como regra geral, os comitês convencionais não examinam denúncias de fatos anteriores à aceitação pelo Estado denunciado da competência do comitê para monitorar o respeito ao tratado em questão. Essa regra, contudo, não é aplicada automaticamente,⁵⁶ pois a petição será admitida caso a violação de direitos denunciada tenha continuado a produzir efeitos após o reconhecimento da competência do comitê para análise das comunicações individuais. Nesse sentido afirmaram as decisões dos casos *Blaga vs. Romania* e *Kouidis vs. Greece*, nas quais o HRC decidiu que o fato de o processo estar sendo examinado em segunda ou última instância pelas cortes domésticas demonstra a continuidade da condução dos processos de forma indevida, em desrespeito aos direitos relativos ao devido processo legal estabelecidos pela ICCPR, não se configurando, portanto, obstáculo à admissibilidade.

Importante notar que não somente os efeitos do desrespeito ao direito humano em questão devem persistir ao longo tempo, mas o descumprimento do tratado internacional em si também deve ser permanente e verificado à época da admissão da petição. Nesse sentido, cite-se o caso *Yurich vs. Chile*, em que o HRC decidiu pela aplicação do presente critério de admissibilidade tendo em vista que, apesar do desaparecimento da filha do peticionário ser ato contínuo no tempo, o Chile, antes de ratificar a ICCPR e seu protocolo opcional, admitiu e assumiu a responsabilidade por tal violação.

6 Exame do mérito

Superados os requisitos de admissibilidade, é dado início à análise do mérito.

Na análise do mérito são levados em conta os argumentos apresentados pelo peticionário que demonstrem os motivos pelos quais entende-se que os fatos por ele narrados correspondem a uma violação do tratado internacional monitorado, sendo recomendado pelos próprios comitês que seja indicado o artigo do tratado que o peticionário entende ter sido desrespeitado.⁵⁷

Adicionalmente, tendo em vista a tendência dos comitês convencionais, destacada na seção 2.1, de manterem coerência entre suas decisões, os argumentos de mérito são fortalecidos quando fundamentados em decisões precedentes ou em Comentários Gerais elaborados pelos comitês sobre as decisões por eles tomadas em casos anteriores, no âmbito dos quais os comitês comentam suas decisões e esclarecem a extensão e a correta interpretação dos artigos das convenções internacionais por eles monitoradas. É relevante também que a petição esteja bem instruída com documentos que comprovem os fatos narrados, conforme previamente descrito no Capítulo 3.

Concluído o exame do mérito, o comitê em questão profere uma decisão pelo voto da maioria dos membros. Embora esforços sejam empenhados no sentido de alcançar votação unânime, eventuais votos dissidentes podem ser proferidos em separado.

As decisões dos comitês que declaram a violação do tratado costumam determinar um prazo para que o Estado-Parte em questão encaminhe ao comitê uma resposta, explicando quais providências foram tomadas para solucioná-la. Por vezes, as decisões dos comitês sugerem medidas a serem adotadas pelos Estados-Partes.

As partes são, então, informadas da decisão, e ela é publicada no site do OHCHR. Em seguida, é designado um relator especial para acompanhar a implementação da decisão pelo Estado denunciado.

Toda vez que um comitê decide que certos direitos humanos foram violados, o Estado-Parte é convidado a prestar esclarecimentos sobre as medidas que tomou para dar efeito àquela decisão ou para cessar ou recompensar o dano causado por tal violação.⁵⁸ Em seguida, a vítima é convidada a se manifestar sobre o comentário apresentado pelo Estado. Dá-se início, então, à fase de acompanhamento da decisão, durante a qual cabe ao relator especial de acompanhamento de casos⁵⁹ solicitar esclarecimentos sobre a execução das decisões dos comitês. As conclusões do relator especial são incluídas no relatório anual dos comitês submetidos à AGNU,⁶⁰ bem como nos comunicados distribuídos à imprensa.⁶¹

7 Conclusão

À luz da Carta da ONU, os Estados assumiram o compromisso de agir em conformidade com os princípios e propósitos nela estabelecidos, dentre os quais destacam-se a promoção e o respeito aos direitos humanos notadamente reconhecidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e pelos demais tratados internacionais aprovados sob os auspícios da ONU, que compõem o corpo normativo do Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos apresentado acima.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos é concebida como a interpretação autorizada da expressão “direitos humanos” constante da Carta da ONU (PIOVESAN, 2007, p. 137), representando, assim, uma obrigação internacional dos Estados-Membros da ONU de agir em conformidade com os direitos nela expressos. A Declaração de 1948, adicionalmente, é reconhecida como instrumento *codificador* de certos direitos nela declarados e, portanto, que afirma o Direito Internacional costumeiro, obrigatório a todos os Estados, independentemente de seus votos favoráveis por ocasião de sua adoção pela AGNU.

