

Reivindicando DESC nas Nações Unidas



Um Guia para o Litígio Estratégico
segundo o PF-PIDESC

Reivindicando DESC nas Nações Unidas

Um Guia para o Litígio Estratégico
segundo o PF-PIDESC



Rede Internacional
sobre Direitos Economicos, Sociais e
Culturais (Rede DESC)

Reivindicando DESC nas Nações Unidas

Um Guia para o Litígio Estratégico segundo o PF-PIDESC

Publicado em fevereiro de 2015



Este trabalho está publicado sob uma licença de reconhecimento não comercial sem obra derivada 3.0

Este Guia foi publicado com o apoio da Fundação Ford.

Foto da capa: Banco Mundial



Rede Internacional sobre
Direitos Economicos, Sociais e
Culturais (Rede DESC)

+1(212) 681-1236

Email: info@escr-net.org

Website: <http://www.escr-net.org/node/364688>

Seção 1. Sumário Executivo / Introdução	5
Seção 2. Quais violações de direitos humanos podem ser apresentadas ao Comitê DESC de acordo com os procedimentos criados pelo Protocolo Facultativo?	9
2.1. Quais são os direitos substantivos previstos no PIDESC?	10
2.2. Quais são os princípios jurídicos gerais pertinentes a todos os direitos consagrados no PIDESC?	13
Seção 3. Passos para uma estratégia de litígio bem-sucedida perante o Comitê DESC e seu procedimento de comunicações	17
3.1. Introdução.	18
3.2. Seleção de casos	18
3.3. Eleição do fórum adequado e mecanismo de proteção	19
3.4. Preparação do caso.	20
3.5. O procedimento de comunicações.	22
3.6. Quais são os critérios de admissibilidade para apresentar uma comunicação?	27
3.7. Mérito	37
3.8. Recursos.	37
3.9. Audiências orais e mecanismos alternativos de transmissão de informação	41
3.10. Informação obtida por outras fontes.	42
3.11. Medidas provisórias (Artigo 5o)	43
3.12. Medidas de proteção (Artigo 13)	44
3.13. Resoluções amistosas	45
3.14. Monitoramento	46
3.15. Trabalho de incidência paralelo ao de litígio	46
3.16. Estratégias de cumprimento	47
Seção 4. Procedimento de Investigação	53
Seção 5. Conclusão.	57
Seção 6. Anexos	
6.1 Informação prática sobre como apresentar uma denúncia ao Comitê DESC.	60
6.2 Contatos na ONU	60
6.3 Grupo de Trabalho sobre Litígio Estratégico em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC).	61
6.4 Base de dados de jurisprudência da Rede - DESC.	63

Agradecimentos

Este projeto é fruto do trabalho coletivo do Grupo de Trabalho sobre Litígio Estratégico da Rede-DESC e de outras organizações. Este projeto se beneficia de uma estreita colaboração com a Campanha de ONGs pelo Protocolo Facultativo ao PIDESC.

A Rede Internacional para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Rede-DESC) agradece imensamente aos seguintes indivíduos por suas contribuições a este Relatório:

Autores

Bret Thiele, Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights

Julieta Rossi, Professora nas Universidades de Buenos Aires, Lanús e Palermo (Buenos Aires, Argentina)

Revisão de conteúdo

Bruce Porter, Social Rights Advocacy Centre

Revisão editorial

Daniela Ikawa, Rede-DESC

Ademais, a Rede-DESC reconhece que a seguinte publicação constituiu uma fonte relevante de informação para o presente Guia:

IWRAW-Asia Pacific e Rede-DESC, Claiming Women's ESC Rights Using OP-CEDAW and OP-ICESCR. Nova Iorque: IWRAW-Asia e Rede-DESC, 2013.

Finalmente, a Rede-DESC também agradece à Fundação Ford pelo apoio financeiro, sem o qual a presente publicação não seria possível.

Seção 1

Sumário Executivo e Introdução

1

Sumário Executivo

O Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo Facultativo ou PF-PIDESC) entrou em vigor em 5 de maio de 2013. Por meio deste Protocolo Facultativo, a comunidade internacional deu um grande passo no sentido de tratar “direitos humanos de forma global e de maneira justa e equitativa, em pé de igualdade e dando-lhes mesma ênfase”, conforme enuncia a Declaração de Viena sobre Direitos Humanos. Em especial, o PF-PIDESC instaura um mecanismo por meio do qual sujeitos de direitos podem apresentar denúncias de violações cometidas contra quaisquer de seus direitos econômicos, sociais e culturais, bem como exigir que os Estados sejam responsabilizados por suas obrigações perante o Pacto de respeitar, proteger e cumprir com os direitos nele previstos, incluindo os direitos humanos a saneamento básico, moradia adequada, alimentação, água, tratamento de saúde, educação e seguridade social. Tal procedimento também elucidará o conteúdo dos direitos humanos em contextos distintos, propiciando maior direcionamento para governos que buscam de boa-fé implementar o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pacto ou PIDESC).

O Protocolo Facultativo estabelece dois procedimentos principais por meio dos quais indivíduos, grupos e organizações não governamentais podem exigir que sejam implementados os direitos econômicos, sociais e culturais consagrados no PIDESC, a saber, um procedimento de denúncia ou comunicação e um procedimento de investigação. Por meio do PF-PIDESC, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que até hoje possuía apenas o mandato de rever periodicamente o cumprimento dos Estados-Partes de suas obrigações decorrentes do Pacto, atualmente soma ao seu mandato um processo contencioso e outro investigatório.

O procedimento de denúncia, conhecido oficialmente como procedimento de comunicações, permite que indivíduos ou grupos de indivíduos – vítimas de violações de direitos – apresentem diretamente denúncias perante o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Estas denúncias devem ter por objeto direitos decorrentes do PIDESC, e ser

apresentadas contra Estados-Partes do Pacto que também tenham aceitado o seu Protocolo Facultativo. Por meio do Procedimento de Investigação, por sua vez, indivíduos, grupos, organizações não governamentais e outros podem fornecer informações ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que indiquem violações graves ou sistemáticas do Pacto, para que o Comitê inicie a sua própria investigação.

O presente Guia expõe em pormenores como utilizar de maneira efetiva esses dois procedimentos, trazendo exemplos

de argumentos jurídicos comparados, bem como estratégias e jurisprudência de outros mecanismos internacionais de direitos humanos. Ademais, este Guia ensina como elaborar comunicações ao Comitê e revela estratégias voltadas a garantir que os casos apresentados sob o Protocolo Facultativo melhorem a eficácia do PIDESC e promovam a prestação de contas, a proteção e a implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Na Seção 2 deste Guia, analisam-se os direitos substantivos que podem ser objeto de litígio sob o PF-PIDESC, incluindo trechos de Comentários Gerais do Comitê que oferecem interpretações oficiais sobre o conteúdo destes direitos. Além disso, este Guia traz os links para os principais Comentários Gerais que devem ser citados por aqueles que trabalham com procedimentos de comunicação ou investigação, bem como detalha quais os princípios jurídicos gerais aplicáveis a todos os direitos do Pacto. Ademais, a Seção 2 propicia exemplos para as obrigações de

respeitar, proteger e cumprir com os direitos estabelecidos no Pacto, bem como as obrigações de proibir a discriminação e não tomar deliberadamente medidas que representem retrocesso.

A Seção 3 deste Guia informa sobre a utilidade do PF-PIDESC e analisa em detalhes seu procedimento de comunicações. Essa seção trata da seleção de casos, das provas necessárias para embasar um caso, de requisitos de admissibilidade e estratégias de litígio, bem como retrata experiências com incidência pública complementar com vistas a contribuir para o sucesso de uma denúncia.

Com o Protocolo Facultativo, a comunidade internacional logra tratar os “direitos humanos a nível mundial de uma forma mais justa e igualitária”, como exigido pela Declaração de Viena sobre Direitos Humanos.



A parte sobre os requisitos de admissibilidade inclui uma análise passo a passo sobre os elementos que se espera que uma comunicação sob o Pacto possua, bem como sobre as estratégias de litígio e jurisprudência comparada, referente a outros mecanismos internacionais.

A Seção 3 também lida com outros dois procedimentos importantes que podem ser úteis durante o processo de análise de uma comunicação, a saber, medidas cautelares e medidas protetivas. As medidas cautelares podem ser usadas para prevenir violações de direitos até a consideração do mérito de uma denúncia pelo Comitê, enquanto as medidas protetivas podem ser utilizadas para proteger aqueles que participam do processo de comunicação, inclusive protegendo-os de represálias ou outros tipos de abusos ou assédio por um Estado-Parte.

A Seção 3 analisa a questão central dos recursos disponíveis e indica como aqueles que utilizam os procedimentos estabelecidos pelo PF-PIDESC podem garantir que o Comitê formule adequadamente os recursos em cada caso, e que os Estados-Partes e seus agentes os implementem. Discutem-se ainda as vantagens da intervenção de terceiros, inclusive por meio de *amicus curiae*.

A Seção 4 analisa o procedimento de investigação, inclusive como elaborar uma intervenção bem-sucedida sob este procedimento, bem como de que maneira o PF-PIDESC define termos relevantes, e como criar um conjunto probatório capaz de levar a uma investigação.

O apêndice deste Guia traz informação sobre organizações não governamentais que pode ser útil no trabalho com o PF-PIDESC. Traz ainda informações a respeito do Grupo de Trabalho sobre Litígio Estratégico da Rede-DESC.

Introdução

O objetivo deste Guia é proporcionar informação teórica e prática a advogados e outros defensores interessados em utilizar o PF-PIDESC como ferramenta para implementar direitos econômicos, sociais e culturais.

Embora o princípio de indivisibilidade possa ser usado com êxito para promover alguns elementos pertinentes aos direitos econômicos, sociais e culturais (DESC), o PIDESC é o único instrumento internacional ou regional que estabelece uma conexão direta com o conteúdo integral dos DESC, inclusive no que se refere às interpretações sobre DESC elaboradas pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais por meio de seus Comentários Gerais, Observações Finais e outras declarações.

De fato, o PF-PIDESC estabelece um procedimento de denúncia que trata de maneira direta de direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo, portanto, os princípios jurídicos pertinentes a estes direitos, como as obrigações de respeitar, proteger e cumprir com os DESC, implementação progressiva dos

DESC e a proibição de medidas que representem retrocesso deliberado. O PF-PIDESC também oferece uma plataforma para o litígio voltada à mudança estrutural e sistemática nas áreas referentes ao gozo dos DESC. Este Guia contém informação sobre os princípios jurídicos pertinentes, bem como oferece mais informações sobre como estruturar com êxito um caso sob o PF-PIDESC, além de expor como melhor obter prestação de contas e a proteção que sejam de fato transformadores, por exemplo, ao melhorar o gozo dos DESC em toda a sociedade.

Além do procedimento de denúncia, o PF-PIDESC prevê um procedimento interestatal e um procedimento de investigação. Este Guia também aconselha como fazer uso do procedimento de investigação com vistas a promover o gozo real dos DESC.

Por fim, um dos objetivos deste Guia é também contribuir para a formação de uma rede cada vez maior de defensores que utilizam litígio estratégico para promover e proteger os DESC, esperando-se, assim, que fomente uma maior colaboração entre eles para este fim.

Seção 2

Quais violações de direitos humanos podem ser apresentadas ao Comitê DESC sob o Protocolo Facultativo?

2



WORLD BANK

Esta Seção trata sobre los derechos sustantivos que pueden ser objeto de litigio bajo el PF-PIDESC, así como de los principios generales concernientes a los DESC.

2.1. Quais são os direitos substantivos previstos no PIDESC?

O Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais permite que violações de quaisquer direitos econômicos, sociais e culturais previstos no Pacto sejam objeto de litígio. Entre eles, podem ser citados:

- O direito à autodeterminação (no contexto dos direitos econômicos, sociais e culturais garantidos pelo Pacto)
- O direito ao trabalho
- O direito a condições de trabalho justas e favoráveis
- O direito a fundar ou filiar-se a sindicato
- O direito à seguridade social, inclusive ao seguro social
- O direito à proteção da família
- O direito à moradia adequada

- O direito à alimentação adequada e proteção contra fome
- O direito ao mais elevado nível possível de saúde física e mental
- O direito à água
- O direito ao saneamento básico
- O direito à educação
- O direito a desfrutar do progresso científico
- O direito do autor de se beneficiar da proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de toda a produção científica, literária ou artística.

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Comitê), que possui o mandato de monitorar o cumprimento do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC ou Pacto), tem adotado vários Comentários Gerais que constituem interpretações oficiais dos direitos do Pacto. Os Comentários Gerais esclarecem o conteúdo dos direitos estabelecidos no PIDESC, incluindo exemplos de obrigações estatais e de violações a estas obrigações. Aqueles que desejam apresentar uma denúncia valendo-se do Protocolo

Facultativo deveriam buscar fundamento no texto destes Comentários Gerais e citá-los em suas denúncias quando for útil para seus argumentos, uma vez que esses Comentários Gerais trazem diretrizes interpretativas de autoria do próprio Comitê. No entanto, também deveria ser notado que os Comentários Gerais foram elaborados antes que tenham sido estabelecidos quaisquer procedimentos de denúncia sob o PIDESC, portanto, as denúncias não precisam se limitar ao conteúdo de tais Comentários.

Da mesma forma, a fim de contribuir para a compreensão do conteúdo dos direitos econômicos, sociais e culturais, e do que venha a constituir uma violação destes direitos, especialistas adotaram os Princípios de Limburgo sobre a Implementação do PIDESC,¹ as Diretrizes de Maastricht sobre Violações a DESC,² os Princípios de Montreal sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Mulher,³ e os Princípios de Maastricht sobre as Obrigações Extraterritoriais dos Estados na Área de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.⁴ Todos estes documentos oferecem interpretações e esclarecimentos sobre os dispositivos do PIDESC.

Em geral, direitos substantivos incluem os seguintes elementos: adequação, acessibilidade, modicidade, disponibilidade e qualidade. Cada um destes termos é explicado em detalhes no seu respectivo Comentário Geral e deve servir como diretriz ao redigir as denúncias.

A lista a seguir inclui os Comentários Gerais que lidam com direitos substantivos em conformidade com o Pacto, junto com um resumo de cada um de seus conteúdos. Após cada resumo, indicam-se os links para o teor integral do Comentário Geral em questão.

Direito à moradia adequada: Comentários Gerais Nº 4 e Nº 7

O direito à moradia adequada inclui tanto a proibição de remoções forçadas, quanto a obrigação de que a moradia deva atender a certos parâmetros de adequação, no que tange à segurança da posse, disponibilidade de serviços, materiais, unidades e infraestrutura, modicidade, condições para moradia, acessibilidade, localização e adequação cultural.

Comentário Geral Nº 4 está disponível em: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument>

Comentário Geral Nº 7 sobre a proibição da remoção forçada está disponível em: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/959f71e476284596802564c3005d8d50?Opendocument>

Direitos Econômicos, Sociais y Culturais

O Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais permite que violações de quaisquer direitos econômicos, sociais e culturais previstos no Pacto sejam objeto de litígio. Entre eles, podem ser citados:

- **O direito à autodeterminação (no contexto dos direitos econômicos, sociais e culturais garantidos pelo Pacto)**
- **O direito ao trabalho**
- **O direito a condições de trabalho justas e favoráveis**
- **O direito a fundar ou filiar-se a sindicato**
- **O direito à seguridade social, inclusive ao seguro social**
- **O direito à proteção da família**
- **O direito à moradia adequada**
- **O direito à alimentação adequada e proteção contra fome**
- **O direito ao mais elevado nível possível de saúde física e mental**
- **O direito à água**
- **O direito ao saneamento básico**
- **O direito à educação**
- **O direito a desfrutar do progresso científico**
- **O direito do autor de se beneficiar da proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de toda a produção científica, literária ou artística.**

Direito à educação: Comentários Gerais Nº 11 e Nº 13

O direito à educação engloba tanto propiciar educação primária gratuita e obrigatória, quanto assegurar que as instituições e os programas de ensino estejam disponíveis em quantidade suficiente para todos, sem discriminação. Comentário Geral Nº 11 está disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/422/76/PDF/G9942276.pdf?OpenElement>

Comentário Geral Nº 13 está disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/462/16/PDF/G9946216.pdf?OpenElement>

Direito à alimentação adequada e proteção contra fome e malnutrição: Comentário Geral Nº 12

O Comitê considera que o núcleo do direito à alimentação adequada inclui: (1) “a disponibilidade de alimentos em quantidade e qualidade suficientes para atender as necessidades alimentares de indivíduos, sem substâncias nocivas, e aceitáveis para uma determinada cultura”; e (2) “a acessibilidade desses alimentos de forma que sejam sustentáveis e que não imponham obstáculos ao gozo de outros direitos humanos”. A alimentação adequada também deve atender as necessidades alimentares dos titulares de direitos, ser segura – inclusive livre de substâncias nocivas, ser culturalmente aceitável, ser disponível para todas as pessoas titulares de direitos, bem como ser acessível dos pontos de vista econômico e físico. É importante ressaltar que a proteção contra fome e malnutrição é uma obrigação de efeito imediato e, portanto, não está sujeita à implementação progressiva.

Comentário Geral Nº 12 está disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/420/12/PDF/G9942012.pdf?OpenElement>

Direito ao mais elevado nível possível de saúde: Comentário Geral Nº 14

O direito ao mais elevado nível possível de saúde inclui elementos de disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e qualidade. Ademais, trata-se de “um direito abrangente que envolve tanto um tratamento de saúde oportuno e adequado, quanto os fatores determinantes em saúde, como o acesso a saneamento adequado e água limpa e potável, uma fonte de alimentos segura, nutrição e moradia adequadas, condições de trabalho e meio ambiente saudáveis, bem como acesso à educação sobre saúde e informação sobre saúde sexual e reprodutiva”. Ademais, outro “fator importante é a participação

da população em todo o processo decisório sobre questões afetas à saúde nos âmbitos local, nacional e internacional”.

Comentário Geral Nº 14 está disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G00/439/34/PDF/G0043934.pdf?OpenElement>

Direito à água: Comentário Geral Nº 15

O direito à água está implícito nos artigos 11 e 12 do Pacto. Tal como outros direitos no Pacto, o conteúdo normativo do direito à água inclui fatores relacionados à disponibilidade, quantidade, acessibilidade econômica e física e ao acesso à informação.

Comentário Geral Nº 15 está disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/402/29/PDF/G0340229.pdf?OpenElement>

Direito de cada indivíduo de beneficiar-se da proteção dos interesses morais e materiais de toda produção científica, literária ou artística de que seja autor: Comentário Geral Nº 17

Tal como outros direitos previstos no Pacto, este direito inclui fatores referentes à disponibilidade e acessibilidade, bem como à qualidade da proteção do direito. Disponibilidade inclui “legislação e regulação adequadas, bem como recursos administrativos, judiciais e outros apropriados e eficazes, para proteger os interesses morais e materiais de produções científicas, literárias ou artísticas disponíveis a todos os autores”. Isso inclui igualmente acessibilidade econômica e física, bem como acesso à informação. A qualidade da proteção está relacionada com a proteção dos interesses morais e materiais dos autores, e deve ser administrada de forma competente e rápida por juízes e outras autoridades competentes.

Comentário Geral Nº 17 está disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/400/60/PDF/G0640060.pdf?OpenElement>

Direito à seguridade social: Comentário Geral Nº 19

O direito à seguridade social inclui elementos relacionados à disponibilidade, adequação e acessibilidade. Seguridade social deveria estar disponível nos diversos casos de riscos e contingências sociais, entre eles, tratamento de saúde, doença, idade avançada, desemprego, acidentes de trabalho, apoio à família e à infância, maternidade e deficiência, estendendo-se também a sobreviventes e órfãos do beneficiário. Adequação



WORLD BANK

diz respeito à quantidade e duração da seguridade social, ao passo que acessibilidade refere-se às condições de cobertura e elegibilidade, modicidade das contribuições à seguridade social e acessibilidade física às contribuições e à informação, bem como ao direito a participar de decisões referentes à seguridade social.

