

# A REGRA DO ESGOTAMENTO DOS RECURSOS INTERNOS NA JURISPRUDÊNCIA DO SISTEMA CONVENCIONAL DE DIREITOS HUMANOS DA ONU E OS CASOS BRASILEIRO

Thais Magno Gomes de Oliveira\*  
Cristina Figueiredo Terezo Ribeiro\*\*

---

## RESUMO

O artigo foi desenvolvido a partir do estudo dos 10 (dez) Comitês de monitoramento ou órgãos de tratados criados ao longo dos anos de funcionamento do Sistema Convencional de Direitos Humanos, promovido pela Organização das Nações Unidas (ONU). A partir das regras do sistema de peticionamento e de casos submetidos aos Comitês com competência sobre o Brasil, ao longo dos últimos 5 anos, em média, analisou-se como vem sendo aplicada a regra do esgotamento dos recursos internos. Ademais, a partir desse levantamento e com realização de busca específica, relativa aos possíveis casos brasileiros já analisados pelos Comitês desde o início do funcionamento do Sistema Convencional de Direitos Humanos, identificaram-se apenas 5 denúncias envolvendo o Estado brasileiro. Portanto, indaga-se se a regra do esgotamento dos recursos internos seria um fator de entrave ao acesso das vítimas de direitos humanos, exemplificativamente, vítimas brasileiras. Do ponto de vista da metodologia, trata-se de uma pesquisa documental e jurisprudencial, com base nos relatórios emitidos pelos Comitês de monitoramento dos últimos 5 (cinco) anos, em média, ampliando-se ou reduzindo esse lapso temporal a depender da quantidade de casos anuais julgados por cada Comitê, a fim de verificar e ou extrair com maior precisão a jurisprudência estabelecida no tocante aos requisitos de admissibilidade de uma petição. Em conclusão, revela-se que a falta de uniformidade na jurisprudência dos Comitês, tende a dificultar o exame de mérito das petições de vítimas de direitos humanos, que se confirma com os poucos casos admitidos na ONU, envolvendo o Estado brasileiro em duas décadas de funcionamento dos mecanismos de denúncia.

**Palavras-chave:** sistema global de proteção dos direitos humanos; sistema de peticionamento; regra de esgotamentos dos recursos internos.

---

**Data de submissão:** 21/06/2024

**Data de aprovação:** 29/08/2024

\* Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (PPGD/UFGA), na linha "Constitucionalismo, Políticas Públicas e Direitos Humanos".

\*\* Doutorado em Direito pela Universidade Federal do Pará (2011). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFGA.

# THE RULE OF EXHAUST OF INTERNAL RESOURCES IN THE CASE LAW OF THE UN CONVENTIONAL HUMAN RIGHTS SYSTEM AND BRAZILIAN CASES

Thais Magno Gomes de Oliveira  
Cristina Figueiredo Terezo Ribeiro

---

## ABSTRACT

The article was developed from the study of the 10 (ten) monitoring committees or treaty bodies created over the years of operation of the Conventional Human Rights system, supported by the United Nations (UN). From the study of the petitioning system rules and from law cases submitted to the Committees that have jurisdiction over Brazil, in the last 5 years average, it was analyzed how the rule of the exhaustion of domestic remedies has been applied. From this survey, and from specific search related to all possible Brazilian complaints in the Conventional Human Rights system, it was found only 5 petitions involving Brazilian State. Therefore, it is questioned whether the rule of exhaustion of domestic remedies represented an obstacle for human rights victims, especially Brazilians. Through methodologic perspective this is a documentary and law cases research, based on reports issued by the monitoring Committees over the last 5 (five) years, on average, expanding or reducing this period depending on the number of annual cases judged, to establish a relatively consistent established view regarding the admissibility requirements of a petition. In conclusion, it is revealed that the lack of consistent and harmony view in case laws of the Committees tends to create obstacles to the access of human rights victims, who do not have the merits of their complaints analyzed, which can be confirmed by the few cases involving the Brazilian State in two decades of operation of the reporting mechanisms.

**Keywords:** global system for the protection of human rights; petitioning system; internal resources exhaustion rule.

---

---

Date of submission: 21/06/2024

Date of approval: 29/08/2024

## INTRODUÇÃO

O direito de provocar um órgão internacional por parte de vítimas de violações de direitos humanos, a fim de se obter um pronunciamento em dado caso concreto, é uma das conquistas mais significativas dentro do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

É possível dizer que referido direito do indivíduo no campo internacional é corolário do princípio da proteção efetiva contra violação de direitos, extraído do artigo 8 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Conforme destacou Trindade (2012), o mencionado princípio é uma das provisões chaves por dispor que qualquer pessoa tem direito a um recurso efetivo (*effective remedy*), de modo que o artigo 8 da DUDH (e suas correspondentes provisões em tratados de direitos humanos) estabelece, em última análise, o acesso à justiça como elemento essencial de toda sociedade democrática, para garantir a proteção dos direitos humanos.

Insta destacar que, consoante Dinah Shelton (2005), a palavra *remedy* contém dois conceitos distintos no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos: um substantivo e um procedimental. Na primeira acepção, representa a reparação obtida ao final de um procedimento instalado, a partir de uma queixa apresentada a um órgão internacional. Na segunda, *remedy* refere-se ao procedimento pelo qual vítimas de direitos humanos são ouvidas por cortes ou outros órgãos internacionais, a fim de que tomem uma decisão sobre um caso concreto.

Outrossim, na perspectiva de Trindade (1997, p. 8), os tratados de Direitos Humanos, ao determinarem o dever dos Estados de garantir recursos efetivos a toda pessoa, cujos direitos tenham sido violados, conferem uma função de suma importância aos tribunais internos, posto que têm em si confiada a proteção primária dos Direitos Humanos, bem como dão sustento a propalada subsidiariedade do processo legal internacional.

Nesse contexto, frisa-se que tal perspectiva de subsidiariedade ou complementariedade do processo internacional de proteção dos direitos humanos é reforçada pelas previsões normativas, que determinam a necessidade de esgotamento dos recursos internos por parte das vítimas de direitos humanos, conforme disposto no artigo 2 do Primeiro Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

Isso porque, como bem sublinhou Trindade (1997), um dos aspectos da interação entre direito interno e Direito Internacional está justamente nos dispositivos previstos nos tratados de direitos humanos que, de um lado, preveem o dever dos Estados de garantir recursos internos eficazes e, de outro, estipulam a obrigação dos indivíduos reclamantes de esgotá-los.