Outra característica da Declaração Universal consiste no fato de certos direitos nela contidos serem reconhecidos pela comunidade internacional como *jus cogens*, definido pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados como norma imperativa de Direito Internacional geral aceita e reconhecida pela comunidade internacional, sobre a qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior da mesma natureza.

A conjugação desses atributos por si só já seria suficiente para defender o caráter vinculante da Declaração Universal de 1948 e, por conseguinte, sua aplicação e observância obrigatória em todos os ordenamentos nacionais.

Algumas das normas de Direito Internacional dos Direitos Humanos estudadas ao longo do presente, assim como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, enunciam obrigações internacionais aos Estados, seja porque codificam um direito costumeiro anteriormente válido *erga omnes*, seja porque representam uma regra de *jus cogens* ou uma norma cuja proteção configura um dos princípios e propósitos da ONU e, portanto, cujo desrespeito implica na violação da própria Carta da ONU (AMARAL, 2002, p. 641). As demais normas que integram o Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos são vinculantes e, portanto, enunciam obrigações internacionais, devendo ser cumpridas pelos seus Estados-Partes em conformidade com as regras codificadas na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, em especial as regras costumeiras codificadas nos Artigos 26, 27 e 31.

Ou seja, em todas as hipóteses aqui descritas, as normas internacionais de direitos humanos estabelecem legítimas obrigações internacionais. O descumprimento dessas obrigações gera a responsabilidade dos Estados de reparar os danos porventura causados. (RAMOS, 2012, p. 29-30). Nesse âmbito, os mecanismos convencionais de proteção dos direitos humanos, dentre os quais o direito de petição ora estudado, “são verdadeiramente mecanismos coletivos de apuração da responsabilidade internacional dos Estados” (RAMOS, 2012, p. 84) que “podem acarretar a imposição de sanções coletivas capazes de obrigar o Estado infrator a finalmente cumprir as deliberações internacionais” (RAMOS, 2012, p. 345).

É importante notar que a ausência de mecanismos de coerção voltados à execução forçada de tais decisões no ordenamento internacional não permite negar sua obrigatoriedade, já que o notório “descompasso entre as novas responsabilidades que as normas jurídicas delegaram à comunidade internacional e a ausência de mecanismos capazes de assegurar sua efetivação” (AMARAL, 2002, p. 649) não reduz o grau protetivo dos mecanismos de monitoramento.⁶²

Conforme anteriormente afirmado, no Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos está estabelecida a obrigação geral internacional dos Estados-Partes das convenções internacionais de tomar providências e desenvolver instrumentos internos *efetivos* para garantir a aplicação das convenções, evitando, portanto, a omissão legislativa e a inércia de seu poder público passíveis de violarem os direitos nelas previstos. Tal obrigação internacional geral é *reafirmada* pelas decisões dos comitês ao ser constatado seu descumprimento em um caso concreto. Isso porque, como visto, as decisões dos comitês, por regra, não estipulam uma nova obrigação internacional, mas, às vezes, sugerem medidas consideradas *efetivas* pelos comitês para solucionar a questão que não extrapolem o objeto primordial da convenção internacional em análise.

O respeito e a recepção das decisões dos comitês, portanto, não passam de mero cumprimento de obrigações internacionais anteriormente estabelecidas aos Estados-Partes. Isso porque, como uma obrigação geral primária, os Estados-Partes devem desenvolver instrumentos internos *efetivos* para garantir o respeito à convenção internacional em seu ordenamento interno, evitando que indivíduos sujeitos à sua jurisdição tenham que recorrer aos comitês convencionais para tanto.