Comentário Geral N° 19 está disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/403/97/PDF/G0840397.pdf?OpenElement>

2.2. Quais são os princípios jurídicos gerais pertinentes a todos os direitos consagrados no PIDESC?

As violações aos direitos consagrados no Pacto podem ocorrer por ação – em outras palavras, quando se viola uma obrigação de não fazer – ou por atos de omissão – ou seja, quando se deixa de cumprir com uma obrigação de fazer. O Pacto inclui o princípio de implementação progressiva, o que significa que a implementação integral de alguns elementos desses direitos pode levar algum tempo. Embora a ideia de

implementação progressiva esteja prevista no próprio Pacto, algumas obrigações geram efeito imediato, como obrigações de respeitar e proteger os direitos previstos no Pacto, a obrigação de tomar medidas deliberadas para cumprir com os direitos nele previstos, a proibição da discriminação e a urgência de que sejam implementadas as obrigações mínimas relacionadas a cada direito do Pacto. Estes termos estão explicados abaixo em mais detalhes.

Os direitos previstos no Pacto impõem obrigações correlatas de respeitar, proteger e cumprir com estes direitos e de fazê-lo de forma não discriminatória. Conforme mencionado anteriormente, os Comentários Gerais constituem interpretações oficiais adotadas pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e muitos deles oferecem descrições detalhadas e exemplos de tais obrigações correlatas para muitos dos direitos previstos no Pacto.

Em geral, a *obrigação de respeitar* exige que os Estados-Partes não interfiram direta ou indiretamente no gozo de direitos econômicos, sociais e culturais. A obrigação é essencialmente de natureza negativa, ou seja, o Estado não deve tomar medida alguma que reduza o gozo de qualquer dos direitos econômicos,

Comentário Geral Nº 15 sobre a obrigação de respeitar

A obrigação de *respeitar* exige que os Estados-Partes não interfiram direta ou indiretamente no gozo do direito à água. Esta obrigação engloba, entre outras, as de não participar de qualquer prática ou atividade que negue ou limite o acesso à água potável em condições iguais; de não interferir arbitrariamente com os sistemas de distribuição de água estabelecidos por costume ou tradição; de não reduzir ou poluir ilicitamente a água, por exemplo, por meio de resíduos provenientes de unidades pertencentes ao Estado ou por meio do uso e teste de armamentos; e de não limitar acesso a, ou destruição de, serviços e infraestrutura como medida punitiva, por exemplo, durante conflitos armados em violação ao direito humanitário internacional.

(<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/402/29/PDF/G0340229.pdf?OpenElement>, par. 21)

sociais e culturais, a não ser que possua uma justificativa para tanto. A obrigação de respeitar gera efeitos imediatos (por exemplo, a partir da ratificação do PIDESC) e não depende de implementação progressiva.

A obrigação de proteger exige que Estados impeçam que terceiros (agentes não estatais) ou outros Estados, inclusive organizações intergovernamentais como o Banco Mundial, imponham empecilhos ao gozo dos direitos do Pacto. Terceiros ou atores não estatais incluem indivíduos, grupos, proprietários, empresas, outros Estados ou outras entidades, bem como agentes que atuam sob seu comando. Esta obrigação inclui a de tomar medidas necessárias e efetivas de cunho legislativo, regulatório ou outro, destinadas a impedir que terceiros e outros agentes não estatais interfiram ou violem os direitos consagrados no Pacto; de investigar, processar ou de outra forma responsabilizar aquelas entidades que violam os direitos presentes no Pacto; e de prover proteção a vítimas de violações. A obrigação de proteger também gera efeitos imediatos (por exemplo, a partir da ratificação do PIDESC) e não depende de implementação progressiva.

Sob a obrigação de cumprir, os Estados são obrigados a tomar medidas para implementar progressivamente os direitos previstos no PIDESC, fazendo uso máximo de seus recursos disponíveis. Esta obrigação pode ser subdividida em obrigações de facilitar, promover e prover. A obrigação de facilitar requer

que Estados tomem medidas positivas para auxiliar indivíduos e comunidades a desfrutar o direito em questão. A obrigação de promover requer que Estados-Partes tomem medidas voltadas a difundir informação adequada sobre o direito em questão. Estados-Partes também são obrigados a satisfazer (prover) o direito em questão quando indivíduos ou grupos não puderem, por razões alheias a seu controle, fazê-lo pelos meios a seu dispor. Ao verificar se um Estado-Parte cumpriu com a sua obrigação de implementar progressivamente os direitos do Pacto, “o Comitê deve considerar se foram razoáveis as medidas tomadas pelo Estado-Parte de acordo com a Parte II do Pacto. Ao fazê-lo, o Comitê deve levar em consideração que o Estado-Parte deve adotar uma gama de possíveis medidas políticas para a implementação dos direitos estabelecidos no Pacto”.

Sob o parâmetro de razoabilidade, o Comitê analisará as medidas tomadas para implementar os direitos consagrados no Pacto, inclusive por meio de uma avaliação das circunstâncias e dos interesses em jogo daqueles que reivindicam seus direitos, bem como as limitações de recursos e outras considerações dos governos em questão. De acordo com o Comitê, restrições orçamentárias nunca justificam completa omissão por parte do Estado. Além disso, não se deve ignorar grupos ou comunidades marginalizados ou vulneráveis. O Comitê elenca uma série de possíveis fatores relevantes para verificar se as medidas tomadas foram razoáveis, a saber:

- Até que ponto as medidas tomadas foram deliberadas, concretas e orientadas a dar cumprimento aos direitos econômicos, sociais e culturais;

Comentário Geral Nº 15 sobre a obrigação de proteger

A obrigação de *proteger* exige que Estados-Partes impeçam que terceiros interfiram de alguma forma no gozo do direito à água. Terceiros incluem indivíduos, grupos, empresas ou outras entidades, bem como agentes que atuam sob seu comando. Esta obrigação inclui, por exemplo, tomar as medidas necessárias e efetivas de cunho legislativo e outras medidas para impedir, por exemplo, que terceiros impeçam o acesso à água potável em condições iguais; e contaminem ou explorem de forma não equitativa recursos hídricos, tais como fontes naturais, poços e outros sistemas de distribuição de água.

(<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/402/29/PDF/G0340229.pdf?OpenElement>, par. 23)

- Se o Estado-Parte exerceu seu poder discricionário de maneira não discriminatória e não arbitrária;
- Se a decisão do Estado-Parte de destinar ou não recursos disponíveis respeitou parâmetros internacionais de direitos humanos;
- Caso haja diversas opções em termos de políticas públicas, se o Estado-Parte adotou aquela que menos limita os direitos do Pacto;
- O cronograma no qual estas medidas ocorreram; e
- Se as medidas foram tomadas levando-se em consideração a condição precária de indivíduos ou grupos desfavorecidos e marginalizados, se estas medidas não constituíram discriminação e se estas medidas priorizaram situações graves ou de risco.⁵

Se um Estado-Parte alega que não possui os recursos necessários para cumprir com um direito previsto no Pacto, sobre ele recai o ônus de provar tal falta de recursos. O Estado também deve provar que todo esforço tem sido feito para utilizar todos os recursos a seu dispor a fim de satisfazer, em caráter prioritário, suas obrigações mínimas decorrentes do direito em questão. O Estado-Parte deve também demonstrar que buscou assistência internacional para garantir o acesso e a disponibilidade do conteúdo do direito em questão.

Outro princípio geral relativo a todos os direitos substantivos do Pacto é a proibição de discriminação, que o Comitê descreve em mais detalhes no seu Comentário Geral Nº 20. O artigo 2(2) do PIDESC proíbe discriminação explicitamente “por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outro *status*”. A expressão “outro *status*” tem sido sujeita a diversas interpretações. De acordo com o Comitê, “esses motivos adicionais são em geral reconhecidos quando eles refletem a experiência de grupos sociais vulneráveis e que tenham sido e continuam a ser marginalizados”; incluindo deficiência, idade, nacionalidade, estado civil e situação familiar, orientação sexual e identidade de gênero, estado de saúde, lugar de residência e condição socioeconômica. A proibição de discriminação é de natureza imediata e, portanto, não depende de implementação progressiva ou disponibilidade de recursos, e inclui em seu alcance leis, políticas públicas e práticas que possuam intento ou efeito discriminatório. O Comentário Geral Nº 20 contém mais detalhes e inclui informação sobre recursos e responsabilização.

(Comentário Geral Nº 20 está disponível em: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/escgencom20.html>)

Estados-Partes ao PIDESC possuem tanto obrigações de conduta, quanto obrigações de resultado. Obrigações de conduta incluem a proibição de discriminação e a adoção de planos de ação razoáveis com o objetivo de implementar os direitos do Pacto o mais rápido possível.

De acordo com o Comentário Geral Nº 3 do Comitê, a “principal obrigação de meio exposta no artigo 2(1) é de tomar medidas ‘que visem assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos’ no Pacto”. O Comentário Geral Nº 3 esclarece que “o fato da implementação em longo prazo ou, em outras palavras, progressivamente já estar prevista no Pacto não deveria ser interpretado de maneira equivocada como se privasse esta obrigação de todo seu conteúdo significativo” e que o Pacto “impõe uma obrigação de caminhar da forma mais ágil e eficaz possível com vistas a cumprir com esse objetivo”.

Outro princípio-chave é a proibição de medidas de retrocesso. O Comentário Geral Nº 3 do Comitê requer que “quaisquer medidas que representam de maneira deliberada um retrocesso [...] exigiriam a análise mais cuidadosa e deveriam ser plenamente justificadas com base na totalidade dos direitos consagrados no Pacto e no contexto de uso integral dos recursos máximos disponíveis”.

(Comentário Geral Nº 3 está disponível em: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/94bdbaf59b43a424c12563ed0052b664?Opendocument>)

Comentário Geral Nº 15 sobre a obrigação de cumprir

A obrigação de *cumprir* requer que Estados-Partes tomem as medidas necessárias para o pleno exercício do direito à água. Esta obrigação inclui, entre outras coisas, reconhecer em grau suficiente este direito dentro dos sistemas políticos e jurídicos nacionais, de preferência mediante a implementação das leis; adotar uma estratégia e um plano de ação em matéria de recursos hídricos para implementar este direito; assegurar que água seja acessível economicamente para todos; e facilitar um acesso maior e sustentável à água, em especial em zonas rurais e áreas urbanas desfavorecidas.

(<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/402/29/PDF/G0340229.pdf?OpenElement>, para. 25).

Referências

- ¹ Princípios de Limburgo sobre a Implementação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, E/CN.4/1987/17.
- ² Diretrizes de Maastricht sobre Violações a Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Maastricht, 22 a 26 de janeiro de 1997.
- ³ Princípios de Montreal sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Mulher, *Human Rights Quarterly*, 26 (2004) 760–780, p. 763.
- ⁴ Princípios de Maastricht sobre Obrigações Extraterritoriais dos Estados em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotados.
- ⁵ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Avaliação da obrigação de tomar medidas para atingir o “máximo dos recursos disponíveis” em conformidade com o protocolo facultativo do Pacto. Disponível em: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/e_c_12_2007_1.pdf.

Seção 3

Passos para uma estratégia de litígio bem-sucedida perante o Comitê DESC e o procedimento de comunicações

3



UN PHOTO / ALBERT GONZÁLEZ FARRAN

3.1. Introdução

A seção seguinte oferece diretrizes para peticionários sobre como apresentar uma denúncia (oficialmente chamados de “autores” e “comunicação”, respectivamente), em conformidade com o PF-PIDESC. Esta traz informação sobre seleção de casos, em que casos o PIDESC é o instrumento mais adequado, preparação do caso, fases de admissibilidade e mérito, bem como estratégias complementares e de seguimento após o caso ter sido decidido.

Dado que o objetivo deste documento é abordar o tema de litígio estratégico, o foco não se limita a tratar apenas de responsabilização e recursos disponíveis a violações de direitos econômicos, sociais e culturais. Este documento trata também de objetivos de impacto mais amplo, como mudança estrutural ou sistemática no âmbito nacional, a criação de jurisprudência favorável na esfera internacional e a consolidação de uma autoridade persuasiva que possa influir em outros contextos nacionais e internacionais.

Quando cabível, serão apresentados estudos de caso de outros mecanismos internacionais, em especial quando esses exemplos oferecerem alguma diretriz para assegurar que o PF-PIDESC atue em conformidade com o escopo progressivo e inclusivo de seu mandato. No entanto, diversos aspectos referentes ao PIDESC vão além de quaisquer mecanismos internacionais hoje existentes, e talvez exemplos em outros mecanismos, portanto, possam não ser encontrados. De fato, os casos apresentados sob o PF-PIDESC podem tratar de temas novos e, dessa forma, deve-se tomar cuidado ao estruturar os casos apresentados perante este mecanismo de forma a oferecer uma interpretação expansiva, inclusiva e progressiva dos direitos do Pacto.

As Regras de Procedimento do PF-PIDESC constituem um documento-chave de referência, o qual oferece diretrizes específicas sobre como apresentar uma denúncia. As Regras de Procedimento estão disponíveis em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.49.3.pdf>.

3.2. Seleção de casos

A seleção de casos é particularmente importante nas primeiras etapas de implementação do PF-PIDESC, por afetar, em última instância, a utilidade do mecanismo do PF-PIDESC e o alcance das garantias consagradas pelo Pacto.

Em termos de litígio estratégico, pode-se dar prioridade a casos que abrangem um grupo de pessoas ou que, de outra maneira, possam gerar um impacto estrutural ou sistemático mais amplo e desenvolver a jurisprudência em determinada matéria em relação a outros casos que tenham um alcance mais limitado.

Se Organizações Internacionais Não Governamentais (OINGs) estiverem envolvidas no caso, é importante incluir também ONGs locais para assegurar que sejam levadas em consideração a lei, a política e as práticas nacionais, e para garantir que os verdadeiros petionários sejam plenamente consultados em todas as decisões que afetam sua situação.

Por fim, fatos convincentes respaldados por provas sólidas sempre fortalecem o caso. Dispor de fatos convincentes, em geral, representa melhor capacidade de persuasão perante órgãos de tratado, contribuindo inclusive para que seja superada a fase de admissibilidade. Ademais, tais fatos contribuem para aprimorar estratégias complementares ao caso, como incidência nos meios de comunicação, e para obter solidariedade internacional.

3.3. Eleição do fórum adequado e mecanismo de proteção

Embora direitos econômicos, sociais e culturais tenham sido objeto de litígio com êxito perante outros órgãos de tratado, bem como diante de mecanismos regionais de direitos humanos, a maioria dos outros mecanismos tem concentrado sua atenção, em geral, em obrigações de natureza negativa ou casos que tratam de discriminação. Importante ressaltar que o PF-PIDESC oferece uma oportunidade única de litigar questões pertinentes aos direitos econômicos, sociais e culturais que estão em geral fora do alcance de outros instrumentos ou que são ignoradas por outros mecanismos internacionais. Em especial, essas questões incluem a obrigação de cumprir, a implementação progressiva e o uso máximo dos recursos disponíveis, medidas que constituem um retrocesso, questões e recursos socioeconômicos estruturais e sistemáticos mais amplos, e a razoabilidade da política estatal destinada a implementar e efetivar direitos econômicos, sociais e culturais. Consequentemente, embora petionários possam eleger outras vias (em particular onde haja uma jurisprudência favorável à matéria do caso), o PF-PIDESC pode ser um mecanismo atrativo por causa do amplo escopo das questões de direitos

Alguns Fatores a Considerar na Elaboração de Casos Paradigmáticos sob o PF-PIDESC

1. Indivíduos ou, preferencialmente, um grupo específico de indivíduos que tenham *status* de vítimas e estejam dispostos a acionar o Sistema da ONU;
2. Identificação de uma ou mais ONGs locais ou nacionais que trabalhem com as vítimas;
3. Quando houver o envolvimento de advogados representando o grupo, disposição para trabalhar de maneira colaborativa em equipe, composta de vítimas, movimentos sociais, ONGs locais e internacionais, advogados *pro bono* e pesquisadores, cada qual com papéis bem definidos;
4. Esgotamento dos remédios ou recursos internos, ausência clara de recursos internos efetivos ou prolongação injustificada da aplicação de tais recursos;
5. Provas sólidas, preferencialmente acompanhadas de jurisprudência nacional favorável, isto é, que dê credibilidade à denúncia no âmbito internacional;
6. Fatos contundentes (incluindo a quantidade de vítimas afetadas);
7. Qualidade dos argumentos jurídicos perante cortes nacionais;
8. Atenção a questões estruturais ou sistemáticas com uma dimensão coletiva que pode gerar um impacto regional ou nacional;
9. É útil para o caso se as questões por ele tratadas já tiverem sido objeto de recomendações por parte do PIDESC ao país específico ou por parte de um Relator Especial da ONU (e se estas recomendações tiverem sido ignoradas); e
10. Casos que tratam de obrigações impostas especificamente pelo PIDESC, entre elas: parâmetro de controle de razoabilidade (que justifica a inversão do ônus probatório para o Estado depois de ter sido estabelecida uma violação *prima facie*), implementação progressiva e a obrigação de cumprir, inclusive em relação a agentes privados prestadores de serviços públicos, as obrigações decorrentes da Convenção Europeia, da Convenção CEDAW e do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Quando convincentes, tais casos são considerados fortes casos capazes de desenvolver a jurisprudência do Comitê DESC e confirmar o valor do PF.

econômicos, sociais e culturais que podem ser objeto de litígio. Ademais, a jurisprudência proveniente de outros mecanismos pode também ser usada, a título argumentativo, perante o PF-PIDESC, tornando-o, portanto, uma boa opção para casos que lidam tanto com questões já decididas por outros mecanismos internacionais, quanto com outras questões mais inovadoras, referentes a direitos econômicos, sociais e culturais.

Outra questão a ser levada em consideração no momento de eleger o fórum mais apropriado diz respeito à tempestividade do caso. Em sua fase inicial, o mecanismo instaurado pelo PF-PIDESC não sofrerá de um acúmulo de casos pendentes perante outros órgãos de tratado e mecanismos regionais. Por isso, o PF-PIDESC provavelmente constituirá um mecanismo mais célere de responsabilização e proteção a vítimas de violações de direitos econômicos, sociais e culturais.

3.4. Preparação do caso

i. Prova

Contar com elementos probatórios sólidos e convincentes é essencial para uma denúncia e é especialmente importante não

Tipos de provas adequadas para embasar uma denúncia sobre direitos econômicos, sociais e culturais

Dado que reivindicações envolvendo direitos econômicos, sociais e culturais em geral envolvem decisões de políticas públicas e, algumas vezes, decisões acerca da alocação de recursos, é importante fundamentar os argumentos apresentados na denúncia incorporando o uso de indicadores, informação sobre orçamentos em direitos humanos e dados separados como fontes de prova. Além disso, relatórios apresentados anteriormente pelo Estado a quaisquer órgãos internacionais de direitos humanos durante sessões de revisão periódica, bem como recomendações feitas por mecanismos regionais, quando pertinentes, podem constituir fontes-chave de informação.¹

dependem de provas apresentadas pelo Estado acusado.