Apesar do Brasil estar submetido à competência dos Comitês de monitoramento do Sistema Global de Direitos Humanos (Sistema ONU) para análise de queixas há mais de 20 (vinte) anos (Comitê para Eliminação da Discriminação Racial, CERD; Comitê de Direitos Humanos, HRC ou CCPR; Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, CEDAW; Comitê contra a Tortura, CAT), apenas 5 (cinco) petições individuais foram registradas no sistema, sendo que apenas 2 (duas) tiveram análise de mérito: caso *Alyne Pimentel*, no

CEDAW, e caso Lula da Silva, no CCPR. As demais reclamações possuem em comum a inadmissibilidade, em razão de não preencherem a preliminar referente à necessidade de esgotamento dos recursos internos.

Nessa linha, considera-se relevante a seguinte indagação: como os Comitês de monitoramento do Sistema Global de Direitos Humanos têm se manifestado com relação ao requisito preliminar do esgotamento dos recursos internos? Quais foram as argumentações explanadas nos casos brasileiros sobre o esgotamento de recursos internos admitidos e inadmitidos?

Com vistas a responder a essas perguntas, utilizando-se do método dedutivo, realizou-se uma pesquisa bibliográfica e documental, baseada, sobretudo, na jurisprudência dos Comitês de monitoramento do Sistema ONU com competência sobre o Brasil. Tal recorte ocorre em razão de serem esses os órgãos capazes de emitir decisões aptas a suscitar a responsabilidade internacional do Brasil por violação de Direitos Humanos em casos concretos.

Na primeira seção, estuda-se a regra do esgotamento dos recursos internos, sua origem e conceito. Em seguida, analisa-se como os Comitês de monitoramento da ONU vem firmando sua jurisprudência em relação a esse requisito de admissibilidade, com base nos relatórios emitidos pelos últimos 5 (cinco) anos, em média, ampliando-se ou reduzindo esse lapso temporal a depender da quantidade de casos anuais julgados, a fim de extrair uma jurisprudência relativamente sólida, no tocante aos requisitos de admissibilidade de uma petição. Por fim, examina-se por meio dos casos brasileiros, como o posicionamento dos Comitês vem afetando as vítimas e, nesse ponto, verifica-se que a regra não tem tido aplicação uniforme. Em conclusão, revela-se a falta de uniformidade na avaliação desse requisito de admissibilidade no Sistema Convencional e que há barreiras para as vítimas de direitos humanos garantirem proteção por meio desse sistema, que se confirma com os poucos casos envolvendo o Estado brasileiro em duas décadas de funcionamento dos mecanismos de denúncia.

## **1 O ESGOTAMENTO DOS RECURSOS INTERNOS COMO REGRA DE ADMISSIBILIDADE PARA ANÁLISE DE PETIÇÕES INDIVIDUAIS DE VÍTIMAS DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS**

A regra do esgotamento dos recursos internos (requisito de admissibilidade) deriva, em um contexto mais amplo, do dever de não-intervenção dos Estados em suas relações internacionais, favorecendo um ambiente internacional mais harmônico (Trindade, 1986).

Em seu cerne, tal regra revela a natureza coadjuvante e complementar da proteção internacional dos direitos humanos, possuindo como antecedentes a prática de represálias (nos séculos IX a XVII) e, posteriormente, à proteção diplomática de nacionais em território estrangeiro (cláusula Calvo) (Trindade, 1986).

Sua evolução histórica revela, portanto, um caráter preventivo, *conditio sine qua non*, em demonstração de respeito à soberania, autorizando os Estados a somente tomarem como suas as queixas de seus nacionais contra Estados estrangeiros, quando verificado o exaurimento dos recursos de jurisdição interna,

o que para a Corte Internacional de Justiça representa uma regra embasada no costume internacional (Faúndez Lesdema, 2007; Trindade, 1986).

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

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

Nesse sentido, a fim de corroborar se subsiste nos Comitês de monitoramento da ONU a mesma rationale de proteção dos Direitos Humanos verificada por Trindade (1998) há duas décadas, na seção seguinte estuda-se os pronunciamentos desses órgãos.

## 2 O ESGOTAMENTO DOS RECURSOS INTERNOS NOS COMITÊS DE MONITORAMENTO DO SISTEMA ONU

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

O Sistema *Charter-based* congrega órgãos e procedimentos que são criados a partir de Resoluções editadas com fundamento jurídico direto da Carta da ONU, vinculando todos os Estados-membros das Nações Unidas, independentemente de ratificação ou adesão a novos tratados internacionais, ou seja, os mecanismos do Sistema *Charter-based* têm suas bases em normas de *soft law* que, como explica Villegas Ergueta (2015), descrevem uma variedade de normas não juridicamente vinculantes, ao se comparar com as fontes tradicionais do Direito Internacional<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>As fontes tradicionais (*hard law*) do Direito Internacional estão registradas no art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça: tratados internacionais; costume internacional; princípios gerais de Direito; e, como meios auxiliares, as decisões judiciais e a doutrina (Rezek, 2022; Villegas Ergueta, 2015).

A seu turno, o Sistema Convencional é formado por 9 (nove) tratados internacionais principais<sup>2</sup>(*the core Human Rights treaties*) e por Protocolos Facultativos, os quais preveem distintos mecanismos de fiscalização dos Estados a cargo de cada Comitê de monitoramento estabelecido a partir do respectivo tratado, dentre os quais se destaca o procedimento intitulado de Comunicações individuais, apto a examinar queixas ou denúncias de vítimas de Direitos Humanos (O’Flaherty; O’Brien, 2007; Egan, 2013; Estrada Tanck, 2021; Ramos, 2019).

De acordo com Mégret e Alston (2020), bem como o Folheto Informativo nº 30, produzido pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (2012), são 10 (dez) os Comitês de monitoramento do Sistema ONU:

- 1) Comitê para Eliminação da Discriminação Racial (CERD);
- 2) Comitê de Direitos Humanos (CCPR);
- 3) Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR);
- 4) Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW);
- 5) Comitê contra a Tortura (CAT);
- 6) Subcomitê para Prevenção da Tortura (SPT);
- 7) Comitê sobre os Direitos da Criança (CRC);
- 8) Comitê para a Proteção de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas famílias (CMW);
- 9) Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD);
- 10) Comitê contra o Desaparecimento Forçado (CED).