Num segundo momento, tendo o indivíduo tido a necessidade de recorrer ao remédio internacional ora estudado, sendo procedente sua reivindicação, resta evidente o descumprimento por parte do Estado denunciado de sua obrigação internacional geral primeira descrita anteriormente, ensejando-se, portanto, já nesse momento, a possibilidade de responsabilização internacional do Estado. Nesse momento, cabe ao Estado cumprir com a decisão emitida pelo comitê (parágrafo 15 dos Comentários Gerais nº 33 emitidos pelo HRC em 2008) e dedicar-se a recepcioná-la em seu ordenamento, corrigindo as violações por ele provocadas e aprimorando os instrumentos de implementação existentes que não foram capazes de evitá-las ou corrigi-las.

No primeiro caso, o Estado estaria adimplindo sua obrigação internacional geral porque o tratado em si determina expressamente o dever dos Estados-Partes de desenvolver instrumentos internos para garantir sua aplicação. No segundo caso, o Estado estaria cumprindo de forma retardada sua obrigação internacional geral, pois, se o indivíduo necessitou recorrer aos comitês convencionais para ter seu direito respeitado, é porque todos os instrumentos domésticos foram exauridos e mostraram-se não efetivos para cumprir com a obrigação internacional, restando ao Estado-Parte, a fim de corrigir esse adicional descumprimento, criar novos instrumentos ou aprimorar os já existentes de forma a adimplir com sua obrigação internacional, o que equivale, também, a recepcionar a decisão do comitê naquele caso concreto.

Nesse contexto, os Estados, ao declararem-se sujeitos ao monitoramento dessas convenções promovido pelos comitês, também se comprometem a cumprir

as decisões por eles proferidas e, assim, aceitam que tais decisões lhes sejam obrigatórias. Nesse sentido, manifesta-se o próprio HRC em seus Comentários Gerais nº 33 e ressalta Carvalho Ramos que “se [o Estado] expressamente aceita tal sistema [de petições] seria ilógico considerar as deliberações finais dos mesmos meros conselhos ou recomendações” (RAMOS, 2012, p. 342).

Conforme o HRC destaca em seus Comentários Gerais nº 33, embora não tenham natureza jurídica equivalente às decisões judiciais, as decisões dos comitês compartilham importantes características. As decisões dos comitês são emitidas num contexto similar às decisões judiciais, por julgadores imparciais e independentes; são uma interpretação autorizada da convenção internacional em questão, emitidas por entidades com poder reconhecido e aceito para tanto; e apresentam um caráter impositivo típico das decisões judiciais. Nesse contexto, afirma o HRC, as decisões representam uma determinação dotada de autoridade conferida pela convenção ratificada pelos Estados-Partes e, portanto, a elas obrigatória.

Entretanto, certos Estados têm argumentado que as decisões emitidas pelos comitês são apenas confirmação e interpretação não vinculativa do respectivo tratado internacional, sendo este último sim uma obrigação internacional.⁶³ Esse entendimento nega o caráter vinculativo das decisões dos comitês e se fundamenta na ausência de disposições expressas nos tratados internacionais em questão acerca do tema.

Os comitês convencionais têm se manifestado no sentido de que a falta de previsão nos tratados a respeito do caráter vinculante das suas decisões não pode ser interpretada pelos Estados-Partes como uma possibilidade de livre escolha dos Estados em acatarem ou não essas decisões, conforme destacam os Comentários Gerais nº 31 emitidos pelo HRC. Entender dessa forma equivaleria a um retorno ao momento que antecedeu o processo de internacionalização dos direitos humanos, quando os Estados eram os únicos agentes encarregados de promover a tutela dos direitos humanos e contavam com amplo grau de discricionariedade nessa matéria.

Devido a tal postura descompromissada de certos Estados-Partes, a efetividade do presente mecanismo de monitoramento dos direitos humanos tem sido colocada em xeque, e, conseqüentemente, a conquista pelo indivíduo do poder de agir no cenário internacional via petições individuais tem tido sua relevância diminuída.

Os relatórios anuais apresentados pelos comitês sobre o acompanhamento da execução das decisões nos ordenamentos internos demonstram que a negação da obrigatoriedade das decisões dos comitês convencionais tem se apresentado como um relevante obstáculo a ser superado para implementação dessas decisões, na medida em que “Os Estados (...) relutam em oferecer às organizações internacionais os instrumentos necessários para lidar com a nova complexidade que surgiu” (AMARAL, 2002, p. 649).