Ao lidar com questões estruturais ou sistemáticas apresentadas pelos peticionários, é crucial dispor de material probatório sólido. Peticionários devem buscar incluir testemunhos de peritos, bem como relatórios de agências e organismos internacionais de prestígio que apoiem as denúncias apresentadas. Da mesma forma, deve-se utilizar metodologias comprovadas para desenvolver o material probatório, como o uso de indicadores de direitos humanos destinados a mensurar o impacto em direitos humanos das leis, políticas e práticas no âmbito nacional. Uma ferramenta útil para criar um conjunto probatório é o sistema “OPERA”, elaborado pelo *Center for Economic and Social Rights*, por meio do qual é possível monitorar a implementação progressiva de direitos sociais, combinando provas de cunho quantitativo e qualitativo. OPERA oferece um modelo que permite combinar provas de cunho quantitativo e qualitativo (incluindo estatísticas, dados, análises de dados e de orçamentos e experiências pessoais), com vistas a visualizar o escopo e a dimensão

de privações crônicas de direitos humanos e exemplificar as relações entre tais privações e as ações do governo.

OPERA está disponível em: www.cesr.org/opera

ii. Violações de direitos alegadas

O PF-PIDESC permite apenas que sejam denunciadas violações de direitos encontradas no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conforme descrito na seção 2. No entanto, tais direitos humanos são indivisíveis e estão relacionados uns aos outros, portanto a jurisprudência de outros órgãos de direitos humanos pode ser relevante e deve ser considerada como argumento autoritativo pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Na denúncia, vale sustentar que houve uma violação de direitos com a afirmação de que se trata do descumprimento de uma obrigação perante o direito internacional. Isso significa que: (1) existe um dano atual ou potencial a um indivíduo ou a um grupo; (2) que esse dano é produto de uma ação ou omissão do Estado-Parte ao PIDESC e ao PF-PIDESC; e (3) que esta ação ou omissão do Estado-Parte violou uma obrigação consagrada no PIDESC.

Alguns Comentários Gerais apresentam exemplos de violações

Uma ferramenta útil para criar um conjunto probatório é o sistema “OPERA”, por meio do qual é possível monitorar a implementação progressiva de direitos sociais, combinando provas de cunho quantitativo e qualitativo.

Comentário Geral No 15 sobre violações e níveis de obrigações referentes ao direito à água

Embora não seja possível definir de antemão uma lista completa de possíveis violações, a partir do trabalho do Comitê é possível identificar uma série de exemplos típicos que ilustram os diferentes níveis de obrigações referentes a cada direito. O Comitê define os seguintes níveis no que tange ao direito à água:

(a) Violações da obrigação de respeitar decorrem da interferência do Estado-Parte no direito à água. Essas violações incluem, entre outras: (i) interrupção ou desligamento arbitrário ou injustificado de serviços ou instalações hídricas; (ii) aumento desproporcional ou discriminatório do preço da água; e (iii) poluição e redução dos recursos hídricos em detrimento da saúde humana.

(b) Violações da obrigação de proteger decorrem da falta de medidas estatais necessárias para proteger, dentro da jurisdição do Estado, as pessoas contra as violações do direito à água por terceiros. Estas violações incluem, entre outras: (i) não promulgar ou executar leis que previnam a contaminação e a extração desigual da água; (ii) não regular e controlar de maneira efetiva os serviços de fornecimento de água; (iii) não proteger os sistemas de distribuição de água (por exemplo, redes de canalização e poços) de interferência indevida, dano e

destruição; e

(c) Violações da obrigação de cumprir ocorrem quando Estados-Partes não tomam todas as medidas necessárias para assegurar a implementação do direito à água. Entre elas, podem ser citadas: (i) não adotar ou implementar uma política nacional de recursos hídricos para assegurar o direito à água a todos; (ii) designar fundos públicos insuficientes ou distribuí-los incorretamente, impedindo o gozo do direito à água por indivíduos ou grupos, em especial os vulneráveis ou marginalizados; (iii) não monitorar a implementação do direito à água no âmbito nacional, por exemplo, definindo indicadores e objetivos; (iv) não tomar medidas para reduzir a distribuição desigual de instalações e serviços hídricos; (v) não adotar mecanismos emergenciais; (vi) não assegurar que todos desfrutem do direito à água em um nível mínimo indispensável; (vii) não levar em consideração suas obrigações como Estado, decorrentes do direito internacional com relação ao direito à água, ao firmar acordos com outros Estados ou organizações internacionais.

(<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/402/29/PDF/G0340229.pdf?OpenElement>, par. 44)

de direitos previstos no Pacto, e tais exemplos podem ser em geral utilizados para interpretar todos os direitos do Pacto.

iii. Relação com o movimento mais amplo de direitos humanos, grupos afetados e avaliação das necessidades

Um objetivo-chave do litígio estratégico deve ser assegurar que a estratégia de litígio preste contas a grupos afetados, que estes grupos participem plenamente de todas as fases de planejamento e tomada de decisão referentes ao litígio e que apoiem a estratégia de litígio e estejam dispostos a sopesar os interesses mais amplos em jogo, inclusive aqueles que podem levar à adoção de medidas estruturais ou sistemáticas.

Por isso, é de suma importância cooperar de maneira próxima com os grupos afetados que embasam a denúncia, bem como assegurar que eles sejam mantidos bem informados sobre o

processo. Além disso, é fundamental garantir que esses grupos não esperem mais do que o razoável dos resultados do litígio, que eles ocupem o papel central do processo de tomada de decisão e que as organizações que representam seu interesse prestem contas de maneira adequada.

Além disso, o litígio estratégico pode ser usado para ampliar a capacidade de grupos afetados e para mobilizá-los acerca de princípios fundamentais de direitos humanos, o que leva a uma maior democratização e participação de grupos marginalizados em todas as decisões que afetam seus direitos reconhecidos no Pacto. O litígio estratégico também pode tratar de interesses de outros grupos que não participam diretamente do processo, de tal maneira que é importante estabelecer parcerias mais amplas e assegurar que consultas adequadas sejam realizadas. Por exemplo, litígios envolvendo refugiados podem afetar os direitos de trabalhadores sem documentos, ou o litígio sobre o direito a saneamento básico pode afetar de diferentes formas

mulheres ou pessoas com deficiências. Aqueles que promovem litígio estratégico devem estabelecer laços de cooperação com outros interessados e assegurar que, quando convier, estes grupos tenham direito de participar, por exemplo, por meio de *amicus curiae*.

Também é importante assegurar que o litígio estratégico complemente movimentos de incidência mais amplos. A experiência demonstra que o litígio tende a ter mais êxito quando está embasado em campanhas sociais e estas, por sua vez, podem também ser fortalecidas se integradas a estratégias de litígio. Movimentos sociais são, muitas vezes, essenciais em identificar objetivos estratégicos de litígio, exercendo a pressão política necessária para que agentes influentes, inclusive agências governamentais responsáveis pela implementação de direitos humanos e por projetos que afetam estes direitos, participem de maneira construtiva no processo de cumprimento. Em geral, também são essenciais para exercer pressão política necessária para a implementação de quaisquer reparações que resultarem do processo de litígio.

O caso da Treatment Action Campaign tratava do fornecimento de medicamentos para prevenir transmissão intrauterina do vírus HIV durante a gestação. O uso do litígio estratégico pode ser usado para conscientizar o público em geral sobre o tema e para conseguir apoio para que medicamentos sejam distribuídos a gestantes.

iv. Incorporar, desde a fase inicial do caso, estratégias de cumprimento

As primeiras fases de desenvolvimento do caso devem incluir a formação de redes e parcerias com outros atores que desempenharão um papel complementar importante à medida que o caso avança. Estes atores incluem aqueles mencionados na seção anterior, além da sociedade civil e autoridades públicas que possam contribuir com a implementação de garantias e outros aspectos dos direitos do Pacto.

O litígio pode pressionar para que organismos internacionais

se pronunciem, inclusive determinando recursos específicos, os quais podem ser usados como objetivos no sentido da implementação efetiva dos direitos do Pacto. Litígio estratégico pode fazer com que Estados-Partes cooperem de maneira proativa de forma a estabelecer parcerias por meio das quais atores da sociedade civil possam auxiliá-los a implementar os direitos do Pacto, incluindo as determinações resultantes do processo de litígio. A incidência realizada por meio dessas parcerias pode ocorrer como parte de “resoluções amistosas” (ver abaixo), que promovam a mudança almejada pelos petionários e seus aliados, e assim o litígio pode servir como catalizador para garantir que esses laços efetivamente promovam mudanças.

v. Buscar apoio de terceiros

Pode ser útil criar uma ampla rede de apoio à estratégia de litígio. Pode-se buscar apoio não somente dos Procedimentos Especiais da ONU (ver abaixo), mas também de ONGs internacionais e nacionais que possam contribuir com conhecimento técnico sobre diversos métodos de incidência que complementam o litígio estratégico. Esses métodos incluem trabalho com a mídia, campanhas, mobilização social, capacitação, *lobby* e negociações no âmbito nacional e promoção de solidariedade e pressão internacionais.

Por exemplo, o Grupo de Trabalho sobre Litígio Estratégico da Rede-DESC pode ajudar defensores a elaborar estratégias de litígio, formar redes de apoio, encontrar especialistas, redigir denúncias em conformidade com o PF-PIDESC e promover a execução de reparações. Para mais informações, ver: <http://www.escr-net.org/docs/i/465879>

Outras fontes possíveis de apoio ao litígio estratégico ou ao acompanhamento das decisões dele resultantes são o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, organizações intergovernamentais e Estados, como aqueles que participam de ajuda internacional bilateral.

“A história do caso do Treatment Action Campaign é um exemplo de litígio estrategicamente escolhido que, ao mesmo tempo, está vinculado a uma série de mobilizações nas ruas, no âmbito político, nas instituições religiosas, nos sindicatos, etc., e isso faz com que o trabalho jurídico seja bem diferente. Isso propicia ao trabalho jurídico um impacto significativo que não seria possível de outra maneira.”²

—Geoff Budlender

3.5. O procedimento de comunicações

O procedimento de comunicações ou denúncia permite que um indivíduo ou grupo de pessoas apresente uma denúncia alegando violações de direitos econômicos, sociais e culturais perante o Comitê DESC. Ao possibilitar que violações específicas de direitos sejam levadas a este Comitê, o PF-PIDESC pode promover uma implementação mais ampla dos direitos econômicos, sociais e culturais de pessoas que não tiveram acesso à justiça no âmbito nacional. Ao Comitê DESC compete analisar o caso, determinar se algum dos direitos do Pacto foi violado e exigir que o Estado em questão adote medidas específicas para remediar as violações cometidas. Vale destacar que alguns casos decididos em conformidade sob outros Protocolos Facultativos já levaram a mudanças de leis, políticas públicas e programas de governo em todo o mundo.³

A fim de preparar uma denúncia bem-sucedida, os petionários devem cumprir com vários requisitos, os quais são discutidos nesta seção. Alguns desses requisitos dizem respeito a quem pode apresentar a denúncia e quais violações de direitos podem ser alegadas. Outros requisitos definem quais recursos devem ser intentados no âmbito nacional antes de se apresentar a denúncia ao Comitê. Por fim, existem alguns requisitos formais a serem preenchidos, como a exigência de que a apresentação da denúncia seja feita por escrito.

Estes requisitos estão previstos nos artigos 2o e 3o do PF-PIDESC:

O artigo 2o lida com três temas fundamentais para o procedimento de denúncia:

Os direitos e as obrigações reconhecidos no PIDESC que podem ser objeto de uma denúncia (jurisdição material);

Quem pode apresentar uma denúncia perante o Comitê DESC (legitimidade ativa); e

O alcance territorial da proteção propiciada pelo procedimento de comunicações.

Que tipos de violações de direitos podem ser objetos de uma denúncia?

O artigo 2o do PF-PIDESC adota uma perspectiva ampla ao abranger todos os direitos econômicos, sociais e culturais previstos no Pacto, os quais, dessa forma, podem ser invocados no procedimento de denúncia. A violação alegada pode ser de natureza individual ou coletiva.

Consulte a Seção 2 deste Guia para obter mais informações

Alguns exemplos de violações coletivas de direitos econômicos, sociais e culturais

Violações de direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de outros direitos humanos, podem ser de caráter individual ou coletivo. Alguns exemplos de violações coletivas incluem o conjunto de violações individuais geradas por um mesmo ato ou omissão – como remoções forçadas em massa, violações de direitos pertencentes a um grupo, por exemplo comunidades indígenas ou sindicatos, ou violações que afetam bens de natureza coletiva ou indivisível, como meio ambiente e o patrimônio histórico ou cultural.

sobre o conteúdo exato dos direitos e obrigações que podem ser objeto de denúncia.

Quem pode apresentar denúncias perante o Comitê?

O artigo 2o do PF-PIDESC permite que os seguintes indivíduos e grupos apresentem denúncias:

- Indivíduos que alegam ser vítimas de violações do Pacto;
- Grupos de indivíduos que alegam ser vítimas de violações do Pacto;
- Terceiros que atuam em nome desses indivíduos ou grupos de indivíduos com seu consentimento;
- Outras pessoas que atuam em nome desses indivíduos ou grupos de indivíduos, sem no entanto obter o seu consentimento, mas que possuem uma justificativa apropriada para tanto.⁴

Apresentação de um indivíduo ou grupo de indivíduos

Em conformidade com o PF-PIDESC, qualquer indivíduo ou grupo de indivíduos que alega uma violação de seus direitos consagrados no Pacto por um Estado-Parte pode apresentar uma denúncia perante o Comitê. A inclusão de indivíduos e grupos não é uma novidade no sistema internacional de órgãos de tratado. A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e o Protocolo Facultativo à Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (PF-CEDAW) conferem legitimidade ativa e expressa a grupos de indivíduos,

e o mesmo ocorre com o regulamento interno do Comitê de Direitos Humanos, dentre outros.⁵

Legitimidade ativa de terceiros com o consentimento das vítimas

As denúncias também podem ser apresentadas por terceiros em nome de indivíduos ou um grupo de indivíduos. Um representante pode ser designado por vítimas para apresentar uma denúncia em seu nome. Os representantes podem ser advogados, familiares, uma ONG nacional ou internacional ou outro representante indicado pela vítima. É comum a apresentação de casos e denúncias perante organismos internacionais por ONGs especializadas em litígio em direitos humanos em nome de indivíduos e grupos.⁶

De acordo com a regra geral estipulada pelo PF-PIDESC, indivíduos devem dar seu consentimento por escrito para que um terceiro seja legitimado a atuar em seu nome. O consentimento pode ser concedido por meio de contrato de representação legal, procuração advocatícia ou qualquer outro documento que indique que as vítimas autorizaram o representante a agir em seu nome.⁷

Legitimidade ativa de terceiros que agem sem o consentimento da vítima

O artigo 2o também reconhece que um terceiro pode apresentar um caso sem o consentimento da vítima quando há justificativa para tanto. A exceção à exigência de consentimento procura contemplar situações em que o consentimento de vítimas individuais pode ser difícil ou mesmo impossível de se obter, como nos casos em que as vítimas estariam sujeitas a represálias se oferecessem seu consentimento à apresentação da denúncia em seu nome; quando a vítima faleceu ou encontra-se privada de liberdade;

quando o paradeiro da vítima não pode ser determinado; ou ainda em situações nas quais não é possível obter o consentimento de todas as vítimas, como no caso de algumas denúncias coletivas ou sistemáticas.⁸

O que podemos solicitar que o Comitê considere ao avaliar se possui jurisdição diante da ausência de consentimento da vítima?

Os petionários que atuam sem o consentimento da(s) vítima(s) deveriam apresentar uma justificativa por escrito, pedindo para que o Comitê avalie tal motivo diante das circunstâncias específicas do caso.⁹ Eles podem solicitar, ao realizar essa avaliação, que o Comitê considere os fatos relevantes no caso à luz dos seguintes fatores:

Violações de direitos coletivos ou indivisíveis: caso que requer uma solução flexível

A apresentação de casos referentes a bens coletivos ou indivisíveis requer uma solução flexível, uma vez que, por definição, nenhuma pessoa possui titularidade exclusiva do bem jurídico em questão, e seria impraticável exigir que a denúncia fosse submetida por todo o conjunto de pessoas que desfrutam coletivamente do bem.¹⁰ Algumas das mais importantes decisões sobre direitos econômicos, sociais e culturais emitidas por sistemas regionais de direitos humanos dizem respeito a estes casos.¹¹ Por exemplo, o caso *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) e Center for Economic and Social Rights (CESR) vs. Nigéria* (Comunicação Nº 155/96) foi apresentado por duas ONGs, SERAC e CESR, em nome de membros da comunidade Ogoni, em que a Comissão Africana decidiu se os direitos à saúde, alimentação, moradia e ao meio ambiente, entre outros, foram violados;¹² e o caso *D. H. vs. República Tcheca*¹³ foi apresentado pela ONG European Roma Rights Centre, com sede em Budapeste, em nome de algumas vítimas individuais, mas na verdade a situação descrita no caso envolvia outras vítimas não identificadas, em que a Corte Europeia decidiu que o direito à educação foi negado de maneira discriminatória. No âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o caso *Comunidade Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguai*¹⁴ foi originalmente apresentado pela Tierraviva, uma ONG, em nome da comunidade indígena e seus membros, caso em que a Corte Interamericana decidiu que houve violações do direito a uma vida digna, incluindo a falta de acesso a serviços de saúde, educação, água, saneamento básico e alimentação, e do direito à propriedade coletiva da terra tradicional da comunidade.¹⁵

- A natureza da violação denunciada;
- As circunstâncias que impedem ou dificultam obter o consentimento das supostas vítimas;
- A capacidade do terceiro de representar os interesses das vítimas de forma efetiva, inclusive oferecendo a devida consideração a suas necessidades; e
- A ausência de quaisquer conflitos entre os interesses das vítimas e possíveis interesses que terceiros possam ter em relação à denúncia apresentada.¹⁶

O Comitê CEDAW (Regra de Procedimento, regra 68.3) oferece um exemplo razoável de como o Comitê DESC pode justificar a ausência de consentimento. O Comitê de Direitos Humanos também permite a representação sem autorização quando for possível provar que a suposta vítima encontra-se impossibilitada de apresentar a denúncia pessoalmente devido a circunstâncias impeditivas, por exemplo: (i) por ser desconhecido o paradeiro da vítima após a sua prisão;¹⁷ (ii) por terem sido as vítimas privadas de sua liberdade;¹⁸ (iii) quando a morte da vítima tiver sido causada por uma ação ou omissão do Estado em questão;¹⁹ e (iv) quando houver provas de que a suposta vítima ofereceria seu consentimento para a representação.²⁰

As violações dos direitos reconhecidos no PIDESC muitas vezes possuem dimensões coletivas e afetam grupos ou comunidades ou geram efeitos amplos sobre muitos indivíduos. Nesses casos, pode ser impossível obter o consentimento de um grande número de vítimas. Em alguns casos, a denúncia apresentada em nome de algumas vítimas individuais que haviam consentido com a apresentação desta pode requerer respostas a violações que de fato impactam um grupo mais amplo. Em outros casos pode ser importante identificar todo o grupo ou classe afetada pela violação e, assim, justificar por que atualmente não há o consentimento de todas as vítimas.²¹ Portanto, a possibilidade de aceitar denúncias de terceiros é importante para prevenir violações que possam afetar um grupo difuso de indivíduos.²²

O requisito de vítimas concretas

Para ser uma vítima, um indivíduo ou um grupo de indivíduos deve ser afetado concreta e pessoalmente por uma lei ou prática que supostamente viola seus direitos. O Comitê de Direitos Humanos já decidiu que, para cumprir com o critério de vítima, a suposta violação deve ser relacionada a indivíduos específicos em um momento específico e não pode estar fundamentada em um conjunto hipotético de fatos que podem vir a ocorrer no futuro.²³

Sob o PF-PIDESC, não é possível apresentar argumentos jurídicos abstratos (*actio popularis*) questionando políticas públicas ou leis sem identificar vítimas específicas.²⁴ No

Buscar a participação de ONGs em casos complexos

O artigo 2o permite que organizações não governamentais apresentem denúncias em nome de uma suposta vítima ou grupo de vítimas, com ou sem seu consentimento, exigindo neste último caso uma justificativa adequada. Portanto, denúncias podem ser apresentadas em nome de supostas vítimas ou grupos de vítimas tanto por pessoas físicas quanto jurídicas, inclusive por organizações não governamentais. Em muitos casos, buscar a participação de ONGs pode ser imprescindível: em casos complexos ou quando há um dano em grande escala, é extremamente difícil para um grupo de vítimas agir de maneira coordenada. Organizações não governamentais podem ser melhor qualificadas para assegurar que a denúncia seja apresentada e processada de maneira a contemplar as circunstâncias de todos os afetados. Ademais, petiçãoários individuais podem ser levados a aceitar ou receber propostas de acordos individuais com vistas a impedir que o caso seja considerado pelo Comitê DESC, impedindo que este tenha a oportunidade de lidar com as questões sistemáticas envolvidas no caso. Em alguns países, este problema pode ser resolvido por meio da apresentação de denúncias conjuntas, reunindo-se um número de indivíduos e ONGs.²⁵

entanto, conforme dito anteriormente, um indivíduo ou um grupo de indivíduos afetados pessoalmente por uma lei ou uma política pública pode apresentar uma reivindicação.²⁶

Para se ter em mente:

Não é necessário ser um advogado ou ter um representante legal para apresentar uma denúncia sob o procedimento do PF-PIDESC.²⁷ No entanto, ter um advogado ou outro tipo de defensor qualificado para prover assistência na representação, em geral, ajuda a identificar os fatos relevantes e a apresentar os argumentos mais convincentes com base em princípios jurídicos existentes e em decisões emitidas em outros casos.