A partir de uma análise da jurisprudência dos Comitês de monitoramento com competência sobre o Brasil para análise de queixas individuais (denúncias), quais sejam: CCPR, CERD, CEDAW, CAT, CRC e CRPD, com relação a regra do esgotamento dos recursos, é possível extrair alguns padrões e, por vezes, entendimentos ainda não tão bem sedimentados e mesmo destoantes da doutrina acima mencionada, como por ora se começa a estudar.

Dentre os diversos casos concretos analisados, destaca-se que no caso Tharu e Kamari Tharuni vs. Nepal<sup>3</sup>, o CCPR mencionou existir jurisprudência no sentido de que não é necessário esgotar os recursos internos perante órgãos não judiciais para cumprir os requisitos do artigo 5.2, “b” do Protocolo Facultativo<sup>4</sup>. Assim, o Comitê refutou o argumento do Estado de que o autor não havia esgotado

---

<sup>2</sup> A Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial de 1965; o Pacto Internacional sobre Cívicos e Políticos (PIDCP), de 1966; Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966; Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979; Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas cruéis, Desumanas ou Degradantes, de 1984; Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989; Convenção sobre a Proteção dos Trabalhadores Migrantes e suas famílias, de 1990; Convenção para Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, de 2006, e a; Convenção sobre o Direito das Pessoas com Deficiência, de 2007.

<sup>3</sup> Decisão adotada em 14 de março de 2022. Ver também Comunicação n.º 3199/218.

<sup>4</sup> O artigo 5.2, “b” dispõe que o Comitê não examinará nenhuma comunicação sem se certificar que o indivíduo esgotou os recursos internos disponíveis, sendo esta regra inaplicável quando a aplicação desses recursos é injustificadamente prolongada.

os recursos internos, concluindo que a Comissão da Verdade e Reconciliação (órgão de justiça de transição) não constituiria um recurso efetivo para os autores.

No caso *B.D.K. e outros vs. Canadá*<sup>5</sup>, o CCPR observou que, de acordo com o Estado-parte, as reivindicações da autora nos termos do artigo 13 do Pacto<sup>6</sup> deviam ser consideradas inadmissíveis porque ela poderia ter contestado sua situação em âmbito interno por meio de um pedido de autorização, solicitando revisão judicial ao Tribunal Federal. Todavia, avaliou o Comitê que o recurso mencionado pelo Estado-parte não cobria todos os aspectos das reivindicações da autora na forma do mencionado dispositivo, e portanto, não lhe impedia de examinar o mérito de sua queixa.

Ademais, com relação aos demais direitos reivindicados pela autora em sua comunicação, o CCPR observou que o Canadá não contestou o esgotamento dos recursos internos, por conseguinte não havia impedimento ao exame do mérito.

No caso *Postnov vs. Bielorrússia*<sup>7</sup>, o CCPR ressaltou que o Estado-parte alegou ser a petição inadmissível por falta do esgotamento dos recursos internos, sem contudo informar quais seriam os recursos disponíveis que não foram exauridos pelo peticionante. Nessas circunstâncias, segundo o Comitê, o artigo 5.2, "b" de seu Protocolo Facultativo não lhe eximia de aferir o mérito da demanda.

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

Interessante ainda destacar que no caso *Seylum vs. Bielorrússia*<sup>8</sup>, o CCPR ratificou sua jurisprudência no sentido de que a interposição de pedidos de revisão de uma decisão judicial ao Presidente de um tribunal, cujo juízo seja discricionário, constitui um recurso extraordinário, sendo necessário que o Estado-parte demonstre que existe uma perspectiva razoável de ser este um meio eficaz nas circunstâncias do caso. No respectivo impasse, o CCPR entendeu que a Bielorrússia não havia apresentado qualquer prova nesse sentido e, por conseguinte, o Comitê considerou terem sido esgotados os recursos internos eficazes.

Nessa linha, o Comitê sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (CRPD), no caso *V.F.C. vs. Espanha*<sup>9</sup>, citando a jurisprudência do CCPR, sublinhou que somente os recursos que tenham possibilidades razoáveis de prosperar é que devem ser esgotados pelo peticionante, na forma do artigo 2, "d" do Protocolo

---

<sup>5</sup> Decisão adotada em 19 de março de 2019. Ver também Comunicação n.º 3041/2017.

<sup>6</sup> O artigo 13 do PIDCP assim dispõe: "Um estrangeiro que se ache legalmente no território de um Estado Parte do presente Pacto só poderá dele ser expulso em decorrência de decisão adotada em conformidade com a lei e, a menos que razões imperativas de segurança nacional a isso se oponham [...]".

<sup>7</sup> Ver também Comunicação n.º 2361/2014.

<sup>8</sup> Ver também Comunicação n.º 2840/2016.

<sup>9</sup> Ver também Comunicação n.º 34/2015.

Facultativo<sup>10</sup>. *In casu*, o Estado-parte não esclareceu em que medida a apresentação de um recurso de nulidade perante o Superior Tribunal de Justiça da Catalunha tinha alguma chance de prosperar, haja vista que já havia se pronunciado sobre as queixas do autor. Assim, o CRPD concluiu que o peticionante cumpriu com o requisito do esgotamento dos recursos internos, uma vez que o Estado-parte falhou em demonstrar que a ação de nulidade era um recurso efetivo, nas circunstâncias do caso, para proteger os direitos invocados pelo autor perante o Comitê.

No caso *Rékasi vs. Hungria*<sup>11</sup>, o CRPD sublinhou que o Estado-parte alegou a falta de esgotamento dos recursos internos sem, contudo, especificar quais recursos deviam ter sido apresentados pela autora para atender às reclamações levadas ao Comitê. Por conseguinte, o CRPD concluiu que a autora não tinha recursos internos efetivos para buscar a proteção dos direitos alegados com base no artigo 12.3, 12.4 e 12.5 da Convenção<sup>12</sup>.