Conseqüentemente, o presente mecanismo global de monitoramento ainda não conquistou a relevância desejada à época de sua idealização, dependendo fundamentalmente da cooperação discricionária e até arbitrária dos Estados para ser observado, realidade essa contrária aos princípios do Direito Internacional dos Direitos Humanos, bem como à motivação primeira do processo de internacionalização dos direitos humanos, qual seja, não deixar ao alvedrio único dos Estados o respeito a direitos tão caros à sociedade internacional.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- AMARAL, Alberto. 2002. A institucionalização dos direitos humanos: conquistas e desafios. In: PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos, globalização econômica e integração regional**: desafios do direito constitucional internacional. São Paulo: Max Limonad, p. 637-650.
- CHAYES, Abram; CHAYES, Antonia Handler. 1995. **The new sovereignty**: compliance with international regulatory agreements. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- CONFORTI, Benedetto. 2005. **Diritto internazionale**. 6. ed. Napoli: Scientifica.
- CUNHA, José Ricardo. 2005. Direitos humanos e justiciabilidade: pesquisa no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **SUR**, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 139-172, jan./jun. Disponível em: <<http://www.surjournal.org/index3.php>>. Último acesso em: Dez. 2012.
- DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. 2008. Atualidade da Declaração Universal dos Direitos Humanos. **Política Externa**, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 55-65, set./nov.
- DANTAS, Carla. 2011. A execução forçada no Brasil das Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos de Caráter Pecuniário. In: MENEZES, Wagner (Coord.). **Direito internacional**: Anais do 9º Congresso Brasileiro de Direito Internacional. Brasília: Academia Brasileira de Direito Internacional (ABDI), 2011. p. 217-232.
- DUPUY, Pierre-Marie. 1993. **Droit international public**. 2e éd. Paris: Dalloz.
- HEINTZE, Hans-Joachim. 2010. Introdução ao Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos. In: PETERKE, Sven (Coord). **Manual prático de direitos humanos internacionais**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2010. p. 22-83. Disponível em: <http://www3.esmpu.gov.br/linha-editorial/outras-publicacoes/Manual_Pratico_Direitos_Humanos_Internacionais.pdf>. Último acesso em: 28 Dez. 2012.
- INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION (ILA). Committee on International Human Rights Law and Practice. 2002. New Delhi Conference (2002). **Interim report on the impact of the work of the United Nations Human Rights Treaty Bodies on national courts and tribunals**. Disponível em: <<http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/20>> e <<https://digitalcollections.anu.edu.au/bitstream/1885/41106/3/ILAreport2002Delhi.pdf>>. Último acesso em: Dez. 2012.
- MAGALHÃES, José Carlos de. 2000. **O Supremo Tribunal Federal e o direito internacional**: uma análise crítica. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- PETERKE, Sven. Os direitos humanos internacionais como direitos objetivos e subjetivos. In: PETERKE, Sven (Coord). **Manual prático de direitos humanos internacionais**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2010. p. 126-166. Disponível em: <http://www3.esmpu.gov.br/linha-editorial/outras-publicacoes/Manual_Pratico_Direitos_Humanos_Internacionais.pdf>. Último acesso em: Dez. 2012.
- PIOVESAN, Flávia. 2007. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 7. ed. rev., ampl. e atual. 2. tiragem. São Paulo: Saraiva.
- RAMOS, André de Carvalho. 2008. A execução das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil. In: CASELLA, Paulo Borba et al. (Org.). **Direito internacional, humanismo e globalidade**: Guido Fernando Silva Soares *amicorum discipulorum liber*. São Paulo: Atlas. Capítulo 27, p. 451 a 468.