Infelizmente, as Nações Unidas não propiciam assistência financeira para que os petiçãoários possam contratar advogados e não obrigam especificamente os Estados-Partes a prover assistência jurídica gratuita.²⁸ Isso cria um grande

obstáculo para os grupos vulneráveis e marginalizados que desejam ter acesso ao sistema internacional. Em alguns países, existe assistência gratuita para apresentar denúncias perante sistemas internacionais. As organizações de direitos humanos também possuem condições de oferecer assistência gratuita.²⁹

Qual o âmbito territorial de proteção propiciado pelo procedimento de denúncia?

O Protocolo Facultativo (PF) adiciona um limite jurisdicional ao PIDESC. O artigo 2.1. do PIDESC não faz referência alguma aos limites territoriais ou jurisdicionais da aplicação do Pacto. Também estabelece obrigações de cooperação e assistência internacionais que não estão presentes no dispositivo equivalente do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP).

O PF estabelece que “denúncias podem ser submetidas por, ou no interesse de, indivíduos ou grupos de indivíduos, *sob jurisdição de um Estado-Parte*, que alegam serem vítimas de uma violação por aquele Estado-Parte de qualquer um dos direitos econômicos, sociais e culturais estabelecidos no Pacto” (artigo 2o). Portanto, não é obrigatório que as vítimas tenham estado dentro do território do Estado-Parte no momento da suposta violação para apresentar uma denúncia perante o Comitê DESC, mas as vítimas devem ter estado sob a “jurisdição” do Estado-Parte.

Uma vez que o Pacto Facultativo se baseia no conceito de

O status de imigrante não limita o direito a apresentar uma denúncia

Não é necessário que uma pessoa que alega ter sido vítima de uma violação seja cidadã do Estado-Parte em questão. Imigrantes, refugiados ou outros migrantes, sejam eles legalmente documentados ou não, podem apresentar uma denúncia contra o Estado em que trabalham ou vivem e que é responsável pela violação de seus direitos.³⁰ O *status* migratório não restringe o direito de uma pessoa a denunciar uma violação do Pacto.

jurisdição, e não de território, isso permite que sejam apresentadas denúncias extraterritoriais em que a ação ou omissão do Estado pode ser atribuída à jurisdição daquele Estado. Embora jurisdição seja tradicionalmente compreendida como controle físico ou efetivo, perante tribunais regionais e internacionais este conceito tem sido expandido para incluir uma avaliação mais teleológica e contextual. Nesse sentido, o Comitê DESC tem indicado que jurisdição inclui “qualquer território sobre o qual o Estado-Parte exerça jurisdição geográfica, funcional ou pessoal”.³¹

Dessa forma, a jurisprudência internacional tem reconhecido em diversas oportunidades o alcance extraterritorial dos tratados de direitos humanos, e portanto este dispositivo não inclui a aplicação extraterritorial da proteção internacional prevista no procedimento de denúncia.³²

Além da reconhecida jurisprudência internacional que reconhece o alcance extraterritorial dos tratados de direitos humanos, um conjunto de princípios – os Princípios de Maastricht sobre as Obrigações Extraterritoriais dos Estados na Área de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais³³ – foi definido em setembro de 2011 por um grupo de especialistas em direito internacional e direitos humanos. Esses princípios reafirmam a responsabilidade dos

Estados por atos cometidos ou com potenciais impactos fora do território nacional, e ressaltam a importância desta norma na esfera dos direitos econômicos, sociais e culturais, em especial em tempos de globalização econômica.

Por exemplo, obrigações extraterritoriais podem ser alegadas no procedimento do PF quando Estados não regularem atividades de empresas transnacionais domiciliadas em seu território que causam violações do Pacto fora do território do Estado-Parte. Da mesma forma, o PF reconhece o mandato do Comitê DESC de emitir recomendações a instituições internacionais como o Banco Mundial. Por isso, o impacto da ONU e de outros organismos pode ser sim incluído em estratégias de litígio.

Obrigações extraterritoriais: assistência e cooperação internacionais³⁴

O artigo 2.1. do PIDESC exige que Estados tomem medidas tanto individualmente, quanto “pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico” para implementar os direitos reconhecidos no Pacto aplicando o máximo de seus recursos disponíveis. Diferentemente do

Artigo 2.1 do PIDESC requer que os Estados adotem medidas individuais “pela assistência e cooperação internacionais”.

O direito à água

De acordo com o Comitê DESC, os Estados devem respeitar o direito à água adotando medidas para prevenir que seus próprios cidadãos ou empresas sob sua jurisdição violem o direito à água de indivíduos e comunidades em outros países e, dependendo de seus recursos, devem facilitar o exercício do direito à água em outros países por meio da cooperação e assistência internacional (Comitê DESC, Comentário Geral No 15, par. 30 a 36).

PIDCP e da Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), o artigo 2.1. não faz nenhuma menção expressa às limitações jurisdicionais do Estado-Parte.³⁵ Isso confere certa flexibilidade por permitir denúncias que alegam violações decorrentes do descumprimento de obrigações de assistência e cooperação internacionais.

3.6. Quais são os critérios de admissibilidade para apresentar uma comunicação?

Artigo 3o, PF-PIDESC

O artigo 3o do PF estabelece os critérios de admissibilidade para apresentar uma denúncia:

1. O Comitê só deverá apreciar uma comunicação após ter sido assegurado que todos os recursos internos disponíveis foram esgotados. Esta regra não se aplica se os referidos recursos excederem prazos razoáveis.

2. O Comitê deverá declarar uma comunicação inadmissível quando:

- Não for submetida no prazo de um ano após o esgotamento dos recursos internos, exceto nos casos em que o autor possa demonstrar que não foi possível submeter a comunicação dentro desse prazo;
- Os fatos que constituem o objeto da comunicação tiverem ocorrido antes da entrada em vigor do presente Protocolo para o Estado-Parte em questão, salvo se tais fatos persistiram após tal data;
- A mesma questão já tiver sido apreciada pelo Comitê ou tiver sido ou esteja a ser examinada no âmbito de outro processo internacional de investigação ou de resolução amistosa de conflitos;
- A comunicação for incompatível com as disposições

do Pacto;

e) A comunicação for manifestamente infundada, insuficientemente fundamentada ou exclusivamente baseada em notícias divulgadas pelos meios de comunicação;

f) A comunicação constituir um abuso do direito de submeter uma comunicação; ou quando

g) A comunicação for anônima ou não for apresentada por escrito.

A seguir, as principais condições de admissibilidade para apresentação de uma denúncia perante o Comitê DESC:

- Em geral, a denúncia deveria ser apresentada uma vez esgotados os recursos internos – por exemplo, depois de tentar questionar uma violação e obter um recurso jurídico, utilizando a legislação, cortes e tribunais nacionais (embora haja exceções a esta regra geral, explicadas abaixo);
- A denúncia deve ter sido apresentada dentro de um ano do esgotamento dos recursos internos;
- Não deve haver caso pendente ou já decidido sobre a mesma matéria, perante o próprio Comitê ou outro procedimento internacional de investigação ou resolução amistosa de conflito;
- Denúncias devem ser fundadas em fatos que ocorreram depois da entrada em vigor do PF no Estado-Parte em questão (embora haja exceções a esta regra, no caso de violações contínuas, explicadas abaixo);
- Denúncias devem cumprir com requisitos substantivos mínimos (ou seja, elas devem ser compatíveis com os dispositivos do PIDESC, não ser manifestamente infundadas ou insuficientemente fundamentadas); e
- Denúncias devem cumprir com alguns requisitos formais (não podem ser anônimas e devem ser apresentadas por escrito).

i. Esgotamento dos recursos internos

O artigo 3(1) estabelece a regra já consolidada no direito internacional, segundo a qual se exige que sejam esgotados os recursos internos antes que uma denúncia possa ser apresentada perante organismos internacionais. Dada a falta de jurisprudência do Comitê DESC, os petionários devem considerar tanto a jurisprudência existente de direitos humanos referente ao esgotamento de recursos internos e fatores específicos referentes às violações de direitos econômicos, sociais e culturais. A regra do esgotamento dos recursos internos é objeto de uma extensa jurisprudência proveniente dos órgãos de tratado das Nações Unidas e de sistemas

Aplicação extraterritorial dos tratados de direitos humanos: jurisprudência internacional

A Corte Internacional de Justiça já decidiu que o *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*, o *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* e a *Convenção sobre os Direitos da Criança* são aplicáveis extraterritorialmente no que diz respeito a atos cometidos pelo Estado no exercício de sua jurisdição fora de seu próprio território (Corte Internacional de Justiça, *Opinião Consultiva sobre as consequências jurídicas da construção de um muro no território palestino ocupado*, 9 de julho de 2004, pará. 111, 112 e 113).

Nesse mesmo sentido, o Comitê de Direitos Humanos reconheceu a aplicação extraterritorial do *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos* no caso de atos cometidos fora do território nacional, tanto em seu Comentário Geral (*Comentário Geral N° 31, A natureza da obrigação jurídica geral imposta sobre os Estados-Partes do Pacto*, pará. 10, 2004), bem como algumas Observações Gerais referentes a países (Observações Gerais do Comitê de Direitos Humanos sobre: Estados Unidos da América, 1995, pará. 266-304, e 2006, pará. 10) e Israel (2003, pará. 11, e 1998, pará.

10) e nas opiniões emitidas em casos individuais no procedimento de denúncia (Opiniões de 29 de julho de 1981, *López Burgos vs. Uruguai*, Comunicação No 52/1979; Opiniões de 29 de julho de 1981, *Lilian Celiberti de Casariego vs. Uruguai*, Comunicação No 56/79; Opiniões de 31 de março de 1983, *Mabel Pereira Montero vs. Uruguai*, Comunicação No 106/81). Mais recentemente, o Comitê de Direitos Humanos, em suas Observações Finais sobre Alemanha em 2012, tratou da questão de obrigação extraterritorial de proteção de direitos humanos, afirmando que a Alemanha deve “definir claramente que todas as empresas privadas com domicílio em seu território e/ou jurisdição devem respeitar, em todas as suas atividades, parâmetros de direitos humanos em conformidade com

o Pacto” e “adotar as medidas cabíveis para proteger as vítimas das atividades destas empresas privadas no exterior”.³⁶

Da mesma forma, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais tem aplicado a obrigação

extraterritorial de proteger direitos humanos durante seu procedimento de revisão periódica. Em 2011, o Comitê adotou suas Observações Finais sobre a Alemanha, nas quais destacou sua “preocupação de que o processo de formulação de políticas do Estado-Parte no que diz respeito a investimentos realizados por empresas alemãs no exterior e o apoio que o Estado presta a tais investimentos não leva em devida consideração os direitos humanos” e insta a Alemanha a “assegurar que suas políticas de investimento por empresas alemãs no exterior beneficiem os direitos econômicos, sociais e culturais nos países de destino desses financiamentos”.³⁷

O Comitê contra a Tortura (Conclusões e Recomendações: *Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, e os Territórios Dependentes*, CAT/C/CR/33/3, 10 de dezembro de 2004, pará. 4 (b), e *Comentário Geral N° 2: Aplicação do artigo 2 pelos Estados-Partes*, no Doc. da ONU CAT/C/GC/2 de 24 de janeiro de 2008) e o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais também têm reiterado o alcance extraterritorial de seus respectivos tratados (Observações Finais do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: Israel, E/C.12/1/Add.90, 26 de junho de 2003, pará. 15, e E/C.12/1/Add.27, pará. 11). O mesmo ocorre com a Corte Europeia de Direitos Humanos (decisão de 23 de março de 1995, *Loizidou vs. Turquia [Questões Preliminares]*, pará. 60).

**O PIDCP, o
PIDESC e a CDC
são aplicáveis
extraterritorialmente
no que diz respeito
a atos cometidos
pelo Estado no
exercício de sua
jurisdição fora de
seu próprio
território.**



WORLD BANK

regionais de direitos humanos, e seus critérios principais estão já consolidados. Várias exceções a esta regra foram reconhecidas em uma série de circunstâncias.³⁸

O artigo 3(1) somente menciona expressamente a ressalva de quando os recursos excederem prazos razoáveis, mas não prevê expressamente como exceção à regra de esgotamento a inexistência de recursos internos eficazes. Portanto, defensores de direitos humanos devem ter essa limitação em mente e adotar uma postura proativa para buscar, por meio da argumentação, superar essa restrição, fazendo uso da jurisprudência consolidada sobre exceções à regra de esgotamento dos recursos internos.

Organismos de direitos humanos têm ressaltado que a regra de esgotamento dos recursos internos deve ser interpretada com certa flexibilidade e sem formalismo excessivo, levando-se em consideração que esta tem sido aplicada no contexto de um sistema cujo objetivo é proteger direitos humanos e que a

aplicação dessa regra requer uma avaliação das circunstâncias particulares de cada caso.³⁹

Para se ter em mente:

O esgotamento de recursos internos está entre os fundamentos mais comuns utilizados pelos Estados para questionar a admissibilidade do caso perante outros procedimentos de denúncias em direitos humanos. Um problema adicional no caso do PF-PIDESC será a aplicação do critério de admissibilidade segundo o qual o peticionário deve apresentar a denúncia dentro de um ano após a violação ou o esgotamento dos recursos internos. Em países desprovidos de recursos eficazes para lidar com violações a direitos econômicos, sociais e culturais (DESC), os peticionários não precisarão esgotar os recursos internos e terão um ano a partir da violação para apresentar a denúncia.

Em outras circunstâncias, o dano causado pela violação de

direitos pode ser contínuo. Outros mecanismos já analisaram tais casos de violações contínuas no que diz respeito à tempestividade da denúncia. Portanto, mesmo se o ato ou a omissão inicial que deu ensejo à violação estiver fora do prazo no qual a denúncia deve ser apresentada, o fato de que a violação continua a ocorrer é suficiente para determinar que o caso pode ser apresentado.

Para serem esgotados, os recursos internos devem estar disponíveis e ser adequados e efetivos

A jurisprudência de direitos humanos tem estabelecido que, a fim de atender à regra de esgotamento, um recurso interno deve cumprir com três critérios:

- Deve estar *disponível* na prática;
- Deve ser *adequado* (ou suficiente) para reparar o dano ocorrido; e
- Deve ser *efetivo* sob as circunstâncias do caso em particular.

A finalidade da regra de esgotamento dos recursos internos

“O objetivo básico da regra de esgotamento dos recursos internos é propiciar ao Estado a oportunidade de reparar a violação utilizando o sistema jurídico nacional antes que um caso seja apresentado a um organismo internacional.”⁴⁴ Esse é um aspecto intrínseco ao caráter subsidiário do PF-PIDESC e dos mecanismos internacionais em geral. “O critério de esgotamento dos recursos internos no artigo 3(1) está intimamente ligado ao dever do Estado de propiciar recursos nacionais efetivos como forma de dar plena efetividade aos direitos consagrados no Pacto.”⁴¹

Como observou o Comitê em seu Comentário Geral No 9, sobre a aplicação no âmbito nacional do Pacto: “Um Estado-Parte que pretende justificar o fato de não oferecer nenhum recurso jurídico interno diante de violações de direitos econômicos, sociais e culturais deve demonstrar que estes recursos não são ‘meios apropriados’ nos termos do artigo 2o, parágrafo 1a do Pacto ou que, diante dos outros meios utilizados, eles são desnecessários. Isso será difícil de demonstrar, e o Comitê considera que, em muitos casos, os outros meios utilizados podem resultar ineficazes se não forem reforçados ou complementados com recursos judiciais.”⁴²

Não basta a existência formal de recursos

A disponibilidade, a adequação e a efetividade de um recurso devem ser suficientemente seguras, não somente em teoria, mas também na prática. A mera existência formal de recursos no ordenamento nacional não impõe a obrigação de que eles sejam usados em um determinado caso.⁴³

“Na ausência de recursos internos efetivos, o requisito de esgotamento previsto no artigo 3(1) não se aplicará.”⁴⁴

O que significa a disponibilidade de um recurso?

A *disponibilidade* de um recurso “depende de sua acessibilidade de direito e *de facto* para a vítima segundo circunstâncias específicas do caso”.⁴⁵ Conforme destacado acima, em termos de recursos disponíveis para violações aos direitos protegidos pelo Pacto, a disponibilidade de direito continua a ser limitada em muitos sistemas nacionais.⁴⁶ Para setores desfavorecidos da sociedade “a disponibilidade de fato dos recursos previstos pela lei está restringida por obstáculos sociais e econômicos de caráter estrutural ou sistemático. Os recursos internos podem se tornar ilusórios devido a barreiras econômicas, como a falta de assistência jurídica gratuita, a distância das cortes ou tribunais administrativos e os custos processuais, ou devido aos efeitos amplos das desigualdades estruturais sobre mulheres, migrantes, comunidades indígenas, grupos raciais e étnicos marginalizados e outros setores da sociedade discriminados de modo sistemático”.⁴⁷

O que significa que um recurso deve ser adequado?

A *adequação* de um recurso “depende da natureza da violação, do tipo de satisfação que se pode obter no caso de um resultado favorável e do objetivo das vítimas levando-se em consideração as circunstâncias particulares do caso”.⁴⁸ Violações dos direitos reconhecidos no Pacto relacionadas com medidas de política social que afetam um grande grupo de vítimas ou violações de direitos coletivos em geral não podem ser tratadas de maneira adequada por meio de recursos concebidos para resolver demandas individuais.⁴⁹ Portanto, no que diz respeito a esgotar recursos internos, os peticionários deveriam avaliar se existem recursos internos adequados para proteger os interesses de grupos e comunidades afetados e particularmente os aspectos coletivos dos direitos violados.

O que constitui um recurso efetivo?

A *efetividade* de um recurso depende da natureza da violação,

da natureza do recurso e da relação existente entre o recurso e os fatos do caso.⁵⁰ Para ser efetivo, “um recurso deve ser capaz de produzir o resultado para o qual foi concebido e oferecer uma possibilidade razoável de constituir um recurso efetivo”.⁵¹

Os elementos básicos de um recurso efetivo são:

- Sua exigibilidade;
- A independência do órgão decisório e o uso de normas jurídicas;
- A adequação de garantias de devido processo legal outorgadas às vítimas; e
- Sua rapidez (o artigo 3.1 menciona explicitamente, como exceção ao esgotamento dos recursos internos, os casos em que os recursos excederem prazos razoáveis).