Na mesma linha, no caso *N.R. vs. Paraguai*<sup>13</sup>, o CRC sublinhou que o Estado-parte não especificou de como um possível (novo) recurso apresentado à Suprema Corte de Justiça podia ser considerado efetivo e adequado às circunstâncias do autor. Por consequência, e observando as informações prestadas pela parte, o Comitê considerou terem sido esgotados os recursos internos para efeito de admissibilidade da comunicação.

Seguindo uma direção em parte distinta das ao norte apresentadas, o CEDAW destacou, no caso *A. vs. Federação Russa*<sup>14</sup>, que o Estado-parte não questionou a afirmação da autora de que se haviam esgotado os recursos internos. Todavia, observou através das informações prestadas pela peticionante que o mérito das questões levadas ao Comitê não tinham sido apreciados pelos tribunais internos e, nesse diapasão, recordou sua jurisprudência no sentido de ser necessário que o mérito tenha sido enfrentado em nível nacional, proporcionado às autoridades ou tribunais a oportunidade de examiná-las.

Por conseguinte, o CEDAW concluiu pela inadmissibilidade do pleito, em razão da falta de esgotamento dos recursos internos, mesmo não tendo o Estado-parte questionado a afirmação da autora quanto a seu exaurimento.

Já no caso *K.I.A. vs. Dinamarca*<sup>15</sup>, o CEDAW também destacou o fato de que o Estado-parte não refutou a admissibilidade da comunicação com base na falta de esgotamento dos recursos internos, pautando sua análise nas informações prestadas pela autora. Nesta senda, o CEDAW notou que consoante os dados

---

<sup>10</sup> Segundo dispõe o artigo 2, "d" do Protocolo Facultativo à Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, o Comitê "considerará inadmissível a comunicação quando não tenham sido esgotados todos os recursos internos disponíveis, salvo no caso em que a tramitação desses recursos se prolongue injustificadamente, ou seja, improvável que se obtenha com eles solução efetiva".

<sup>11</sup> Decisão adotada em 06 de setembro de 2021. Comunicação n.º 44/2017.

<sup>12</sup> No caso, a autora denunciava o Estado por violações aos artigos 3 (princípios gerais) e 12.3, 12.4 e 12.5 (reconhecimento igual perante a lei) da Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência.

<sup>13</sup> Decisão adotada em 03 de fevereiro de 2020. Ver também Comunicação n.º 30/2017.

<sup>14</sup> Decisão adotada em 23 de fevereiro de 2022. Ver também Comunicação n.º 137/2018.

<sup>15</sup> Decisão adotada em 04 de novembro de 2019. Ver também Comunicação n.º 82/2015.



apresentados pela peticionante, a decisão do órgão no qual a cidadã tinha pleiteado sua queixa não era sujeito a recurso perante os tribunais nacionais. Assim, ante tais considerações, o CEDAW concluiu que estava preenchido o mencionado requisito de admissibilidade.

Desta feita, observa-se que o CEDAW, em que pese o Estado-parte não arguir a falta do esgotamento dos recursos internos, não considera como precluída e aceita esta condição para prosseguir ao exame do mérito. Seu posicionamento é no sentido de averiguar detidamente a afirmação prestada pela autora, com base nas informações fornecidas sobre os recursos interpostos.

No caso *I.K. vs. Noruega*<sup>16</sup>, o CAT destacou que, consoante sua jurisprudência, uma vez esgotado sem sucesso um recurso, não deve ser obrigatório, para os fins do artigo 22.5, "b", da Convenção, exaurir outros meios fundamentalmente voltados para o mesmo fim e que, em todo caso, não ofereceriam maiores chances de sucesso.

*In casu*, o CAT obervou que o autor havia apresentado uma reclamação a um órgão civil norueguês, bem como interposto recurso, sendo que a decisão do pleito apelatório pelo Diretor Geral do Ministério Público era impassível de revisão por outra autoridade pública.

De acordo com os argumentos do Estado-parte, o autor não havia esgotado os recursos internos, pois ele poderia ter ingressado com uma queixa privada contra os agentes suspeitos, quando o Diretor Geral do Ministério Público decidiu não investigar o assunto, bem como podia ter apresentado uma denúncia diretamente na polícia ou peticionado na via ordinária civil, pleiteando uma indenização do Estado.

Assim, observa-se que o Estado-parte alegou a falta de esgotamento dos recursos internos, apontando efetivamente quais os recursos disponíveis ao autor para remediar a situação no âmbito interno. No entanto, em uma linha diferente do apontado pelos órgãos de tratados, acima destacados, que sublinham a necessidade de o Estado indicar quais seriam os recursos a serem exauridos, a fim de considerar válida tal objeção, o CAT rejeitou o argumento do Estado. Ademais, segundo sublinhou o Comitê, não havia necessidade de esgotar todos os meios administrativos ou judiciais internos disponíveis antes de apresentar uma denúncia ao Comitê.

### **3 OS CASOS BRASILEIROS NOS COMITÊS DE MONITORAMENTO E O ESGOTAMENTO DOS RECURSOS INTERNOS**

Como mencionado alhures, existem somente 5 (cinco) registros de queixas ou denúncias no mecanismo de Comunicações Individuais contra do Brasil, sendo que três foram inadmitidas, dentre outros critérios, em razão do não esgotamento dos recursos internos.

Como o objetivo do presente estudo é avaliar a forma como os Comitês vêm tratando de modo específico essa preliminar de mérito, furta-se aqui a examinar de maneira aprofundada as demais questões controvertidas e debatidas no caso,

---

<sup>16</sup> Ver também Comunicação n.º 678/2015.

mencionando-se, por vezes, alguns pontos que mereceram destaque pela maneira particular como foram, ou não, conduzidos pelos Comitês.

### 3.1 CASO S.C. VS. BRASIL<sup>17</sup>

O caso S.C. contra Brasil foi registrado no Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência no dia 02/11/2012. A autora da comunicação denunciou o Brasil por violação aos direitos contidos no artigo 3 “b” e “e” (princípios gerais a não discriminação e a igualdade de oportunidades); artigo 4.1 “a”, “b”, “d” e “e” (obrigações gerais)<sup>18</sup>; artigo 5.1 e 5.2 (direito à igualdade e não discriminação); e artigo 27.1 “a” e “b” (direito ao trabalho e ao emprego) da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

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

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

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

---

<sup>17</sup> Ver também Comunicação n.º 10/2013.