- _____. 2012. **Processo internacional de direitos humanos: análise dos mecanismos de apuração de violações de direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva.
- SLAUGHTER, Anne-Marie. 1997. The real new world order. *Foreign Affairs*, New York, v. 76, n. 5, p. 183-197, Sep./Oct.
- SOARES, Guido Fernando Silva. 2004. **Curso de direito internacional público**. 2. ed. São Paulo: Atlas. v. 1.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. 1998. A consolidação da capacidade processual dos indivíduos na evolução da proteção internacional dos direitos humanos: quadro atual e perspectivas na passagem do século. Disponível em: <www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/cancado3.html>. Último acesso em: 14 Fev. 2012.
- _____. 2001. Memorial em prol de uma nova mentalidade quanto à proteção dos direitos humanos nos planos internacional e nacional. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, Fortaleza, CE, ano 2, v. 2, n. 2, p. 13-39, 2001.
- _____. 2006. **A humanização do direito internacional**. Belo Horizonte: Del Rey.
- _____. 2004. Direitos humanos: personalidade e capacidade jurídica internacional do indivíduo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Org.). **O Brasil e os novos desafios do direito internacional**. Rio de Janeiro: Forense, p. 199-264.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; VENTURA ROBLES, Manuel. 2003. **El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos; Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Jurisprudência

- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 1999. Decisão de 2 de novembro. *Kennedy vs Trinidad and Tobago*, Comunicação n. 845/1999.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2001. Decisão de 4 de abril. *Kavanagh vs. Ireland*, Comunicação n. 819/1998.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2005. Decisão de 18 de outubro. *Chisanga vs. Zâmbia*, Comunicação n. 1132/2002.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2005. Decisão de 21 de outubro. *Burgess vs. Australia*, Comunicação n. 1012/2001.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2005. Decisão de 21 de outubro. *Quispe vs. Peru*, Comunicação n. 1125/2002.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2005. Decisão de 26 de outubro. *Vargas vs. Peru*, Comunicação n. 1058/2002.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2005. Decisão de 26 de outubro. *Carranza vs. Peru*, Comunicação n. 1126/2002.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2005. Decisão de 27 de outubro. *K.N.L.H. vs. Peru*, Comunicação n. 1153/2003.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2005. Decisão de 31 de outubro. *Beydon et al. vs. France*, Comunicação n. 1400/2005.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2005. Decisão de 2 de novembro. *Yurich vs. Chile*, Comunicação n. 1078/2002.

- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2006. Decisão de 28 de março. *Bandajevsky vs. Belarus*, Comunicação n. 1100/2006.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2006. Decisão de 28 de março. *Kouidis vs. Greece*, Comunicação n. 1070/2002.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2006. Decisão de 30 de março. *Ruzmetov vs. Uzbekistan*, Comunicação n. 915/2000.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2006. Decisão de 30 de março. *Blaga vs. Romania*, Comunicação n. 1158/2003.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2006. Decisão de 12 de julho. *Aalbersberg et al. vs. The Netherlands*, Comunicação n. 1440/2005.
- COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. 2006. Decisão de 14 de setembro. *Dabanayake et al. vs. Sri Lanka*, Comunicação n. 1331/2004.
- SUPREMA CORTE IRLANDESA. 2001. *Kavanagh vs. Governor of Mountjoy Prison*, IEHC 77, § 10.

NOTAS

1. Artículos 1º(3), 13, 55, 56 e 62(2 e 3) da Carta da ONU.
2. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.
3. International Covenant on Civil and Political Rights.
4. Artículos 2(3) da ICCPR.
5. Human Rights Committee.
6. Artículo 1 do Protocolo Opcional ao ICCPR.
7. A Convenção Internacional sobre Trabalhadores Imigrantes e os protocolos opcionais à ICESCR e à Convenção sobre os Direitos da Criança dotaram seus respectivos comitês de monitoramento de competência para receber petições individuais, entretanto, referidos tratados ainda não estão em vigor internacionalmente. Não obstante, o ECOSOC tem competência para monitorar o cumprimento da ICESCR, e certos direitos previstos nessas convenções podem ter seu monitoramento realizado de forma pulverizada por meio dos mecanismos ora estudados.
8. International Convention on Elimination of Racial Discrimination.
9. Convention on Elimination of Discrimination Against Women ou Committee on Elimination of Discrimination Against Women.
10. Convention Against Torture ou Committee Against Torture, conforme o contexto.
11. Convention on the Rights of Persons with Disabilities ou Committee on the Rights of Persons with Disabilities.
12. Relevante destacar que os mecanismos convencionais de proteção de direitos humanos têm sua atuação material delimitada pela convenção, sendo aplicáveis somente aos Estados-Partes das convenções. Os mecanismos extraconvencionais, por sua vez, são mais suscetíveis de sofrerem influências políticas, exceção feita àqueles que contêm regras de independência que visam neutralizar a interferência dos governos dos Estados monitorados.
13. O CEDAW também recebe tal apoio estrutural da divisão da ONU para o desenvolvimento da mulher.
14. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.
15. O OHCHR é chefiado pelo Alto Comissário de Direitos Humanos, eleito em conformidade com regras estabelecidas pela Resolução 48/141 da AGNU, que visam preservar a independência e rotatividade do cargo.
16. Artículos 36 da ICCPR, 10.3 da ICERD, 17.9 da CEDAW, 25.2 da CAT e 34.11 da CRPD.
17. Resoluções 48/141 e 60/251 da AGNU.
18. Artículos 9.2 da ICERD e 21. 1 da CEDAW, e.g.
19. Artículo 21.2 da CEDAW.
20. Artículo 38(a) da CAT e 22 da CEDAW, e.g. Vide Relatório 49/537, resultante da 5ª reunião dos presidentes dos comitês.
21. A CERD e a CEDAW denominam de *general recommendation*.
22. Artículos 9.1 da ICERD, 35 e 36 da CRPD e 18 da CEDAW.
23. A CERD denomina de *opinions*.