Que tipos de recursos devem ser esgotados?

No que diz respeito aos tipos de recursos para os quais se aplica a regra de esgotamento, a jurisprudência considera que essa regra se aplica primordialmente a recursos judiciais. No entanto, a regra de esgotamento também se aplica a recursos administrativos, se eles estiverem disponíveis de fato e forem adequados e efetivos diante das circunstâncias particulares do caso. “Para cumprir com estes critérios e atender a regra, recursos administrativos devem ser disponibilizados por um órgão decisório que seja imparcial e independente que tenha competência para emitir decisões exequíveis, e que aplique parâmetros legais claramente definidos. Os procedimentos devem assegurar devido processo legal, inclusive a possibilidade de controle judicial, e os recursos devem ser céleres.”⁶²

Situações em que as exceções à regra de esgotamento de recursos se aplicam: inexistência de recursos adequados e efetivos no âmbito nacional

Muitos sistemas nacionais carecem de recursos adequados e efetivos contra violações de direitos reconhecidos pelo Pacto, inclusive recursos judiciais ou recursos administrativos exequíveis que garantam o devido processo legal. Nestes casos, *exceções à regra de esgotamento de recursos se aplicam*. Os parâmetros que têm sido desenvolvidos, seja por meio de mecanismos universais ou regionais, são muito importantes para demonstrar a ausência de recursos disponíveis, adequados e efetivos no âmbito nacional.

Como já mencionado, o artigo 3(1) inclui expressamente

Alguns casos de inexistência de recursos efetivos: obstáculos econômicos e financeiros ao acesso à justiça, situações de desigualdade estrutural, elevados custos processuais e distância dos tribunais⁵³

De acordo com alguns órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), o primeiro problema que afeta o direito ao acesso à justiça na área de direitos sociais é a existência de obstáculos econômicos ou financeiros no acesso às cortes e no alcance da obrigação positiva do Estado de remover esses obstáculos para garantir um direito efetivo de ser ouvido por um tribunal. Nesse sentido, o SIDH tem estabelecido a obrigação dos Estados de remover quaisquer obstáculos no acesso à justiça que tenham origem na posição econômica das pessoas. Tanto a Corte Interamericana, quanto a Comissão Interamericana de Direitos Humanos estabeleceram a obrigação, em certas circunstâncias, de prover serviços jurídicos gratuitos a pessoas sem recursos, a fim de evitar uma violação de seu direito às garantias judiciais e à proteção judicial efetiva.⁵⁴

Por sua vez, o SIDH já começou a identificar algumas situações de desigualdade estrutural que limitam o acesso à justiça a determinados segmentos da sociedade. Nestes casos, o SIDH tem notado que os Estados possuem a obrigação de prover serviços jurídicos gratuitos e de fortalecer mecanismos comunitários nesta seara, a fim de facilitar que tais setores sociais em situação de desvantagem e desigualdade tenham acesso às instâncias nacionais de proteção de direitos e à informação sobre os direitos que eles possuem e os recursos disponíveis para sua tutela.⁵⁵

Pelo mesmo motivo, o SIDH tem estabelecido que os custos processuais, sejam eles judiciais ou administrativos, e a localização dos tribunais são fatores que podem também resultar na impossibilidade do acesso à justiça e, portanto, levar a uma violação das garantias judiciais. Os órgãos do SIDH têm determinado que um processo cujos custos sejam proibitivos viola o Artigo 8o da Convenção Americana. Nesse sentido, a Comissão decidiu que recursos judiciais criados para rever decisões administrativas não devem somente ser rápidos e efetivos, mas também “econômicos” ou módicos.⁵⁶

somente a exceção de recursos que excedem prazos razoáveis. Não há menção alguma a recursos inadequados ou ineficazes, como exceção à regra de esgotamento de recursos internos. Portanto, os defensores devem ter em mente essa limitação e lançar mão, de maneira proativa, de argumentos para superá-la, utilizando a jurisprudência existente sobre as exceções à regra de esgotamento de recursos em casos de inexistência de recursos adequados e efetivos. Por exemplo, no caso do *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) vs. Sudão* perante a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, a Comissão declarou o caso admissível depois que o Sudão não propiciou acesso a recursos internos às vítimas de violações de direitos humanos na região de Darfur, bem como levou em

consideração a dimensão das violações e a grande quantidade de vítimas.⁵⁸

Ônus de prova referente ao esgotamento de recursos internos e dispensa deste requisito

Se um Estado questiona a admissibilidade da denúncia alegando que não foram esgotados os recursos internos, o Estado deve demonstrar que um recurso não esgotado está disponível na prática e que é adequado e efetivo sob as circunstâncias particulares do caso.⁵⁹ Os órgãos regionais de direitos humanos e o Comitê de Direitos Humanos utilizam algo similar à inversão do ônus da prova no que diz respeito ao esgotamento dos recursos internos.⁶⁰ “Quando o peticionário alega de maneira convincente que os recursos internos foram esgotados ou que uma exceção a este requisito se aplica, se o Estado deseja questionar tal esgotamento, ele possui o ônus de provar que o recurso era efetivo e estava disponível em teoria e na prática no momento adequado, ou seja, que estava acessível.”⁶¹ O Estado também possui o ônus de provar que existe um recurso interno capaz de “propiciar reparação para as denúncias do peticionário e oferece chances razoáveis de que este recurso seja exitoso”.⁶²

A prova da existência formal de recursos não basta para liberar o Estado do ônus da prova. O Estado deve proporcionar informação detalhada sobre os recursos que estavam disponíveis para o peticionário sob as circunstâncias do caso, junto com provas de que existiria uma possibilidade razoável de que os recursos fossem efetivos.⁶³ Se o Estado apresentar tal prova, o ônus de prova recai sobre o peticionário, que deve demonstrar que os recursos identificados pelo Estado foram esgotados ou que se trata de um caso em que a exceção à regra de esgotamento de recursos se aplica. Essa designação do ônus da prova reflete o reconhecimento de que o Estado ocupa posição significativamente mais vantajosa do que o peticionário no que diz respeito ao acesso a provas referentes ao esgotamento de recursos internos.⁶⁴

Para se ter em mente:

Quando quiser apresentar uma denúncia, o peticionário deve oferecer uma das seguintes informações:

- Informação que indique que os recursos internos foram esgotados, incluindo recursos específicos utilizados, o mérito dos argumentos apresentados perante mecanismos internos e se estes mecanismos emitiram uma decisão final;
- Como alternativa, informação que prove que não há recursos internos disponíveis ou, caso estes recursos estejam disponíveis, que uma ou mais exceções reconhecidas à

Casos de inexistência de procedimentos judiciais efetivos para a proteção dos direitos sociais

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos estabeleceu parâmetros concretos para avaliar se existe proteção jurídica efetiva dos direitos sociais. Mecanismos interamericanos de direitos humanos têm a obrigação de propiciar recursos jurídicos adequados e efetivos para a proteção de direitos sociais, tanto do ponto de vista individual, quanto coletivo. Tradicionalmente, as ações judiciais previstas no ordenamento jurídico haviam sido pensadas como forma de proteção de direitos civis e políticos tradicionais. Grande parte dos países do hemisfério tem elaborado e regulado ações judiciais simples e céleres para proteger direitos em situações sérias e urgentes. No entanto, muitas vezes essas ações não são adequadas para proteger direitos sociais. Muitas vezes isso se deve aos limites da legitimidade de grupos ou coletivos de vítimas afetados por violações, ou por atrasos burocráticos em procedimentos judiciais, o que os torna ineficazes. Em alguns casos, há problemas para ter acesso a esses recursos porque a proteção exclui alguns direitos sociais que não são vistos como direitos fundamentais, ou porque esses requisitos formais para a sua admissão são extremamente onerosos.⁵⁷

regra de esgotamento de recursos internos se aplicam (não disponíveis de direito ou de fato, ineficazes ou inadequados).⁶⁵

ii. Peticionário deve em geral apresentar a denúncia dentro do prazo de um ano depois de esgotados os recursos internos ou da própria violação

Artigo 3(2), PF-PIDESC

O Comitê deverá declarar uma comunicação inadmissível quando:

a) Não for submetida no prazo de um ano após o esgotamento dos recursos internos, exceto nos casos em que o autor possa demonstrar que não foi possível submeter a comunicação dentro desse prazo.

O PF-PIDESC estabelece um requisito que não existe em outros tratados do sistema universal de direitos humanos: a necessidade de que as denúncias sejam apresentadas dentro de um ano após o esgotamento dos recursos internos, exceto nos casos em que o autor possa demonstrar que não foi possível

Obstáculos para a implementação das sentenças juridicamente vinculantes como indicativos da inexistência de proteção judicial efetiva

O direito à proteção jurídica efetiva exige que os procedimentos judiciais voltados a proteger direitos sociais não imponham condições ou obstáculos que os impossibilitem de cumprir os fins para os quais foram criados. Portanto, o SIDH tem verificado que em certos casos há fortes obstáculos e restrições para a execução de sentenças vinculantes contra Estados, especialmente no que diz respeito a julgamentos que reconhecem direitos pertinentes à previdência social. A tendência de utilizar legislação de emergência nesta área limita a possibilidade dos Estados de executar obrigações patrimoniais e outorga privilégios exorbitantes à administração em relação às pessoas cujos direitos já foram reconhecidos por via judicial.⁶⁶

Argumentos para a regra de esgotamento de recursos em casos de DESC

Os argumentos que os peticionários devem utilizar para que o Comitê DESC avalie se os recursos internos foram esgotados relacionam-se a fatores específicos a violações de direitos perante o Pacto. Estes fatores incluem: a natureza sistemática ou coletiva de muitas violações; a ausência de recursos judiciais em diversos sistemas nacionais; e a necessidade de esclarecer os parâmetros referentes à adequação e efetividade dos recursos não judiciais disponíveis em casos de violações.⁶⁷

fazê-lo dentro deste limite de tempo.⁶⁸ No entanto, o requisito está presente nos sistemas regionais de direitos humanos, tais como o sistema interamericano, o sistema europeu e o sistema africano. O fundamento para esse requisito é assegurar que a situação examinada seja atual e que a denúncia seja séria.

Não obstante, sistemas regionais de direitos humanos têm definido diversas exceções a essa regra geral em algumas circunstâncias. Por exemplo, no caso de *Plan de Sánchez Massacre vs. Guatemala*,⁶⁹ a Comissão Interamericana de Direitos Humanos declarou admissível um caso que ocorreu dezesseis anos antes da apresentação da denúncia, muito embora a Comissão adote a regra de que os casos devem em geral ser apresentados seis meses depois do esgotamento dos recursos internos. A Comissão decidiu pela admissibilidade do caso, levando em consideração a violência contínua na Guatemala no momento e, portanto, notando a impossibilidade das vítimas dessa violência de ter acesso a mecanismos internos de justiça e responsabilização.

iii. Não deve haver outro caso pendente ou decidido sobre a mesma matéria perante o próprio Comitê ou em outro processo internacional de investigação ou de resolução amistosa de conflitos⁷⁰

Artigo 3(2), PF-PIDESC

O Comitê deverá declarar uma comunicação

Alguns exemplos sobre a existência ou não de litispendência ou coisa julgada (matéria já examinada por dois ou mais organismos internacionais)

Uma denúncia que contém os mesmos fatos não pode ser apresentada perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o Comitê DESC sob o processo de denúncia, porque ambos os órgãos são competentes para decidir sobre a matéria e produzem um relatório no caso individual decidindo se os fatos alegados constituem ou não uma violação de direitos econômicos, sociais e culturais, e para emitir recomendações a título de reparação ao Estado-Parte.

No entanto, a prática dos órgãos de tratado das Nações Unidas tem amplamente confirmado que o requisito de inexistência de litispendência ou coisa julgada não se aplica quando um caso for apresentado ao mesmo tempo perante um procedimento de denúncia estabelecido por um órgão de tratado e perante um procedimento especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU (por exemplo, procedimentos perante Relatores Especiais). Trata-se de uma prática vastamente utilizada, cujo fundamento jurídico decorre do fato de que procedimentos de denúncias individuais, pertencentes ao sistema de tratados da ONU, e os relatores especiais, ligados ao sistema extraconvencional da ONU, do qual o Conselho de Direitos Humanos faz parte, são de natureza distinta.⁷⁷ Nesse sentido, o Comitê de Direitos Humanos decidiu que: “procedimentos ou mecanismos extraconvencionais estabelecidos pela Comissão de Direitos Humanos da ONU e incorporados ao Conselho de Direitos Humanos, cujo mandato consiste em avaliar situações de direitos humanos em um determinado país ou território ou os principais tipos de violações de direitos humanos no mundo, e publicar um relatório a respeito, não constituem um procedimento internacional de investigação ou resolução amistosa de conflitos no sentido do artigo 5o, pará. 2(a) do Protocolo Facultativo (do PIDCP)”.⁷²

inadmissível quando:

c) A mesma questão já tiver sido apreciada pelo Comitê ou tiver sido ou esteja a ser examinada no âmbito de outro processo internacional de investigação ou de resolução amistosa de conflitos.

Uma denúncia também pode ser inadmissível se a questão tiver sido apresentada ou ainda estiver pendente perante qualquer outro procedimento internacional de investigação ou resolução amistosa de conflitos que tenha características similares às do Comitê DESC (uma natureza ou escopo *quasi*-judicial ou judicial semelhante) e se puder produzir resultados similares aos do PF-PIDESC para a vítima, isto é, procedimentos que podem levar ao reconhecimento de uma responsabilidade internacional do Estado por violar um direito protegido por um tratado ou por descumprir uma obrigação estabelecida em um tratado.

iv. Denúncias devem ter como objeto fatos que tenham ocorrido depois da entrada em vigor do presente Protocolo para o Estado-Parte em questão

Artigo 3(2), PF-PIDESC

O Comitê deverá declarar uma comunicação inadmissível quando:

b) Os fatos que constituem o objeto da comunicação tiverem ocorrido antes da entrada em vigor do presente Protocolo para o Estado-Parte em questão, salvo se tais fatos persistiram após tal data.

Em princípio, os fatos que são objetos de uma denúncia precisam ter ocorrido antes da entrada em vigor do PF-PIDESC. Nesse sentido, o artigo 3(2) estabelece o princípio de não retroatividade das obrigações decorrentes do tratado e reconhece a exceção já consolidada na jurisprudência de violações de natureza contínua.

A exceção das violações contínuas

Segundo o Comitê de Direitos Humanos e outros organismos de direitos humanos, a exceção das violações contínuas diz respeito a situações em que os fatos que fundamentam uma denúncia persistem ou geram efeitos que continuam ao longo do tempo, e estes, por si próprios, constituem uma violação dos direitos protegidos.⁷³ No Comentário Geral No 33 sobre as obrigações dos Estados-Partes do Primeiro Protocolo Facultativo do PIDCP, o Comitê de Direitos Humanos afirma que “ao responder uma comunicação que parece estar relacionada a uma questão anterior à entrada em vigor do Protocolo Facultativo para um determinado Estado-Parte (a norma *ratione temporis*), o Estado-Parte deve invocar explicitamente esta circunstância, inclusive

comentando sobre a possível continuação dos efeitos de uma infração passada".⁷⁴

v. Outros requisitos de admissibilidade

Os demais incisos do parágrafo 2o estabelecem outros requisitos de admissibilidade:

- **Denúncias devem ser apresentadas por escrito**

As denúncias podem ser apresentadas em qualquer das seis línguas oficiais da ONU: inglês, francês, espanhol, chinês, árabe e russo. Não são permitidas denúncias orais, gravadas ou filmadas em vídeo. No entanto, as denúncias podem estar acompanhadas de documentos e informações adicionados em diversos formatos e destinados a respaldar e/ou provar a violação alegada.

- **Denúncias não podem ser anônimas**

O PF estabelece que não são admitidas denúncias anônimas.

No entanto, o autor da denúncia (a vítima ou seu representante legal que atua em seu nome) pode solicitar que se mantenha oculta a identificação das vítimas durante a análise do caso e na decisão final do Comitê. É provável que o Comitê concorde, se assim for solicitado, em substituir o nome do autor por suas iniciais nos documentos publicados. Trata-se de uma prática comum de outros órgãos de tratado de direitos humanos da ONU.⁷⁵

O Comitê também pode concordar em não revelar o nome do autor ao Estado quando o indivíduo ou as pessoas a ele associadas podem ser expostos a represálias.⁷⁶

Justifica-se a confidencialidade da denúncia em nome da segurança da vítima. No entanto, "peticionários devem ter em mente que, até o momento, há poucos exemplos na prática do sistema internacional de direitos humanos que aceitam o anonimato da vítima em todas as fases do procedimento".⁷⁷ Por exemplo, revelar o nome da vítima pode ser necessário para que o Estado implemente as recomendações do Comitê. Contudo, informação pessoal não deve ser revelada se o autor solicitou que o caso fosse tratado em sigilo e não se chegou a acordo algum sobre se a informação deveria ser revelada ou não.

- **Denúncias deveriam ser confiáveis ou estar suficientemente fundamentadas**

A exigência de que a denúncia seja suficientemente fundamentada implica que todas as denúncias a mecanismos internacionais devem atender a um mínimo grau de seriedade, especialmente quando feitas em nome das supostas vítimas (e não diretamente por elas).⁷⁸ Neste sentido, a denúncia deve conter informação de quando, onde e como ocorreu a suposta violação.⁷⁹ É necessário propiciar dados ou informações

Dispensa do requisito nos Sistemas Europeu e Interamericano

A Corte Europeia de Direitos Humanos, a Comissão Interamericana e a Corte Interamericana de Direitos Humanos já estabeleceram que o Estado pode implícita ou explicitamente dispensar o requisito de esgotamento de recursos internos, já que a regra foi concebida para beneficiar o Estado e opera a seu favor. Se o Estado deixa de alegar, na fase inicial do procedimento, que os recursos não foram esgotados, presume-se que o Estado dispensou este requisito.⁸⁰ Depois de feita, a renúncia é irrevogável. Este enfoque se fundamenta em princípios de equidade e economia processual, levando-se em consideração que o esgotamento de recursos internos é um requisito de admissibilidade de natureza processual, isto é, é um requisito criado para benefício do Estado. Considerando esta jurisprudência, peticionários podem solicitar ao Comitê DESC que reconheça que o Estado pode dispensar a regra de esgotamento de recursos internos e que se este último não alega o não esgotamento dos recursos internos na primeira oportunidade que tiver, não poderá fazê-lo em etapas posteriores do procedimento.⁸¹

O ônus da prova no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

Em seu Regulamento, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos reconhece que o Estado deve assumir o ônus de provar o não esgotamento dos recursos internos nos casos em que o peticionário não possui acesso a provas necessárias para demonstrar o esgotamento. O Regulamento prevê que, quando o peticionário alega que não possui condições de provar o esgotamento, cabe ao Estado demonstrar que os recursos existentes na legislação interna foram previamente esgotados, a menos que isso já esteja claro a partir dos documentos do caso.

O caso das remoções forçadas como violações contínuas

Cabe destacar que muitas violações de direitos econômicos, sociais e culturais possuem efeitos que são de caráter contínuo e, por si sós, constituem violações ao Pacto, como no caso de remoções forçadas, que podem resultar em privações contínuas de direitos à moradia, saúde, educação, alimentação e água. Os petionários devem sustentar que a exceção à regra de esgotamento de recursos internos estende-se aos efeitos contínuos de uma violação passada, conforme a jurisprudência estabelecida de direitos humanos.