<sup>18</sup> Artigo 4.1. Os Estados Partes se comprometem a assegurar e promover o pleno exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência, sem qualquer tipo de discriminação por causa de sua deficiência. Para tanto, os Estados Partes se comprometem a:

a) Adotar todas as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza, necessárias para a realização dos direitos reconhecidos na presente Convenção;

b) Adotar todas as medidas necessárias, inclusive legislativas, para modificar ou revogar leis, regulamentos, costumes e práticas vigentes, que constituírem discriminação contra pessoas com deficiência;

d) Abster-se de participar em qualquer ato ou prática incompatível com a presente Convenção e assegurar que as autoridades públicas e instituições atuem em conformidade com a presente Convenção;

e) Tomar todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação baseada em deficiência, por parte de qualquer pessoa, organização ou empresa privada (Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto n.º 6.949, de 25 de agosto de 2009).

Nesse impasse, o CRPD, em relação à preliminar *ratione materiae*, enfatizou que segundo o art. 1 da Convenção, pessoas com deficiência “são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas” (parágrafo 6.3).

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

Conforme o CRPD, a diferença entre enfermidade e deficiência é uma diferença de grau e não de caráter. Segundo o Comitê, um problema de saúde que em princípio se considera uma doença pode se converter em uma deficiência no contexto das “incapacidades”, em consequência da duração ou de seu caráter crônico. Portanto, num modelo de deficiência baseado nos Direitos Humanos se exige que se leve em conta tanto a diversidade de pessoas com deficiências (considerando “i” do preâmbulo da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência)<sup>19</sup> quanto a interação entre as pessoas com deficiência e as barreiras oriundas das atitudes e entorno (considerando “e” do preâmbulo)<sup>20</sup>. Dessa forma, o CRPD concluiu que em relação ao requisito *ratione materiae*, não havia óbices ao prosseguimento do mérito da comunicação (parágrafo 6.3).

Em relação ao exame do esgotamento dos recursos internos por parte da autora da denúncia, o CRPD validou a alegação do Estado de que esses não foram exauridos, uma vez que a autora não suscitou perante os tribunais brasileiros a questão de seu rebaixamento de categoria no banco ser relacionada a algum tipo de deficiência.

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

Outrossim, o CRPD observou os esclarecimentos prestados pela autora de que ela havia solicitado assistência jurídica gratuita, sendo-lhe negado pelo não preenchimento dos requisitos legais e que, ao entrar em contato com um advogado privado, este se recusou a assumir o caso.

Antes tais considerações, o Comitê destacou que a autora não esclareceu o porquê não tinha possibilidade de constituir outro advogado privado e, por conseguinte, concluiu que não podia examinar o mérito da comunicação, em razão da falta de esgotamento dos recursos internos, na forma do art. 2 “d” do Protocolo Facultativo (parágrafo 6.5).

---

<sup>19</sup> “i) Reconhecendo ainda a diversidade das pessoas com deficiência;” (Decreto n.º 6.949, 2009; Preâmbulo).

<sup>20</sup> “e) Reconhecendo que a deficiência é um conceito em evolução e que a deficiência resulta da interação entre pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas” (Decreto n.º 6.949, 2009; Preâmbulo).

Assim, verifica-se que tal como o CEDAW, o CRPD analisa detidamente as informações prestadas pelo peticionante, a fim de verificar se houve de fato tentativa de exaurir os recursos internos disponíveis e eficazes a solução do caso. Isto é, o Comitê analisa se o indivíduo arguiu perante os órgãos internos a questão levada a sua apreciação, bem como considera relevante que a suposta vítima envide esforços genuínos de esgotá-los, não o fazendo levemente.

### 3.2 CASO F.O.F. VS. BRASIL

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

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

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

No dia 16 de março de 2017, o Relator Especial para o exame de comunicações, atuando em nome do CRPD, requisitou ao Estado brasileiro a adoção de medidas cautelares. No entanto elas não foram atendidas, de modo que, em 03 de abril de 2018, elas foram novamente solicitadas.

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

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

Levando em conta as considerações ao norte, o CRPD recordou sua jurisprudência, bem como a do Comitê de Direitos Humanos (CCPR)<sup>21</sup>, segundo a qual, ainda que não haja necessidade de esgotamento de recursos que não tenham possibilidades razoáveis de prosperar, o peticionante deve exercer a diligência devida para socorrer-se dos recursos disponíveis e que meras dúvidas ou suposições de sua inefetividade não eximem o autor de persegui-los (parágrafo 8.4).

No caso, o CRPD observou que o autor apresentou uma reclamação no Ministério Público do Trabalho, relatando a falta de ajustes razoáveis, a fim de possibilitá-lo a realizar fisioterapia, tendo sido informado que a via adequada

---

<sup>21</sup> O CRPD citou os casos D. L. vs. Suécia (Comunicação n.º 31/2015); E. O. J. e outros vs. Suécia (Comunicação n.º 28/2015); bem como mencionou os casos García Perea e García Perea vs. Espanha (Comunicação n.º 1511/2006), Zsolt Vargay vs. Canadá (Comunicação n.º 1639/2007) e V. S. vs. Nova Zelândia (Comunicação n.º 2072/2011) do Comitê de Direitos Humanos.

para seu pleito era judicial, não administrativa. Contudo, o peticionante não levou o assunto aos tribunais. Por conseguinte, o CRPD concluiu que não houve o esgotamento dos recursos internos com relação aos artigos 17, 25 e 27.1 “i” c/c artigo 2 da Convenção (parágrafos 8.4 e 8.5)

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

Com efeito, recordou o CRPD que, segundo sua jurisprudência, cabe aos tribunais nacionais avaliarem fatos e provas, devendo o Comitê excepcionalmente fazer este exame quando restar evidente, no caso particular, que os órgãos locais atuaram de forma arbitrária ou de modo equivalente a uma denegação de justiça (parágrafo 8.7).<sup>22</sup>

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

Outrossim, cumpre trazer à lume que a interpretação do CRPD em relação a não objeção de outras preliminares de mérito o conduziu, a concluir pela admissibilidade da comunicação. Assim, no caso *Henley vs. Austrália*<sup>23</sup>, o Comitê sublinhou que “À vista de que o Estado-parte não levantou outras objeções quanto às reclamações sob o artigo 9.1 ‘b’ e artigo 30.1 ‘b’, lidos em conjunto com o artigo 4.1 e 4.2, da Convenção” (tradução nossa)<sup>24</sup>, considerava esta parte da comunicação admissível<sup>25</sup>.