24. Artículos 8 da ICERD, 29 da ICCPR, 17 da CEDAW, 34 da CRPD e 17 da CAT.
25. Sobre a harmonização dos trabalhos dos comitês, vide Relatório 49/537 resultante da 5ª reunião dos presidentes dos comitês e Relatório 65/190 resultante da mais recente reunião dos comitês.
26. Vide MAGALHÃES, 2000, p. 65 e RAMOS, 2008, p. 455, para doutrinas sobre o *status* (supra) constitucional de tais tratados. Para análise da evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal acerca do tema, vide DANTAS, 2011.
27. Para modelos de petições visite o site do OHCHR.
28. *Petitions Team, Office of the High Commissioner for Human Rights, United Nations Office at Geneva*, via correio, ao seguinte endereço 1211 Geneva 10, Switzerland, e, em casos de urgência, via fax ao seguinte número + 41 22 9179022. Adicionalmente, o peticionário pode valer-se do seguinte endereço eletrônico tb-petitions@ohchr.org, exclusivamente para realizar contatos informais.
29. Artículos 96(a) da HRC e 84.1(a) da CERD, e.g.
30. Normas procedimentais 102.4 do HRC, 74.4 do CEDAW e 76.6 do CRPD.
31. Artículo 2(e) do protocolo facultativo à CRPD.
32. Regras procedimentais 55.2 do CRPD, 84.2 do HRC e 58 do CEDAW.
33. Comentários Gerais do HRC nº 31, § 10.
34. O CERD e o CEDAW reconhecem como vítima também os grupos de pessoas (Artículos 14.2 da ICERD e 2 do protocolo facultativo à CEDAW).
35. Regras procedimentais 96(b) do HRC, 68.2 e 68.3 do CEDAW e 91(b) do ICERD.
36. Vide casos *Ruzmetov vs. Uzbekistan* e *Burgess vs. Austrália*.
37. Sobre o conceito de remédios efetivos vide Capítulo 5.2.
38. Relevante o estudo da atuação do Poder Judiciário (Vide CUNHA, 2005) e das Instituições Governamentais Independentes de Direitos Humanos ou National Human Rights' Institutions (NHRI) idealizadas pelos Princípios de Paris estabelecidos pela Resolução 1992.154 da Comissão de Direitos Humanos.
39. Regra procedimental 85 do HRC, e.g.
40. Regras procedimentais 97.6 do HRC e 69.9 do CEDAW.
41. Regra procedimental 97.2 do HRC e 70.3 do CRPD. O CERD é o único comitê que, em regra, realiza tais análises em fases distintas.
42. Regras procedimentais 88 do HRC e 88 do CERD, e.g.
43. Regra procedimental 97.2 do HRC, e.g.
44. Regra procedimental 93 do HRC, e.g.
45. Chama-se atenção para o emprego dos termos "legítima" e "dispositivos", ou seja, para o fato de certas reservas, contrariamente, não serem capazes de obstar a análise de uma petição por um dos comitês, caso incidam sobre previsões inderrogáveis desses tratados que não configuram Direito Internacional dispositivo, passível de reserva. Vide *Kennedy vs. Trinidad e Tobago*.
46. Artículos 14 da ICERD, 2(b) da CRPD, 3 da ICCPR e 22.2 da CAT e regras procedimentais 71(d) do CERD e 96(c) do HRC.
47. Regras procedimentais 98.2 do HRC, 70.2 do CEDAW e 93.2 do CERD, e.g.
48. O CAT, em seu relatório, destaca que o procedimento por ele monitorado é geralmente concluído no prazo entre um e dois anos. O CERD, por sua vez, destaca que dado o número reduzido de casos do comitê, certos casos são resolvidos no período inferior a um ano.
49. Em casos de urgência o comitê pode encaminhar ao Estado denunciado um pedido de medida liminar (*interim measures*), como maneira de evitar um dano irreparável à vítima enquanto a petição está sendo analisada pelo comitê. Exceto por sua característica provisória, os pedidos de medida liminar são equivalentes às decisões de mérito.
50. Artículo 2(c) do protocolo facultativo à CRPD e Artículos 22.4(a) do CAT e 4.2(a) do CEDAW.
51. Artículo 4.2(a) do Protocolo Opcional ao ICCPR.
52. Artículo 5.2(b) do protocolo facultativo à ICCPR e 7(a) da CERD, regras procedimentais 91 do CERD, 113(e) do CAT.
53. Vide *Carranza vs. Peru*.
54. Vide *Chisanga vs. Zambia*.
55. Vide *K.N.L.H. vs. Peru*; *Blaga vs. Romania* e *Quispe vs. Peru*.
56. Artículo 2(e) do protocolo facultativo à CRPD, e.g.
57. Norma procedimental 84.1(d) do CERD.
58. Regra procedimental 101.2 do HRC, e.g.
59. Norma procedimental 102.1 do HRC.
60. Regras procedimentais 101.4 do HRC e 96 do CERD, e.g.
61. Regra procedimental 97 do CERD, e.g.
62. É nesse contexto de ausência de normas secundárias capazes de promover a execução forçada das decisões dos comitês que se torna oportuno o estudo das razões que levam os Estados a descumprirem tratados e obrigações internacionais e, assim, não executarem tais decisões (CHAYES, A.; CHAYES, A. H., 1995, p. 3), buscando-se medidas alternativas de caráter não coercitivo capazes de conduzir os Estados ao respeito do Direito Internacional, denominadas *non-forcible measures* (DUPUY, 1997, p. 23). Vide também estudo do Instituto de Direitos Humanos da Abo Akademy University.
63. A International Law Association também entende que as decisões emitidas pelos comitês são apenas confirmação e interpretação não vinculativa do tratado internacional em questão, sendo este último sim uma obrigação internacional. Assim também se manifestou a Suprema Corte irlandesa no caso *Kavanagh vs. Governor of Mountjoy Prison*.