Por exemplo, o caso *Comunidade Moiwana vs. Suriname*, perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, diz respeito à remoção forçada de uma comunidade indígena um ano antes da entrada em vigor da Convenção Americana de Direitos Humanos. A Corte decidiu que possuía competência no caso sobre as violações contínuas causadas pela remoção forçada, dado que estes efeitos ocorreram depois da entrada em vigor da Convenção no Suriname.⁸²

específicas com relação às violações dos direitos da vítima.⁸³ Não basta confiar exclusivamente na informação sobre o contexto mais geral, como políticas habitacionais que não atendem às necessidades de setores vulneráveis da população ou estatísticas globais como a taxa de analfabetismo entre populações indígenas, a porcentagem da falta de acesso a tratamento de saúde, etc. Informações contextuais ajudarão a identificar as causas sistêmicas de violações individuais, mas o autor deve também especificar as atuais experiências do indivíduo ou grupo de indivíduos que alegam que seus direitos foram violados.⁸⁴

No entanto, o Comitê DESC pode solicitar informações adicionais dos petionários, quando considerar que a denúncia não está suficientemente justificada, conforme detalhado no artigo 2o do Regulamento.⁸⁵

- Denúncias não podem ser exclusivamente baseadas em notícias divulgadas pelos meios de comunicação

O propósito da inclusão desta regra parecer ser o de assegurar que as denúncias apresentadas em nome de vítimas ou grupos

de vítimas tenham um mínimo de fundamento, inclusive provas diretamente apresentadas pelas vítimas ou provas confiáveis apresentadas por terceiros. Isso é especialmente importante nos casos em que denúncias são submetidas por terceiros, uma vez que são raras as situações em que uma denúncia apresentada diretamente por vítimas se baseia apenas em notícias divulgadas pelos meios de comunicação.

vi. Denúncias que não revelem uma clara desvantagem ou apresentem uma questão séria de importância geral

Artigo 4o, PF-PIDESC

O Comitê pode, se necessário, recusar a apreciação de uma comunicação quando esta não demonstrar que o autor sofreu uma desvantagem evidente, exceto se o Comitê considerar que a comunicação suscita uma questão grave de relevância geral.

O artigo 4o do PF-PIDESC é um mecanismo único entre os órgãos de tratado do sistema ONU. Ele foi proposto durante o Grupo de Trabalho Aberto como uma forma de permitir que o Comitê se recuse a analisar casos que não tratam de uma desvantagem evidente se a carga de trabalho do Comitê for demasiada, a fim de que o Comitê possa concentrar-se em denúncias mais importantes. Não se trata de um requisito de admissibilidade, mas sim de uma possibilidade a que o Comitê DESC pode recorrer de maneira discricionária.

Os Estados podem alegar que as denúncias devem mostrar uma “desvantagem evidente” ou uma “questão de relevância geral” na fase inicial de admissibilidade, mas defensores e petionários devem resistir a esta interpretação.⁸⁶ Apenas se for necessário devido à sobrecarga de trabalho do Comitê, este último deve solicitar informação adicional por parte dos petionários de acordo com desvantagem sofrida ou se a denúncia tratar de uma questão grave de relevância geral.⁸⁷ Portanto, não cabe aos Estados-Partes invocar o artigo 4o sob o argumento de que o Comitê deveria deixar de analisar uma denúncia. De acordo com uma interpretação progressista, o Comitê deveria esclarecer que, dentro do funcionamento normal do procedimento de denúncias, o artigo 4o não deve constituir um critério adicional a ser preenchido pelos autores das denúncias.⁸⁸

Em geral, no entanto, as supostas violações dos direitos reconhecidos no Pacto causarão uma desvantagem evidente às vítimas. Será relativamente fácil argumentar na denúncia que o autor sofreu uma desvantagem evidente e que a questão apresentada é grave e de relevância geral. Esta informação, em

Argumentos a favor de não considerar a desvantagem evidente como um critério de admissibilidade

- Para que o artigo 4o não seja considerado um critério adicional de admissibilidade com a possibilidade de rejeitar a análise de denúncias que sejam sérias e mereçam atenção, os peticionários podem apresentar argumentos baseados na seguinte interpretação do artigo 4o:
- Este é um dispositivo excepcional que deve ser aplicado somente quando for “necessário”, e não durante o funcionamento normal do procedimento de denúncias;
- O termo “necessário” refere-se à avaliação pelo Comitê DESC das limitações de sua capacidade de analisar denúncias e da melhor alocação de seus recursos à luz da carga de trabalho existente;
- O artigo 4o não pode ser invocado ou defendido pelo Estado-Parte como embasamento para desconsiderar uma denúncia; e
- Trata-se de uma análise discricionária em que o Comitê não está obrigado a aplicar este dispositivo.⁸⁹

geral, servirá para fortalecer outros argumentos referentes à legitimidade ativa e a recursos.

3.7. Mérito

Para obter informações úteis sobre como argumentar o mérito de uma denúncia, ver a [Seção 2](#) desta publicação. A [Seção 4](#) comenta sobre os direitos processuais e substantivos, incluindo estratégias para desenvolver uma argumentação efetiva e para apresentar informações adicionais detalhadas, como as que constam nos Comentários Gerais do Comitê DESC e a jurisprudência comparada de outros mecanismos internacionais.

3.8. Recursos

Os peticionários podem desempenhar um papel fundamental no processo de determinar os recursos cabíveis.⁹⁰ Em teoria, os peticionários podem antecipar e conceber recursos possíveis e factíveis desde a apresentação inicial do caso, de

maneira a influenciar as opiniões e estratégias adotadas pelo Comitê para implementação efetiva do direito o mais rápido possível dentro do procedimento de denúncia. Em especial, em casos relacionados a violações da obrigação de cumprir, os peticionários devem considerar recursos que conduzam a uma justiça transformadora e não simplesmente reparativa.⁹¹ Enquanto a última busca colocar o peticionário na mesma posição ocupada antes da violação em questão, a justiça transformadora leva a remediar as violações subjacentes (incluindo aquelas de natureza estrutural ou sistemática, e as violações da obrigação de cumprir com os direitos do Pacto), e, portanto, aproximar o peticionário do gozo pleno dos direitos em questão.

O Protocolo não detalha o escopo das recomendações (em termos de restituição) oferecidas pelo Comitê depois de concluir que houve uma violação no caso concreto. Portanto, o Comitê DESC é livre para valer-se em grande medida das sugestões de vítimas, do direito público internacional, do direito e da jurisprudência em direitos humanos, bem como da experiência do próprio Comitê DESC em elaborar recomendações em suas Observações Finais.⁹² Dessa forma, peticionários deveriam ser proativos em sugerir a adoção de recomendações específicas. No âmbito das denúncias de caráter coletivo, as comunidades afetadas, grupos ou povos tribais ou indígenas também podem solicitar que as recomendações do Comitê DESC incluam elementos de justiça transformadora, bem como prevejam a participação ampla de diferentes categorias de pessoas afetadas (por exemplo, mulheres, crianças ou pessoas com deficiência), bem como o reconhecimento de autoridades tradicionais, nos casos que dizem respeito a comunidades indígenas.⁹³

Participação dos Estados e outros organismos e especialistas

O Protocolo também prevê a participação do Estado. Essa participação é necessária a fim de que o Comitê e os peticionários tenham pleno conhecimento dos desafios que envolvem a implementação e das características específicas das responsabilidades do Estado. O Protocolo prevê em seu artigo 6(2) que, ao responder às denúncias transmitidas pelo Comitê, o “Estado-Parte deve submeter ao Comitê explicações ou declarações por escrito, sobre o mérito e o recurso, caso haja, que tenham sido adotados por aquele Estado-Parte”. No artigo 9, o Protocolo ainda determina que os Estados devem submeter ao Comitê dentro de seis meses “informação sobre quaisquer medidas que o Estado-Parte tomou em resposta às orientações e recomendações do Comitê”, e permite que o Comitê convide o Estado a apresentar informações adicionais

O direito a interpor um recurso e à reparação no direito internacional

O direito a interpor recursos e a obter reparações é parte fundamental do direito internacional dos direitos humanos. Todos os principais instrumentos internacionais de direitos humanos reconhecem o direito a um recurso “efetivo” após a violação de um direito. Da mesma forma, sob o direito internacional, o Estado responsável está sob a obrigação de reparar integralmente o dano causado por um ato ilícito internacional (cf. artigo 31 do Projeto de Artigos sobre Responsabilidade do Estado por Atos Internacionalmente Ilícitos da Comissão de Direito Internacional, 2001). No direito internacional, os recursos possuem o objetivo de reparar violações de direitos humanos sofridas por vítimas da forma mais plena possível. Quando um Estado-Parte viola um artigo do Pacto, por ação ou omissão, ele possui a responsabilidade internacional de reparar a situação ao propiciar às vítimas “recursos adequados, efetivos, céleres e apropriados, inclusive reparação” (Princípios e Diretrizes Básicos da ONU sobre o Direito de Vítimas de Violações em Massa de Direitos Humanos a Interpor Recursos e Obter Reparções, art. 11). De acordo com o que os princípios e a jurisprudência internacional já estabeleceram, reparações apropriadas para vítimas de violações de direitos humanos podem incluir medidas de restituição, indenização, reabilitação, satisfação e garantias de não repetição (Princípios e Diretrizes Básicos da ONU sobre o Direito de Vítimas de Violações em Massa de Direitos Humanos a Interpor Recursos e Obter Reparções [n. 3 acima], Art. 2[c]).

posteriormente para incluir em seus relatórios.

Além disso, o processo estabelecido para determinar as possíveis soluções em um dado caso pode ser enriquecido pela uma interação com outros organismos ou especialistas focados na determinação de causas ou consequências da violação. Tais organizações e especialistas podem ajudar a formular uma resposta mais adequada à situação em questão.⁹⁴ Os artigos 8.1 e 8.3, uma novidade do Protocolo, apoiam

essa possibilidade uma vez que eles permitem que o Comitê examine outras informações além daquelas apresentadas pelas partes. A apresentação de amici curiae poderia desempenhar um papel importante ao apresentar ao Comitê diferentes alternativas de restituição a partir da experiência acumulada de ONGs nacionais e internacionais com o litígio de direitos econômicos, sociais e culturais.⁹⁵

Escopo e alcance da proteção

Reparações têm tomado diferentes formas dependendo do órgão que as concede, incluindo: medidas de restituição, indenização, reabilitação, satisfação e garantias de não repetição. Além disso, conforme mencionado acima, quando apropriado, deve-se promover justiça transformativa, e não meramente a justiça restaurativa. Os Princípios e Diretrizes Básicos da ONU sobre o Direito de Vítimas de Violações em Massa de Direitos Humanos e de Graves Violações do Direito Humanitário Internacional a Interpor Recursos e Obter Reparções (Princípios Básicos) classificam estas diferentes categorias e proporcionam exemplos, alguns deles aplicáveis diretamente, enquanto outros podem ser ajustados ao contexto de violações de direitos econômicos, sociais e culturais.

De acordo com o direito internacional, em geral, os Estados são obrigados a prover restituição por seus atos internacionalmente ilícitos, sempre que isso “não (for) materialmente impossível” e “não acarretar um ônus totalmente desproporcional com relação ao benefício decorrente da restituição ao invés da indenização” (Projeto de Artigos sobre Responsabilidade do Estado por Atos Internacionalmente Ilícitos da Comissão de Direito Internacional, artigo 35).

“Reparação do dano causado pela violação de uma obrigação internacional consiste na restituição plena (*restitutio in integrum*), que inclui o reestabelecimento da situação anterior e a reparação das consequências da violação, e a determinação dos danos patrimoniais e extrapatrimoniais, inclusive o dano moral” (Corte IDH, *Velásquez-Rodríguez vs. Honduras* (Reparações e Custas), Julgamento de 21 de julho de 1989, Série C No 7, pará. 25-26). Muito embora restituição seja o método preferido de reparação, outras medidas, como indenização, satisfação, reabilitação ou não repetição, são em geral medidas apropriadas em casos de dano irreparável decorrente de violações de direitos humanos ou quando a vítima prefere outras respostas do Estado em vez da restituição. Em algumas denúncias apresentadas para o procedimento do Protocolo, a restituição parcial, ao menos, pode continuar a ser uma forma factível de reparação, como em casos envolvendo remoções forçadas e demissões sem justa causa, quando há a possibilidade de reverter de maneira efetiva parte do dano infringido ao indivíduo ou grupo em questão.⁹⁶

No entanto, restituição não é uma opção, e outras formas de reparação podem ser necessárias nos casos em que as violações de direitos econômicos, sociais e culturais (DESC) são atribuídas à omissão do Estado em adotar um plano nacional ou as medidas necessárias, para implementar os direitos previstos no Pacto, ou quando se trata de violações de diversos direitos com consequências irreparáveis para as vítimas.⁹⁷

Medidas individuais e gerais

A fim de reparar os prejuízos sofridos pelas vítimas de maneira mais plena possível e para prevenir futuras violações, em muitos casos será necessário adotar medidas individuais e gerais de reparação. Por isso, será fundamental que o Comitê DESC esteja aberto a recomendar ambos os tipos de medidas que abarcam diferentes formas de reparação, quando convier.

Nas denúncias apresentadas ao Comitê, peticionários provavelmente recomendarão tanto medidas de reparação imediata (que podem envolver restituição ou indenização a prejuízos irreparáveis), bem como medidas complexas que envolvam o diálogo com indivíduos e grupos afetados para determinar as medidas necessárias com vistas a obter resultados adequados e sustentáveis por meio de reformas de longo prazo e para prevenir violações futuras.

A competência do Comitê para recomendar medidas gerais e específicas

O Comitê tem reconhecido claramente sua competência para recomendar medidas específicas e gerais visando reparar a omissão do Estado em respeitar, proteger ou cumprir quaisquer dos direitos consagrados no Pacto. Em uma declaração de 2007 sobre como avaliaria o cumprimento do Pacto pelos Estados por meio de denúncias apresentadas sob o Protocolo,⁹⁸ o Comitê confirmou que já havia antecipado que seriam necessários ambos os tipos de recomendações de reparação para enfrentar violações a DESC. Alinhado com a prática de outros órgãos de tratado, o Comitê sinalizou que suas recomendações versariam tanto sobre medidas voltadas especificamente para a vítima individual (como restituição ou indenização), quanto medidas mais gerais voltadas a lidar com as causas profundas

Diferentes categorias de reparações

- **Restituição**, sempre que possível, deve fazer com que a vítima retorne à situação existente antes da ocorrência da violação ao direito internacional de direitos humanos. A restituição inclui regresso ao local de residência, reintegração do emprego, devolução dos bens, reestabelecimento da liberdade, gozo de direitos humanos, identidade, vida familiar e cidadania (cf. Princípios Básicos, regra 19).

- **Indenização** deveria ser provida para todos os danos economicamente mensuráveis, que podem incluir dano físico ou mental; oportunidades perdidas, em particular no que diz respeito a emprego, educação e benefícios sociais; danos materiais e lucros cessantes; danos morais; custas com advogados ou peritos, medicamentos, serviços médicos e serviços sociais e psicológicos (cf. Princípios Básicos, regra 20).

- **Reabilitação** inclui tratamento médico e psicológico, bem como serviços jurídicos e sociais (cf. Princípios Básicos, regra 21).

- **Satisfação** poderia incluir medidas voltadas a pôr fim à perpetuação de violações: uma declaração oficial ou uma decisão judicial que restabelece a dignidade, a reputação e os direitos da vítima e de pessoas a ela intimamente ligadas; desculpa pública, inclusive reconhecimento de fatos e da responsabilidade do Estado por violações; a imposição de sanções judiciais e administrativas aos responsáveis por violações; inclusão de um relato preciso das violações passadas no ensino do direito internacional de direitos humanos, assim como em material didático e de treinamento em todos os níveis (cf. Princípios Básicos, regra 22).

- **Garantias de não repetição** destinadas a evitar a repetição de violações de direitos humanos similares pelo mesmo Estado, podendo incluir o estabelecimento de recursos internos para lidar com violações de direitos econômicos e sociais; fortalecer a independência e o funcionamento adequado do poder judicial; proteger profissionais das áreas do direito, medicina, saúde pública, mídia e outros setores correlatos, assim como defensores de direitos humanos; promover, com prioridade e de forma contínua, educação em direitos humanos em todos os setores da sociedade; promover mecanismos de prevenção, monitoramento e resolução de conflitos sociais; revisar e reformar leis de combate a violações de direitos econômicos, sociais e culturais (cf. Princípios Básicos, regra 23).

A prática do Comitê CEDAW: medidas individuais e sistemáticas

Em suas “recomendações relacionadas com o autor da denúncia”, o Comitê CEDAW indica com frequência medidas amplas de “reparação apropriada” ou “indenização adequada” (para danos “materiais” e/ou “morais”), ambas “proporcionais à gravidade das violações.” No entanto, o Comitê CEDAW muitas vezes soma a estas recomendações outras medidas específicas, como restituição (por exemplo, no caso de remoções forçadas, “moradias equivalentes em termos de qualidade, localização e tamanho”), reabilitação (“proporcional ao [...] estado de saúde [da vítima]”) e – no primeiro e mais famoso caso do Comitê CEDAW, sobre violência doméstica – uma série de medidas específicas, incluindo assistência imediata, refúgio, assistência a menores, assistência jurídica e outras medidas voltadas a restaurar e proteger a integridade física e mental da vítima.⁹⁹

Em suas “recomendações gerais”, o Comitê CEDAW tem também sugerido a todos os Estados medidas bastante específicas para garantir a não repetição de violações, inclusive medidas para reformar, promulgar, implementar, interpretar ou revogar certas leis ou dispositivos legais; implementação e avaliação de uma estratégia nacional para garantir não repetição, medidas para assegurar a disponibilidade de abrigos para vítimas financiados pelo Estado, ou acesso adequado e economicamente viável a tratamento de saúde apropriado; regulação específica negativa e positiva de instituições privadas de saúde e centros de detenção; e capacitação específica ou mecanismos de monitoramento para membros do poder judiciário, política, sociedade civil e profissionais da saúde (inclusive integrando o CEDAW, seu protocolo facultativo e os comentários gerais do Comitê CEDAW ao ordenamento jurídico nacional).¹⁰⁰

das violações, conforme for apropriado em uma análise caso a caso. Ao recomendar medidas gerais para influenciar reformas sistemáticas, o Comitê afirmou que chegaria a sugerir objetivos e parâmetros para auxiliar o Estado-Parte a identificar medidas apropriadas. Esses parâmetros para identificação de medidas apropriadas dariam, em particular, prioridade a: alocação de recursos em conformidade com as obrigações decorrentes do Pacto; dispositivos para grupos e indivíduos desfavorecidos e marginalizados; proteção contra graves ameaças ao gozo dos DESC; e não discriminação na adoção e implementação de medidas.

Nesta mesma declaração de 2007, o Comitê também prevê recomendar um mecanismo de monitoramento que garanta constante prestação de contas pelo Estado-Parte. Neste sentido, o Comitê indicou que continuaria a avaliar a adequação e a razoabilidade das medidas adotadas pelos Estados, inclusive de que forma respondem a todas as violações identificadas na fase inicial das denúncias. Nessa mesma linha, o Comitê também continuaria a levar em consideração o prazo em que as medidas foram tomadas e se tais medidas reparatórias restauraram o conteúdo mínimo básico dos direitos previstos no Pacto.

3.9. As audiências orais e os meios alternativos de transmissão de informação

O texto do PF-PIDESC concede ao Comitê flexibilidade para determinar a natureza das denúncias e a documentação a ser apresentada nestes procedimentos. Embora a maioria dos procedimentos de denúncias internacionais de direitos humanos exija que estes procedimentos sejam baseados em submissões por escrito, os regulamentos internos do Comitê Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e do Comitê contra a Tortura permitem submissões orais.