Desta feita, observa-se que a análise do CRPD é casuística e destoou do padrão jurisprudencial; como no caso brasileiro o peticionante foi detalhista em suas informações sobre os recursos internos existentes, acabou por fornecer conteúdo suficiente para o Comitê concluir que ele não foi diligente e indeferir a admissão de sua denúncia.

---

<sup>22</sup> O CRPD citou os casos *Jungelin vs. Suécia* (comunicação n.º 5/2011), *A. F. vs. Itália* (Comunicação n.º 9/2012) e *Bacher vs. Áustria* (Comunicação n.º 26/2014), todos de sua jurisprudência.

<sup>23</sup> Comunicação n.º 56/2018.

<sup>24</sup> “The Committee notes that the State party has raised no other objections to the admissibility of the author’s claims under articles 9 (1) (b) and 30 (1) (b), read in conjunction with article 4 (1) and (2), of the Convention. Accordingly, it declares those parts of the communication admissible and proceeds with its consideration of the merits.” (UNITED NATIONS, CRPD, case *Henley vs. Austrália*, 2022, §9.6).

<sup>25</sup> No caso, a autora denunciou o Estado-parte por violações aos direitos contidos nos artigos 4.1 e 4.2; artigo 5.3; artigo 9.1 “b” e artigo 30.1 “b” da Convenção. Em suas manifestações, o Estado-parte argumentou não ser admissível a comunicação pela falta de esgotamento de recursos internos, bem como, especificamente sobre as reclamações da autora no tocante ao artigo 5.3, pela precariedade de fundamentação.

### 3.3 CASO CHIARA SACCHI, GRETA THUNBERG E OUTROS VS. BRASIL<sup>26</sup>

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>26</sup> Ver também Comunicação n.º 105/2019.

Assim, o CRC conclui os autores justificaram suficientemente a comunicação para efeitos de se estabelecer a jurisdição do Estado, bem como experimentaram um dano real e significativo, demonstrando sua condição de vítimas. Por conseguinte, o Comitê afirmou que o art. 5.1 do Protocolo Facultativo<sup>27</sup> não era óbice para o exame da comunicação.

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

Nesse diapasão, o CRC reiterou o posicionamento de que meras dúvidas ou suposições sobre a possibilidade dos recursos prosperarem ou sobre a efetividade deles, não eximem os autores da obrigação de esgotá-los<sup>28</sup>. Outrossim, sublinhou que os peticionantes argumentaram que os procedimentos internos do Estado se prolongariam injustificadamente, mas não trouxeram informações concretas que justificassem porque tais recursos se prolongariam ou porque não seriam efetivos (parágrafo 10.17). Assim, o CRC concluiu pela inadmissibilidade da comunicação.

### **3.4 CASO LOURDES DA SILVA PIMENTEL VS. BRASIL<sup>29</sup>**

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

Na denúncia, a autora alegou que o Estado brasileiro violou os direitos à vida e a saúde de sua filha Alyne, previstos nos artigos 2 e 12 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Em síntese, a autora narrou que sua filha faleceu em razão do não atendimento adequado nos serviços de saúde, uma vez que seu óbito foi decorrência de uma série de erros que levaram a uma hemorragia interna após a realização do procedimento de curetagem.

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

Com relação às alegações de violação aos artigos 2 e 12 da Convenção citada, o Estado destacou que estão em desenvolvimento políticas públicas

---

<sup>27</sup> Art. 5.1 do Decreto Legislativo n.º 85/2017: "As comunicações poderão ser apresentadas por pessoas ou grupos de pessoas, ou em nome de pessoas ou grupos de pessoas, sujeitas à jurisdição de um Estado parte, que afirmem ser vítimas de uma violação cometida por esse Estado parte [...]".

<sup>28</sup> Neste espeque, o CRC invocou o caso D.C. vs. Alemanha (Comunicação n.º 60/2018).

<sup>29</sup> Ver também Comunicação n.º 17/2008.

direcionadas especificamente às mulheres, sobretudo àquelas em situação de vulnerabilidade e que impactam na igualdade entre homens e mulheres.

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

No que concerne às medidas judiciais apresentadas pela família de Alyne, o Estado destacou que a ação cível entrou na fase de julgamento e que não existe demora para além do tempo normal de um processo judicial, pois o caso possui complexidade, necessitando o envolvimento de peritos para avaliação das provas.

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

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

Dessa forma, pode-se extrair que o Comitê considerou que embora os recursos internos ainda não tivessem sido esgotados, houve uma demora prolongada e injustificada (não razoável para o caso).

Por fim, na análise do mérito, o CEDAW concluiu que o Brasil violou os artigos 12 (direito à saúde), 2 "c" (acesso à justiça) e "e" (obrigação de devida diligência para regulamentar as atividades proporcionadas por agentes privados de saúde), em conjunto com o art. 1 da Convenção, concomitantemente com os Comentários Gerais n.º 24 e 28.

Dentre suas recomendações, o CEDAW determinou que o Brasil: proporcionasse uma reparação apropriada, incluindo uma indenização financeira à autora e à filha de Alyne, bem como, de modo geral, assegurasse os direitos das mulheres à maternidade sem riscos e à emergência obstétrica adequada; que as instalações e serviços privado de saúde cumpram com normas nacionais e internacionais em matéria de saúde reprodutiva.

### **3.5 CASO LULA DA SILVA VS. BRASIL<sup>30</sup>**

A comunicação n.º 2841/2016 foi submetido ao Comitê de Direitos Humanos (CCPR), em 28 de julho de 2016, pelos advogados do peticionante. A petição teve

---

<sup>30</sup> Ver também Comunicação n.º 2841/2016.



sua análise de admissibilidade e mérito apreciadas conjuntamente, 4 (quatro) anos depois de seu registro no Comitê, em 17 de março de 2022.

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

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

Interessante destacar que em 22 de maio de 2018, o Comitê rejeitou o pedido de medidas cautelares por considerar que “as informações fornecidas pelo autor [não] permitiram ao Comitê concluir [naquele] momento [...] que os fatos apresentados colocariam o autor em risco de dano irreparável, ou que poderiam impedir ou frustrar a eficácia da decisão Comitê” (parágrafo 1.3 da Comunicação, documentado na *initial proceedings*)<sup>31</sup>.