ABSTRACT

This article analyzes the right of petition by individuals to the conventional committees that form part of the Global Human Rights Protection System established under the auspices of the UN. The text describes the system that allows individuals to submit petitions with international organizations denouncing their States for human rights violations listed in the Universal Declaration and the International Covenant of Civil and Political Rights (ICCPR) or in the norms established in specific treaties such as the U.N. Convention Against Torture (UNCAT), the International Convention for the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (ICERD), the Convention Against the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women (CEDAW), and the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities. According to the author, the recommendations made by UN bodies relating to allegations made directly through individual petitions are binding and must be complied with by the States in question.

KEYWORDS

Right of petition – Human rights – Global System

RESUMEN

El artículo analiza el derecho individual de petición ante los comités convencionales que forman parte del Sistema Global de Protección a los Derechos Humanos de la ONU. El texto describe el sistema que permite a los individuos entrar con peticiones junto a organismos internacionales denunciando a sus Estados por violaciones de los derechos humanos incluidos en la Declaración Universal o en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR) o incluso por las normas establecidas en tratados específicos tales como la Convención Contra la Tortura (CAT), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Racial (ICERD), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRDP). Según la autora, las recomendaciones hechas por los órganos de la ONU relativas a denuncias hechas por medio del derecho de petición individual tienen un carácter vinculante y deben ser cumplidas por los Estados en cuestión.

PALABRAS CLAVE

Derecho de petición – Derechos Humanos – Sistema Global