Os petionários podem aproveitar essa flexibilidade solicitando audiências orais ou proporcionando ao Comitê meios alternativos de documentar o caso, juntamente com as submissões por escrito. Em muitos casos, as apresentações orais e a possibilidade de que as partes e o Comitê interajam de forma direta podem esclarecer questões importantes e permitir que o Comitê tome sua decisão com uma visão mais clara do caso. De fato, proporcionar meios alternativos de transmissão de informações pertinentes ao caso para o Comitê pode ser a única maneira de assegurar que ele esteja a par de todos os fatos. A informação em formatos alternativos, incluindo links para vídeos, gravações de vídeos e de áudio, fotografias, filme ou informação em formato oral ou eletrônico, pode vir a ser a

Reparações sistemáticas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

No caso *Yean e Bosico*, a Corte Interamericana ordenou o Estado, como medida de não repetição, a adotar medidas para pôr fim à discriminação causada pelo sistema de registro de nascimento e pelo sistema educacional. Especificamente, a Corte ordenou o Estado a adotar procedimentos simples, acessíveis e razoáveis para que crianças dominicanas de descendência haitiana obtivessem certidão de nascimento; e a Corte solicitou que o Estado garantisse acesso à educação primária gratuita para todas as crianças independentemente de sua origem ou descendência.¹⁰¹

No caso de *Mamérita Mestanza vs. Perú*, o governo peruano firmou um acordo amistoso comprometendo-se a propiciar educação, cuidado psicológico e médico e moradia à família de uma mulher vítima da prática estatal de esterilização forçada. No entanto, o Estado também foi obrigado a reformar e promulgar legislação relacionada com o planejamento familiar como medidas de não repetição (ou reparações sistemáticas). Essas medidas foram propostas por ONGs nacionais e internacionais envolvidas no caso em consulta com a família da vítima e considerando o impacto que elas têm nas esterilizações forçadas das mulheres peruanas e os fatores sociais e econômicos envolvidos nessa violação.¹⁰²

chave para propiciar um relato pleno e adequado sobre dada violação. Por exemplo, remoções forçadas podem ser gravadas em vídeo ou fotografadas, e vídeos podem melhor ilustrar a situação de moradia ou de instituições de saúde do que relatos por escrito. Em alguns casos, a documentação escrita da realidade enfrentada pelas vítimas pode ser escassa, portanto, meios alternativos podem desempenhar um papel fundamental ao documentar o caso. Essa flexibilidade facilita a apresentação de denúncias individuais pelas vítimas e contribui para dar voz a comunidades mais marginalizadas.¹⁰³

A importância de audiências orais em casos de barreiras linguísticas, de deficiência ou analfabetismo

Para vítimas que enfrentam barreiras linguísticas, analfabetismo ou deficiência, submissões por escrito podem constituir um

obstáculo considerável em seu acesso a procedimentos de denúncia. Embora os Estados-Partes possuam material escrito para documentar sua posição, este nem sempre é o caso das vítimas. No caso de deficiência visual, por exemplo, as audiências orais podem ser um meio econômico de acomodar a deficiência a fim de garantir a equidade e acessibilidade.¹⁰⁴

O uso estratégico das audiências orais em temas complexos de política social

As audiências orais oferecem uma oportunidade para que os petionários esclareçam uma questão controversa interagindo diretamente com o Comitê, em vez de fazê-lo por meio da análise independente de documentação complexa. Em casos relacionados com temas relativamente complexos de política social, os petionários podem solicitar audiências orais para que o Comitê possa interagir diretamente com os representantes das partes para esclarecer pontos controversos, ou compreender melhor temas legislativos ou de política pública complexos.¹⁰⁵ Petionários podem utilizar diversos meios, inclusive provas fotográficas e em vídeo, para respaldar seus argumentos e oferecer ao Comitê um melhor entendimento dos fatos em questão.

i. Informação Obtida por meio de Terceiros

A redação do artigo 8(1) apresenta características únicas em comparação a procedimentos de denúncia de outros órgãos de direitos humanos da ONU, ao permitir a consideração de informação emanada de uma série de fontes de terceiros, por escrito ou formatos alternativos. Todos os outros procedimentos limitam-se a informações disponibilizadas por petionários individuais ou pelo Estado-Parte em questão.¹⁰⁶

Qual a utilidade das intervenções de terceiros?

Informação obtida por terceiros, como organizações não governamentais ou instituições de direitos humanos, ajudará o Comitê a avaliar a situação em questão de maneira mais completa. Tais organizações podem apresentar argumentos jurídicos tendo em mente casos futuros e a coerência da jurisprudência, em vez de simplesmente focar no êxito de um caso em particular. Sua experiência com sistemas nacionais e regionais pode ser de grande ajuda para que o Comitê compreenda os problemas de contextos culturais, legais ou políticos específicos e possa tecer recomendações apropriadas.¹⁰⁷

Que tipo de intervenções de terceiros podem ser úteis?

Intervenções de terceiros podem ocorrer no formato de declarações, pareceres de especialistas, *amici curiae* de instituições de direitos humanos ou de organizações não governamentais, pareceres de agentes da ONU, como titulares

Intervenções de terceiros em outros sistemas e áreas

Todos os sistemas regionais aceitam atualmente as intervenções de terceiros sob discricionariedade do órgão adjudicativo. A Corte Interamericana possui um procedimento para intervenções em forma de *amicus* e as utiliza amplamente. O Protocolo do Estatuto da Corte Africana de Justiça e Direitos Humanos prevê que terceiros sejam convidados a apresentar observações por escrito ou a participar de audiências. A Corte Europeia de Direitos Humanos conta com um procedimento similar e usa cada vez mais seu poder de receber intervenções de terceiros quando considerar apropriado. Na resolução de casos envolvendo política pública em disputas e arbitragem comerciais e de investimento, a importância de intervenções em formato de *amicus* tem ganhado cada vez mais importância. Por exemplo, no *Caso Massacres de Ituango vs. Colômbia*, a Comissão Interamericana e depois a Corte Interamericana têm se baseado em uma intervenção de *amicus curiae* que trouxe argumentos de direito comparado sobre remoções forçadas. A Corte se valeu desta informação para decidir que remoções forçadas podem constituir violações do artigo 11 (proteção contra interferência arbitrária ou abusiva no domicílio) e artigo 21 (direito à propriedade) da Convenção Americana.¹⁰⁸

No âmbito interno, é amplamente aceito que cortes e tribunais podem se beneficiar de intervenções apresentadas por organizações não governamentais, instituições de direitos humanos e outros atores ao examinar casos de direitos humanos, em particular casos com efeitos sistemáticos mais amplos ou que tratam de novas áreas de direito.

de mandatos dos procedimentos especiais, submissões de órgãos da ONU ou de quaisquer outras fontes consideradas confiáveis e capacitadas para proporcionar conhecimentos ou informações pertinentes.

Audiências orais em outros protocolos e sistemas

A regra do Comitê CAT sobre a análise do mérito das denúncias serve como um modelo útil a ser considerado pelo Comitê DESC. De acordo com o parágrafo 111(c) do Regulamento do CAT: “O Comitê pode convidar o autor da comunicação ou seu representante e os representantes do Estado-Parte em questão para estarem presentes em determinadas sessões fechadas do Comitê com o objetivo de propiciar ao Comitê mais esclarecimentos ou responder a perguntas sobre o mérito da denúncia. Quando uma parte for convidada, a outra deve ser informada e convidada a assistir e fazer as submissões cabíveis. O não comparecimento de uma parte não prejudicará a consideração do caso. No âmbito regional, há outros modelos úteis.”

A Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, a Comissão e a Corte Interamericana preveem a realização de audiências orais por determinação discricionária da Comissão ou Corte, prática que é comum e útil.

3.10. Informação obtida por meio de outras fontes

Artigo 8: Apreciação das Comunicações

3 - Quando apreciar uma comunicação sob o presente Protocolo, o Comitê pode consultar, conforme apropriado, a documentação relevante emanada de outros órgãos, agências especializadas, fundos, programas e mecanismos das Nações Unidas e de outras organizações internacionais, incluindo sistemas regionais de direitos humanos, bem como quaisquer observações ou comentários formulados pelo Estado-Parte interessado.

O artigo 8(3) também apresenta características únicas se comparado a outros procedimentos de denúncia de organismos de direitos humanos da ONU. Este artigo foi inspirado nos dispositivos contidos em regulamentos dos Comitês sobre Discriminação Racial (CERD), Tortura (CAT) e Direitos de Mulheres (CEDAW), que estabelecem que estes Comitês podem obter, por meio do Secretário-Geral, informação

Artigo 8o: Apreciação das Comunicações

A regra do Comitê contra Tortura sobre a análise do mérito das denúncias serve como um modelo útil a ser considerado pelo Comitê DESC. De acordo com o parágrafo 111(c) do Regulamento do CAT:

1 - O Comitê deverá apreciar as comunicações recebidas ao abrigo do artigo 2º do presente Protocolo à luz de toda a documentação que lhe tenha sido submetida, desde que tal documentação seja transmitida às partes interessadas [...].

3 - Quando apreciar uma comunicação sob o presente Protocolo, o Comitê pode consultar, conforme apropriado, a documentação relevante emanada de outros órgãos, agências especializadas, fundos, programas e mecanismos das Nações Unidas e de outras organizações internacionais, incluindo sistemas regionais de direitos humanos, bem como quaisquer observações ou comentários formulados pelo Estado-Parte interessado.

adicional de órgãos ou agências especializadas da ONU. O artigo 8(3) do PF-PIDESC, no entanto, vai mais além das regras dos outros comitês e identifica uma série de possíveis fontes fora do sistema ONU, inclusive organismos internacionais e regionais de direitos humanos.¹⁰⁹

3.11. Medidas provisórias (Artigo 5o)

Um aspecto importante do PF-PIDESC é que este protocolo prevê a possibilidade de medidas provisórias, por meio das quais o Comitê pode intervir e solicitar ao Estado-Parte que se abstenha de fazer algo, ou que faça algo, antes de decidir sobre o mérito do caso. Medidas provisórias podem ser solicitadas em circunstâncias excepcionais a fim de evitar possível dano irreparável aos autores da denúncia.¹¹³ É possível solicitá-las a qualquer momento após a apresentação de uma comunicação e antes que seja emitida a decisão final sobre o mérito do caso. Portanto, medidas provisórias podem ser solicitadas mesmo antes da decisão de admissibilidade.

O Comitê de Direitos Humanos tem esclarecido sobre o significado de “dano irreparável” ao afirmar que:

O Comitê explicou que o que pode vir a constituir “dano

irreparável” à vítima no sentido do artigo 86 não pode ser determinado em termos gerais. De fato, o critério essencial é o caráter irreversível das consequências, no sentido de gerar a incapacidade do autor de garantir seus direitos caso seja posteriormente decidido no mérito do caso que houve uma violação ao Pacto. De qualquer forma, o Comitê pode decidir não solicitar medidas provisórias, sob o artigo 86, caso considere que uma indenização será uma solução adequada.¹¹¹

No que diz respeito ao caráter vinculante das medidas provisórias, o Comentário Geral No 33 do Comitê de Direitos Humanos também esclarece o tema ao afirmar que:

Todo Estado-Parte que não adota tais medidas provisórias ou temporárias viola a obrigação de respeitar de boa-fé o procedimento de comunicações individuais estabelecido no Protocolo Facultativo.¹¹²

Tendo em vista os direitos substantivos estabelecidos no PIDESC, as medidas provisórias podem incluir tanto medidas cautelares (para ordenar que o Estado-Parte se abstenha de fazer algo em particular), quanto ordens específicas (para exigir que o Estado leve a cabo ações positivas específicas).¹¹³ O caso de *Liliana Assenova Naidenova et al. vs. Bulgária*,¹¹⁴ tramitado sob o PF-PIDCP, é um exemplo de ambos os tipos de medidas. Neste caso, o Comitê de Direitos Humanos emitiu medidas provisórias para impedir que se levasse a cabo remoções forçadas de uma comunidade Roma. Posteriormente, o Comitê de Direitos Humanos ordenou o reestabelecimento do acesso à água depois de ter sido interrompido por autoridades locais, demonstrando que medidas provisórias podem ser utilizadas para implementar obrigações negativas e positivas. Em suas deliberações, o Comitê de Direitos Humanos decidiu que haveria dano irreparável, inclusive em violação à proibição de interferência arbitrária ou ilegal no domicílio prevista no artigo 17, se a comunidade fosse removida, e também decidiu que ocorreria dano irreparável ao artigo 17 e ao direito à vida previsto no artigo 6 se o acesso à água tivesse sido interrompido.

Os pedidos de medidas provisórias podem ser feitos a qualquer tempo, depois de o Comitê ter recebido uma denúncia e antes da decisão sobre o mérito ter sido transmitida ao Estado.¹¹⁵ O Comitê deixará claro que o pedido de medidas provisórias não atingirá o mérito do caso, e as medidas provisórias podem ser revogadas a qualquer tempo se o Comitê entender que o Estado tem lidado de maneira adequada com os problemas em questão.¹¹⁶ Tanto os autores da denúncia quanto o Estado acusado podem peticionar por escrito no que diz respeito à revogação ou não de medidas provisórias.

3.12. Medidas de proteção (artigo 13)

O PF-PIDESC também prevê a proteção de quem apresenta uma denúncia. O Estado-Parte contra o qual a denúncia é apresentada está proibido de retaliar contra os peticionários e deve impedir que os autores das denúncias sejam objeto de qualquer forma de maus-tratos ou intimidação em consequência de sua denúncia ao Comitê.¹¹⁷

Em caso de que tal represália venha a ocorrer, os peticionários devem notificar imediatamente o Comitê. Além disso, os peticionários devem solicitar um apelo urgente dos Procedimentos Especiais do Conselho de Direitos Humanos, quando for pertinente:

- Relator Especial sobre a situação de defensores de direitos humanos
- Relator Especial sobre a independência de juízes e advogados
- Relator Especial sobre a promoção da verdade, justiça, reparação e garantias de não repetição;
- Grupo de Trabalho sobre detenção arbitrária
- Grupo de Trabalho sobre remoções forçadas ou involuntárias

3.13. Resoluções amistosas

O artigo 7o estabelece um procedimento de resolução amistosa de conflitos ao prever que o “Comitê deverá oferecer os seus bons ofícios às partes interessadas a fim de que se chegue a uma resolução amistosa do litígio com base no respeito das obrigações previstas no Pacto. Um acordo que seja alcançado ao abrigo de uma resolução amistosa determina a interrupção da análise da comunicação sob o presente Protocolo”.

Uma resolução amistosa consiste de um procedimento de conciliação em que ambas as partes concordam em pôr fim à análise da denúncia por parte do Comitê, comprometendo-se com certas obrigações, desde que esta resolução esteja em conformidade com as obrigações decorrentes do PIDESC.

Conforme a regra 15 do Regulamento, quaisquer das partes pode solicitar uma resolução amistosa a partir do recebimento da denúncia e antes da adoção de uma decisão de mérito; a resolução amistosa exige a concordância de todas as partes. A informação propiciada pelas partes no contexto da busca de uma solução amistosa não pode ser usada se a denúncia passar para a fase de análise do mérito, e todo o procedimento de solução amistosa é de caráter confidencial.

O êxito de um mecanismo de resolução amistosa depende de sua capacidade de proteger os direitos das vítimas assegurando que os Estados-Partes ajam de boa-fé. Em geral,

o procedimento de resolução amistosa permite um papel mais participativo e uma maior influência na definição dos termos e condições destinados a reparar a violação. Da mesma forma, o Estado estará mais disposto a cumprir com a medida com a qual ele próprio concordou. A negociação também tem o potencial de permitir que ambas as partes explorem soluções mais abrangentes, criativas e plenas.

A ponderação mais relevante que se deve fazer é decidir se utilizar resolução amistosa é ou não um objetivo do procedimento de comunicações. Se a denúncia for apresentada em conformidade com o PF-PIDESC como parte de uma estratégia de litígio em um caso particular ou para avançar a jurisprudência geral do PF-PIDESC, concordar com uma resolução amistosa não será útil para atingir este objetivo. Todo acordo ou reconhecimento de violações feito pelo Estado em um procedimento de resolução amistosa não integra a jurisprudência consolidada do Comitê DESC. O acordo não pode ser citado por futuros peticionários que litigarem o mesmo tema.

O monitoramento pelo Comitê da implementação de uma resolução amistosa é fundamental, em particular para assegurar que o acordo cumpra com o objetivo e propósito do Pacto e que o mecanismo não seja usado para postergar um caso de forma indefinida. Os termos da resolução amistosa devem ser submetidos à revisão e aprovação do Comitê, e devem ser submetidos aos procedimentos de monitoramento a fim de verificar sua implementação. Ademais, se o Estado-Parte não cumprir com os termos de uma resolução amigável, o

Resoluções amistosas em sistemas regionais e domésticos

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos, bem como alguns sistemas nacionais como o da África do Sul, oferecem modelos úteis sobre de que forma utilizar resoluções amistosas como meio de obter reparação para violações de direitos humanos de maneira mais oportuna e, com frequência, obtendo resoluções que vão além daquelas que viriam a ser obtidas com uma decisão formal.¹¹⁸ Um terceiro modelo que também poderia ser analisado é a prática da Corte Europeia de Direitos Humanos de emitir sentenças “piloto” como resposta a infrações que expõem deficiências estruturais, sem especificar o tipo de medidas que deveriam ser tomadas pelo Estado, tampouco suspendendo a tramitação de casos similares enquanto se aguarda a adoção de tais medidas.¹¹⁹



UN PHOTO / ESKINDER DEBEBE

peticionário deve ter a possibilidade de reabrir a denúncia a partir do último ponto considerado pelo Comitê DESC, sem precisar reapresentar a denúncia.¹²⁰ Os defensores também devem garantir que o uso do procedimento de resolução amistosa de conflitos não exporá o peticionário a pressões ou intimidações por parte do Estado.¹²¹

3.14. Monitoramento

O artigo 9o do PIDESC estabelece a competência do Comitê DESC para emitir suas opiniões e recomendações sobre uma denúncia e estabelece um referencial básico dentro do qual se dão os procedimentos de monitoramento junto ao Estado. Depois de analisar uma denúncia, se o Comitê conclui que o Estado-Parte cometeu uma ou mais violações descritas na denúncia, o Comitê transmitirá sua decisão com as recomendações para as partes interessadas.

Como mecanismo de monitoramento, o Estado-Parte deve apresentar ao Comitê, dentro de seis meses depois de que este comunicou as recomendações, uma resposta por escrito que inclui informação sobre qualquer medida tomada em função da decisão do Comitê.

O Comitê pode solicitar que o Estado-Parte apresente informação adicional sobre quaisquer medidas que ele tenha tomado em resposta às decisões ou recomendações do Comitê nos relatórios periódicos preparados pelo Estado-Parte conforme os artigos 16 e 17 do Pacto.¹²²

O PF-PIDESC é o primeiro Protocolo Facultativo de um tratado no qual se inclui expressamente um procedimento de monitoramento, com base nas práticas atuais de outros órgãos de tratado.¹²³

3.15. Trabalho de incidência paralelo ao de litígio

Muitas vezes é útil preparar o terreno para uma denúncia por meio do trabalho com outros mecanismos internacionais. Em particular, se houver a oportunidade, pode ser útil fazer uso do outro procedimento de relatórios, em conformidade com o PIDESC ou outros órgãos de tratado, a fim de produzir Observações Finais que preparem o terreno para uma futura denúncia. Desta forma, não somente são geradas declarações internacionais tratando os assuntos que são abordados por meio do litígio (inclusive perante o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), mas, também, pode-se observar a reação do Comitê a esses temas e modificar os argumentos de acordo.