No dia 17/08/2018, levando em consideração as novas informações apresentadas pelo autor, o CCPR considerou haver perigo de dano irreparável com relação ao art. 25 do PIDCP, requerendo ao Brasil que garantisse todos os meios adequados e necessários para que o autor exercesse seus direitos políticos, de votar, e de ser votado (elegível) nas eleições de 2018 (parágrafo 1.4 da Comunicação, documentado na *initial proceedings*). Todavia, tal pleito não foi atendido pelo Estado brasileiro.

Ao realizar o exame da comunicação, o CCPR destacou que ao não respeitar a solicitação de medidas cautelares requisitadas, viola-se a proteção dos direitos garantidos no Pacto. Nesse sentido, o Comitê recorda que o não cumprimento das cautelares é incompatível com a obrigação do Estado em respeitar de boa-fé o procedimento de Comunicações Individuais estabelecidos no Protocolo Facultativo e por isso constitui uma violação ao seu art. 1 (parágrafos 6.1 e 6.2 da Comunicação, documentado nas *final proceedings*)<sup>32</sup>.

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

Na análise das preliminares de mérito, o CCPR debruçou-se inicialmente sobre a questão controvertida pelas partes no tocante ao esgotamento dos recursos internos.

No embate, o Estado brasileiro explicou ao Comitê que as diversas alegações do autor mostravam que ele vinha se utilizando gradualmente os recursos internos disponíveis, o que demonstrava que os recursos internos não haviam sido

---

<sup>31</sup> A comunicação foi registrada em dois documentos separados denominados de *initial proceedings* e *final proceedings*.

<sup>32</sup> As referências dos parágrafos que seguem na sequência também se referem ao documento da *final proceedings*.

esgotados. Com efeito, o Estado esclareceu que no momento da submissão da petição ao Comitê, as reivindicações do autor estavam pendentes de análise pela justiça brasileira, e se referiam a dois processos criminais em trâmite no tribunal de primeira instância.

Outrossim, o Estado explicou que, caso fosse alcançada uma condenação – como aconteceu posteriormente –, o autor teria o direito de recorrer de ambas as condenações, com recursos que suspenderiam os efeitos de sua sentença condenatória.

Nesse diapasão, o Estado argumentou que o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos estabeleceu sua jurisprudência que a análise do esgotamento dos recursos internos é normalmente realizada com referência à data em que o pedido é apresentado, admitindo algumas exceções quando a última fase do recurso é alcançada, logo após, a submissão da petição, mas antes da determinação da admissibilidade.

De outro lado, o autor, citando os casos *Patiño vs. Panamá* (CCPR/C/52/D/437/1990) e *Ičić et al. vs. Bósnia* (CCPR/C/113/D/2028/2011), destacou que a jurisprudência do Comitê de Direitos Humanos caminha no sentido de que os recursos a serem esgotados precisam ter uma perspectiva razoável de reparação, não podendo haver demora injustificada para sua apreciação, e que recursos que representam revisões internas, como as realizadas pelos órgãos de supervisão profissional de juízes e procuradores, não constituem uma solução que deva ser esgotada.

Nessa linha, o Comitê ressaltou que o momento de aferição do exaurimento das vias internas tem por base o tempo em que a comunicação está sendo examinada<sup>33</sup> (parágrafo 7.4). De acordo com o Comitê, a economia processual é um fator motivador para esta posição, uma vez que uma denúncia considerada inadmissível em razão do peticionante ter esgotado os recursos internos depois de sua submissão, poderia ser imediatamente reenviada ao Comitê<sup>34</sup>.

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

Por conseguinte, é interessante observar que o Estado brasileiro informou quais os recursos internos disponíveis e pendentes, todavia estes foram desconsiderados pelo CCPR, não em razão de demora injustificada ou ineficácia dos recursos, tese essa que foi inclusive arguida pelo autor, mas por intermédio do desenvolvimento de uma construção argumentativa embasada no princípio do contraditório e no momento de análise e pronunciamento pelo Comitê.

---

<sup>33</sup> O CCPR citou os casos *Al-Gertani vs. Bósnia e Herzegovina* (Comunicação n.º 1955/2010); *Singh vs. França* (Comunicação n.º 1876/2009); *Lemerciere outros vs. França* (Comunicação n.º 1228/2003); *Baroy vs. Filipinas* (Comunicação n.º 1045/2002); *Bakhtiyari e outros vs. Austrália* (Comunicação n.º 1069/2002).

<sup>34</sup> O CCPR citou o caso *Bakhtiyarie outros vs. Austrália*.

Dessa forma, infere-se que o Comitê de Direitos Humanos flexibilizou a regra do esgotamento dos recursos internos, a fim de apreciar o mérito da violação de direitos humanos denunciada pela vítima, desde que o princípio do contraditório tenha sido respeitado ao longo do procedimento e antes do exame meritório. Com base nesse argumento, afastou-se da literalidade do art. 2 do Primeiro Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos) e da premissa de natureza complementar e subsidiária do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Ainda, quanto ao argumento do Estado de que houve perda do objeto da denúncia, uma vez que alegações do autor foram acolhidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2021, o CCPR destacou que tal decisão somente se referiu às reclamações em relação ao direito a um julgamento imparcial, bem como não lhe providenciou qualquer compensação ou restituição. Dessa forma, o Comitê concluiu que não houve perda de objeto em relação à petição apresentada pelo autor e, por isso, não estava impedido de examinar seu mérito (parágrafo 7.5 e 7.6).

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

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

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

## **CONCLUSÃO**

A regra de esgotamento de recursos internos tem fundamento no Direito Internacional Público, fazendo parte de uma prerrogativa diplomática do Estado, que remonta desde a época medieval, em que se buscavam as vias internas de reparação antes da realização de retaliações, sendo aplicada em situações que versassem sobre um estrangeiro lesado e o Estado de residência, principalmente quando envolviam relações comerciais ou políticas.

A responsabilidade do Estado-parte perante a comunidade internacional, independentemente da nacionalidade do peticionário, diante de uma violação de direitos humanos, que somente ocorrerá quando os recursos internos forem esgotados, se consubstanciou no Direito Internacional Público consuetudinário no final do século XIX.

No tocante à violação aos Direitos Humanos que não tenham uma solução definitiva interna ou que não estejam em conformidade com os instrumentos internacionais de proteção aos Direitos Humanos, os sistemas internacionais de proteção desses direitos funcionam como mecanismos subsidiários. Se houver meios internos de decidir de forma definitiva sobre tais casos, estes não serão

admitidos como violações ao Direito Internacional, fazendo com que a regra exista, em primeira instância, para beneficiar o Estado.

Embora seja um direito do Estado arguir que os recursos internos não foram esgotados, devendo invocá-lo de forma explícita, verifica-se que a jurisprudência do Sistema ONU tem interpretações diversas. Desse fato, nota-se que da pesquisa realizada que CEDAW e CRPD possuem precedentes no sentido de que não é necessário que o Estado-parte faça objeções quanto a falta de esgotamento dos recursos internos pelo peticionante, para que analisem o preenchimento desse requisito de admissibilidade. Ambos se detêm nas informações levadas pelas partes para concluir se o autor buscou o exaurimento das vias internas antes de apresentar sua denúncia ao Comitê, sendo, portanto, uma análise casuística.

Verificou-se ainda, de acordo com a jurisprudência fixada pelo CCPR de que a falta de impugnação do Estado-parte quanto ao não esgotamento dos recursos internos resulta na consequente análise de mérito.

Paralelamente, sublinha-se o entendimento do CCPR em relação ao momento em que devem ser considerados esgotados os recursos internos, estabelecendo que não é necessário o efetivo exaurimento das vias internas quando da apresentação da petição ao Comitê, bastando que haja seu esgotamento no momento da deliberação da decisão sobre o caso pelo órgão.

Nesta senda, confronta-se a lógica formulada pelas regras internacionais e doutrina de que este seria um requisito representativo da natureza complementar e subsidiária da proteção internacional dos direitos humanos, que frisa ser dever primário do Estado solucionar os litígios dentro de sua jurisdição, conforme destacam Trindade (1998) e Faúndez Ledesma (2007).

Todavia, há que fazer referência que este problema é, até certo ponto, constatado em estudos mais antigos de Cançado Trindade, publicados em 1986, em que o autor destaca a prática da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no âmbito do Sistema Interamericano. Nesse contexto, Trindade (1986, p. 24) constatou que o não esgotamento dos recursos internos por parte de um petionário acarretava, por vezes, na inadmissibilidade de uma reclamação, ou fazia com que Comissão a adiasse a análise da questão, aguardando e mesmo indicando qual o recurso interno que devia ser esgotado.

Infelizmente, Trindade (1986) não chegou, à época, a aprofundar seus estudos de modo a indicar quais seriam as diferenças que existiram entre os casos apreciados pela Comissão Interamericana, ou mesmo relativos à composição da Comissão, que a impeliram a realizar tal distinção de posicionamento quanto à flexibilidade na aplicação da regra do não esgotamento dos recursos internos.

Desse modo, com a presente análise de casos concretos apreciados pelo Sistema ONU, resta a impressão de que a vítima, ou mesmo a situação específica, ou composição do Comitê, tenha influência em relação a flexibilização da regra do esgotamento dos recursos internos pelos órgãos internacionais incumbidos de analisar denúncias contra os Estados por violações de Direitos Humanos.

Sobretudo, mencionada flexibilização reforça a ideia da falta de uniformidade na jurisprudência dos Comitês e ocasiona obstáculos a serem enfrentados pelas vítimas de Direitos Humanos em verem o mérito de suas denúncias apreciado, e seus direitos protegidos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992*. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Civil e Políticos. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em: 30 ago. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002*. Promulga Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação contra a Mulher. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm). Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009*. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Brasília, DF: Presidência da República, 2009a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm). Acesso em: 12 nov. 2020.

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

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

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

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

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Conselho de Direitos Humanos. *Resolução A/HRC/RES/5/1*, 2007. Disponível em: [https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/RES/5/1](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/5/1). Acesso em: 19 abr. 2022.

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

O'FLAHERTY, Michael. The Concluding Observations of United Nations Human Rights Treaty Bodies. *Human Rights Law Review*. v. 6, p.27-52, fev. 2006. Disponível em: <https://academic.oup.com/hrlr/article-abstract/6/1/27/664932?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 12 mar. 2022.

O'FLAHERTY, Michael; O'BRIEN, Claire. Reform of UN Human Rights Treaty Monitoring Bodies: A Critique of the Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body. *Human Rights Law Review*. v. 7, p.141-172, fev. 2007. Disponível em: <https://academic.oup.com/hrlr/article-abstract/7/1/141/645652?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 12 mar. 2022.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Justiça Internacional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. 408 p. ISBN 9788553604593.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. 768 p. ISBN 9786553621633.

RAMOS, André de Carvalho. Mandados de criminalização no direito internacional dos direitos humanos: novos paradigmas da proteção das vítimas de violações de direitos humanos. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 62, p. 9, set., 2006. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4940117/mod\\_resource/content/1/ACR\\_Mandados\\_de\\_Criminalizacao.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4940117/mod_resource/content/1/ACR_Mandados_de_Criminalizacao.pdf). Acesso em: 15 mar. 2022.

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

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

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

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

SHELTON, Dinah. *Remedies in International Human Rights*. Oxford: Oxford University press, 2005.

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

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

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

TRINDADE, Augusto Antônio Cançado. A consolidação da capacidade processual dos indivíduos na evolução da proteção internacional dos direitos humanos: quadro atual e perspectivas na passagem do século. In: PINHEIRO, Paulo S.; GUIMARÃES, Samuel P. (orgs.). *Direitos Humanos no século XXI*. Brasília: IPRI, 2002, p. 19-48. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/27568.pdf#page=19>. Acesso em: 14 fev. 2024.

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

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. O esgotamento dos recursos internos e a evolução da noção de "vítima" no direito internacional dos direitos humanos. *Revista IIDH*, 3. San José, IIDH, 1986, pp. 5-78. Disponível em: <https://repositorio.iidh.ed.cr/items/3acc4e2b-c11a-4985-8209-0ce41dc7e6a0>. Acesso em: 15 out. 2023

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