Defensores também podem buscar pronunciamentos decorrentes dos Procedimentos Especiais do Conselho de Direitos Humanos, inclusive de Relatores Especiais e Especialistas Independentes, que apoiam as reivindicações ou abordam de outra forma os temas levantados por uma denúncia. Pode ser útil citar a jurisprudência desenvolvida sob o PF-PIDCP para respaldar a proposição de que os procedimentos ou mecanismos extraconvencionais estabelecidos pela Comissão de Direitos Humanos da ONU e assumidos pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU não constituem um procedimento internacional de investigação ou resolução amistosa de conflito nos termos do artigo 5o, parágrafo 2(a) do PF-PIDCP, e portanto não geram nenhum efeito negativo sobre as decisões de admissibilidade (artigo 3(2)(c) do PF-PIDESC usa uma linguagem similar). É por isso que os mandatos da Comissão da ONU e dos Procedimentos Especiais do Conselho dizem respeito especificamente a analisar e relatar publicamente situações de direitos humanos mais gerais, e não a encontrar uma solução final para casos individuais de violações.

A Revisão Periódica Universal (RPU) é outro mecanismo internacional do Conselho de Direitos Humanos que pode ser usado para respaldar uma estratégia de litígio, inclusive como meio de fomentar a condenação internacional de violações tratadas em uma comunicação ou denúncia. A RPU também ressalta a necessidade de prestação de contas durante a fase de monitoramento, analisada no item anterior.

Como no caso do Treatment Action Campaign, mencionado acima, outros tipos de incidência podem ser feitos a favor do petionário, como conscientização do público e mobilização a favor dos temas levantados pelo litígio, incluindo estratégias de mídia e mobilização social com vistas a chamar a atenção para estes temas e a pressão política sobre os governos para assegurar sua cooperação com os mecanismos do PF-PIDESC, entre outras coisas, implementando as medidas determinadas pelo Comitê.

Estudo de caso: Liliana Assenova Naidenova et al. vs. Bulgária, Denúncia No 2073/2011

Esse caso trata de uma comunidade de Roma em Sofia que existe há mais de sete décadas e que em julho de 2011 foi ameaçada de remoção forçada destinada a permitir o chamado desenvolvimento urbano, que criaria um acesso melhor a moradias de classe média mais modernas. A comunidade empobrecida não foi consultada e não foram oferecidas moradias alternativas. Em 2011, o Comitê de Direitos Humanos emitiu pela primeira vez medidas provisórias sob o PIDCP a fim de barrar a remoção forçada.¹²⁴ Posteriormente, o Comitê emitiu uma ordem para reestabelecer o fornecimento de água e em 2012 o Comitê emitiu uma nova ordem permanente contra a ameaça de remoção.

Este caso foi baseado nas Observações Finais criadas por meio de uso estratégico dos procedimentos de Relatórios paralelos (Relatórios sombra) durante os seis anos anteriores, primeiro com o Relatório Sombra sobre Quênia em 2005, que resultou, pela primeira vez, na consideração pelo Comitê da remoção forçada como uma violação ao PIDCP, e com o Relatório Sombra sobre Israel em 2010, que reafirmou e fortaleceu aquelas Observações Finais, abordando também o tema de acesso à água sob o PIDCP.

http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CaseLaw/CCPR-C-106-D-2073-2011_en.doc

3.16. Estratégias de cumprimento

i. Decisões favoráveis

Sob o PF-PIDESC, Estados-Partes considerados responsáveis pelas violações do PIDESC são obrigados a apresentar uma resposta por escrito, dentro de seis meses depois da decisão de mérito, detalhando as medidas tomadas em função desta decisão. O Comitê pode convidar o Estado a enviar mais informações, inclusive como parte dos relatórios periódicos do

Estado-Parte conforme o Pacto, por isso pode ser vantajoso para que os petionários solicitem esse tipo de monitoramento.

O Comitê também pode designar um Relator Especial que se ocupe de monitorar a implementação das decisões. Esse monitoramento deve incluir a elaboração de um plano de ação detalhado para implementação das medidas necessárias, e será importante que defensores de direitos humanos, e em especial os petionários, participem neste processo de monitoramento. Os petionários podem solicitar que o Comitê designe este Relator e, posteriormente, propicie informação ao Relator Especial sobre a implementação das decisões do Comitê.

Os níveis de implementação de decisões favoráveis, no entanto, demonstram que, muitas vezes, estas decisões, por si sós, não levam à implementação das medidas reparativas buscadas. Por isso, as estratégias de litígio devem ser complementadas com outras formas de incidência pública, inclusive por meio de pressão política dirigida ao Estado em questão.

ii. Decisões desfavoráveis

Mesmo decisões desfavoráveis podem ser utilizadas para produzir efeitos positivos. Por exemplo, pode-se utilizar o litígio para gerar maior conscientização na opinião pública, para educá-la acerca dos temas do caso em questão. Defensores podem também utilizar decisões desfavoráveis para expor a falta de recursos efetivos e para ressaltar quais objetivos graduais deveriam ser o foco de futuras estratégias de litígio para pôr fim à impunidade resultante do fato de que mecanismos de direitos humanos não adotam uma visão ampla de implementação de direitos.

Referências

- ¹ Rede Internacional para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais & International Women's Rights Action Watch – Asia Pacific, *Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres*, 2013, p. 70.
- ² Entrevista disponível em: Centre on Housing Rights and Evictions, *Litigating Economic, Social and Cultural Rights: Achievements, Challenges and Strategies*, Geneva: COHRE 2003, discutindo o caso da Corte Constitucional da África do Sul, *Minister of Health vs. TAC*, Case CCT 8/02, decidido em 5 de julho de 2002.
- ³ Ver, por exemplo, PF-CEDAW, casos *ahide Goekce (falecida) vs. Áustria (violência doméstica)*, CEDAW/C/39/D/5/2005, 6 de agosto de 2007; e *Fatma Yildirim (falecida) vs. Áustria (violência doméstica)* CEDAW/C/39/D/6/2005, 1 de outubro de 2007; PF-PIDCP, caso *Brough vs. Austrália*, CCPR/C/86/D/1184/2003, 27 de abril de 2006; *Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres*, nota anterior 6, p. 60.
- ⁴ *Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres*, nota anterior 6, p. 35.
- ⁵ *Ibid*, p. 62.
- ⁶ *Ibid*, p. 63.
- ⁷ *Ibid*, p. 63.
- ⁸ *Ibid*, p. 63.
- ⁹ Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *Considerações sobre o PF-PIDESC e seu Regulamento*, p. 4.
- ¹⁰ Cf. Instituto Interamericano de Direitos Humanos/Comissão Internacional de Juristas, *Comentários ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, 2008, Disponível em <http://www.crin.org/docs/ENG-CommentaryOP-PIDESC.pdf>
- ¹¹ Cf. Instituto Interamericano de Direitos Humanos/Comissão Internacional de Juristas, *Comentários ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, 2008, Disponível em <http://www.crin.org/docs/ENG-CommentaryOP-PIDESC.pdf>
- ¹² Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, decisão de 13-27 de outubro de 2001.
- ¹³ ECHR, *D.H. vs. República Tcheca*, julgamento de 13 de novembro de 2007.
- ¹⁴ Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Comunidade Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguai*, julgamento em 29 de março de 2006.
- ¹⁵ Cf. Instituto Interamericano de Direitos Humanos/Comissão Internacional de Juristas, *Comentários ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, 2008, Disponível em <http://www.crin.org/docs/ENG-CommentaryOP-PIDESC.pdf>
- ¹⁶ Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *Considerações sobre o PF-PIDESC e seu Regulamento*, p. 4 e 5.
- ¹⁷ Comitê de Direitos Humanos, *Lanza vs. Uruguai*, Comunicação No. 8/1997, Doc. da ONU CCPR/C/9/D/8/1997.
- ¹⁸ Comitê de Direitos Humanos, *Weinberger vs. Uruguai*, Comunicação No. 28/1978, Doc. da ONU CCPR/C/11/D/28/1978
- ¹⁹ Comitê de Direitos Humanos, *Miango vs. República Democrática do Congo*, Comunicação No. 194/1985, Doc. da ONU CCPR/C/31/D/194/1995.
- ²⁰ Comitê de Direitos Humanos, *Sahid vs. Nova Zelândia*, Comunicação No. 893/1999, Doc. da ONU CCPR/C/77/D/893/1999; *Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres*, ver nota 6, p. 64.
- ²¹ Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *Considerações da Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (2009).
- ²² *Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres*, ver nota 6, p. 64.
- ²³ *Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres*, ver nota 6, p. 64.
- ²⁴ Denúncias coletivas foram previstas no artigo 3o do Projeto de

PF-PIDESC, preparado pela Presidente/Relatora, Catarina Albuquerque, 23 de abril de 2007, A/HRC/6/WG.4/2 (contendo um memorando explicativo). Embora as denúncias coletivas foram removidas da primeira versão do Protocolo Facultativo, isso não impede o Comitê DESC de analisar denúncias que envolvam a violação a direitos de um grupo de pessoas.

²⁵ Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres, ver nota 6, p. 64.

²⁶ *Ibid*, p 63.

²⁷ *Ibid*.

²⁸ *Ibid*.

²⁹ *Ibid*.

³⁰ Trabalhadores migrantes estão especialmente vulneráveis a racismo, xenofobia e discriminação. Os próprios migrantes são marginalizados, de forma dramática classificados de maneira genérica como ‘ilegais’, implicitamente excluídos do escopo e proteção do estado de direito (Ver Comitê sobre Direitos de Trabalhadores Migrantes - Frequently Asked Questions (FAQs), <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmwf/faqqs.htm>). Além de poder apresentar uma denúncia ao Comitê DESC, nota-se que a Convenção para Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares estabelece um procedimento de comunicações interestatal e individual; *Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres*, ver nota 6, p. 64.

³¹ Comitê DESC, Observações Finais sobre Países Baixos, Doc. da ONU E/1999/22 para. 194.

³² Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres, ver nota 6, p. 65.

³³ Os Princípios de Maastricht foram adotados em 28 de setembro de 2011, em um encontro organizado pela Universidade de Maastricht e a Comissão Internacional de Juristas. Entre os especialistas que adotaram os princípios, ligados a universidades e organizações localizadas em todas as regiões do mundo, estão membros atuais e ex-membros de órgãos de tratados internacionais de direitos humanos e órgãos regionais de direitos humanos, e Relatores Especiais do Conselho de Direitos Humanos da ONU, atuais e de mandatos anteriores. Os Princípios de Maastricht complementam (e partem dos) Princípios de Limburgo sobre a Implementação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1986, e das Diretrizes de Maastricht sobre Violações a Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1997. O texto dos Princípios de Maastricht está disponível em: www.maastrichtuniversity/humanrights e www.icj.org.

³⁴ Ver, em geral, contribuições ao número temático 27 do *Nordic Journal on Human Rights* (2009); uma análise preliminar da questão específica de obrigações extraterritoriais foi feita em: Magdalena Sepúlveda, ‘Obligations of International Assistance and Cooperation in an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights’, 24 *Netherlands Quarterly of Human Rights* 271 (2006).

³⁵ *Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres*, ver nota 6, p. 65; Diversos instrumentos de direitos humanos referem à jurisdição do Estado para definir o escopo da aplicação das obrigações do Estado decorrentes do tratado. Ver, por exemplo, o PIDCP define que “todos os indivíduos dentro do território [do Estado] e sujeitos à sua jurisdição.” A Convenção dos Direitos da Criança indica ‘cada

criança dentro da jurisdição [do Estado]’. A Convenção Americana requer que Estados Membros ‘respeitem os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição.” No entanto, o PIDESC não possui essa cláusula jurisdicional.

³⁶ Comitê de Direitos Humanos, Observações Finais sobre Alemanha, Doc. da ONU CCPR/C/DEU/CO/6 (12 de novembro de 2012).

³⁷ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Observações Finais sobre Alemanha, Doc. da ONU E/C.12/DEU/CO/5 (12 de julho de 2011).

³⁸ Cfr. Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Considerações sobre o PF-PIDESC e seu Regulamento, (2009), p. 5.

³⁹ Cfr. Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Considerações sobre o PF-PIDESC e seu Regulamento, (2009), p. 7.

⁴⁰ Cfr. Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Considerações sobre o PF-PIDESC e seu Regulamento, (2009), p. 6. Por exemplo, o papel subsidiário do sistema de direitos humanos na proteção destes direitos é mencionado expressamente na Convenção Americana, a qual considera proteção internacional como de natureza “coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados americanos.” Convenção Americana, Preâmbulo, parágrafo 2. Isto é garantido por meio da regra de esgotamento de recursos internos, que permite que os Estados resolvam questões de direitos humanos em conformidade com o direito interno antes de serem submetidos a um procedimento internacional, e a “formula de quarta instância”, que impede que um órgão internacional analise temas internos a menos que constituam uma violação de direito internacional. Ver, e.g., Velásquez Rodríguez, julgamento de 29 de julho, 1988, Corte IDH (Ser. C) No. 4 (1988), parágrafo 60-61; Juan Carlos Abella vs. Argentina, Caso 11.137, OEA/Ser.LV/II.98, doc. 6 rev. (1998), parágrafo 141-42. Da mesma forma, apesar da Convenção Europeia não mencionar expressamente este princípio, a Corte decidiu que a Convenção possui caráter subsidiário em relação ao direito interno. A Corte estabeleceu que “... a maquinaria de proteção estabelecida pela Convenção é subsidiária em relação aos sistemas nacionais de proteção de direitos humanos ... A Convenção deixa nas mãos de cada Estado signatário, em primeiro lugar, a tarefa de assegurar os direitos e liberdades que reconhece. As instituições criadas pela Convenção fazem sua própria contribuição para esta tarefa, mas apenas intervêm por meio de procedimentos contenciosos e uma vez que os recursos internos tiverem sido esgotados (Artigo 26).” ECHR, Issa e Outros vs. Turquia, Petição No:31821/96 par. 48; A Corte chegou à mesma conclusão no caso Belgian Linguistic, Petição No. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, (23 de julho de 1968), para, 10 afirmando que “... Ao fazê-lo, a Corte não deve assumir o papel das autoridades nacionais competentes, já que em caso contrário estaria passando por cima do caráter subsidiário dos mecanismos internacionais de aplicação coletiva estabelecidos pela Convenção. As autoridades nacionais continuam livres para decidir quais medidas consideram apropriadas nestas questões governadas pela Convenção. A análise da Corte diz respeito somente à conformidade dessas medidas com os requisitos da Convenção” (ênfase nossa). Strasbourg reafirmou esse princípio no caso Akdivar vs. Turquia, 99/1995/605/693, Corte Europeia de Direitos Humanos (30 de agosto de 1996), “...Este é um aspecto importante do princípio segundo o qual o mecanismo de proteção estabelecido pela Convenção é subsidiário ao sistema nacional

de proteção de direitos humanos.”

- ⁴¹ Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres, ver nota 6, p. 65; Ver, Comitê de Direitos Humanos, Celal, vs. Grécia, Comunicação No. 1235/2003 (2004), para. 6.3; CEDAW, Fatma Yildirim (falecida) vs. Áustria, Comunicação No. 6/2005 (2007) para. 7.2; Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, Rencontre Africaine pour la Defence des Droits de l’Homme vs. Zâmbia, Comunicação No. 71/92, 10o Relatório Anual de Atividades (1996), para. 10; Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, Mérito, julgamento de 29 de julho de 1988, Série C, No. 4, para. 61; Corte Europeia de Direitos Humanos, Akdivar e Outros vs. Turquia, Julgamento de 16 de setembro de 1996, Relatório, 1996-IV, para. 65.
- ⁴² Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *A aplicação interna da Convenção 12/03/1998.E/C.12/1998/24, CESCR Comentário Geral 9 (Comentário Geral)*, para. 3.
- ⁴³ Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres, ver nota 6, p. 67.
- ⁴⁴ *Ibid*, p. 66; Cfr. Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Considerações sobre o PF-PIDESC e seu Regulamento, (2009), p. 6.
- ⁴⁵ Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres, ver nota 6, p. 66.
- ⁴⁶ Cfr. Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Considerações sobre o PF-PIDESC e seu Regulamento, (2009), p. 6.
- ⁴⁷ Cfr. Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Considerações sobre o PF-PIDESC e seu Regulamento, (2009), p. 6.
- ⁴⁸ Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres, ver nota 6, p. 67.
- ⁴⁹ Cfr. Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Considerações sobre o PF-PIDESC e seu Regulamento, (2009), p. 6.
- ⁵⁰ Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres, ver nota 6, p. 67.
- ⁵¹ Cfr. Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Considerações sobre o PF-PIDESC e seu Regulamento, (2009), p. 7.
- ⁵² Cfr. Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Considerações sobre o PF-PIDESC e seu Regulamento, (2009), p. 7.
- ⁵³ Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Access to justice as a guarantee of economic, social and cultural rights. A review of the standards adopted by the Inter-American System of Human Rights. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/AccessDESC07eng/Accessodesci-ii.eng.htm>
- ⁵⁴ Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Access to justice as a guarantee of economic, social and cultural rights. A review of the standards adopted by the Inter-American System of Human Rights, cit, para. 9
- ⁵⁵ Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Access to justice as a guarantee of economic, social and cultural rights. A review of the standards adopted by the Inter-American System of Human Rights, cit, para. 9
- ⁵⁶ Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Access to justice as a guarantee of economic, social and cultural rights. A review of the standards adopted by the Inter-American System of Human Rights, cit, para. 8.
- ⁵⁷ Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Access to justice as a guarantee of economic, social and cultural rights. A review of the standards adopted by the Inter-American System of Human Rights, cit, para. 27.
- ⁵⁸ Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) vs. Sudão, Comunicação 296/05 (decisão de mérito em 27 de maio de 2009).
- ⁵⁹ Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres, ver nota 6, p. 67.
- ⁶⁰ Cfr. Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Considerações sobre o PF-PIDESC e seu Regulamento, (2009), p. 7
- ⁶¹ Cfr. Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Considerações sobre o PF-PIDESC e seu Regulamento, (2009), p. 7
- ⁶² Cfr. Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Considerações sobre o PF-PIDESC e seu Regulamento, (2009), p. 7
- ⁶³ Cfr. Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Considerações sobre o PF-PIDESC e seu Regulamento, (2009), p. 8.
- ⁶⁴ Cfr. Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Considerações sobre o PF-PIDESC e seu Regulamento, (2009), p. 8.
- ⁶⁵ Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres, ver nota 6, p. 67.
- ⁶⁶ Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Access to justice as a guarantee of economic, social and cultural rights. A review of the standards adopted by the Inter-American System of Human Rights, cit, para. 27.
- ⁶⁷ Cfr. Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Considerações sobre o PF-PIDESC e seu Regulamento, (2009), p. 5.
- ⁶⁸ *Ibid* at 66.
- ⁶⁹ Ver Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Plan de Sánchez Massacre case vs. Guatemala, decisão de admissibilidade, Relatório No. 31/99, Caso 11.763 (11 de março de 1999); Corte Interamericana de Direitos Humanos, Plan de Sánchez massacre case vs. Guatemala, Relatório No. 31/99, Caso 11.763 (29 de abril de 2004).
- ⁷⁰ Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres,

ver nota 6, p. 69.

⁷¹ Instituto Interamericano de Direitos Humanos/Comissão Internacional de Juristas, Comentários ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 2008, p. 62. Disponível em <http://www.crin.org/docs/ENG-CommentaryOP-PIDESC.pdf>

⁷² Comitê de Direitos Humanos, *Liliana Assenova Naidenova et. al vs. Bulgária*, Comunicação No. 2073/2011, Doc. da ONU CCPR/C/106/D/2073/2011 (2012), pará. 13.3

⁷³ Cfr. Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Considerações sobre o PF-PIDESC e seu Regulamento, (2009), p. 10.

⁷⁴ *Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres*, ver nota 6, p. 68; COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Sandra Lovelace vs. Canada*, 11 HRC, Comm. No. 24/1977 (30 de julho de 1981), U.N. Doc. CCPR/C/OP/1 (1984), para 83. Ver também, Tom Zwart, *The Admissibility of Human Rights Petitions: the Case Law of the European Commission of Human Rights and the Human Rights Committee*, 1st Ed. (Springer: 1994).

⁷⁵ *Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres*, ver nota 6, p. 70; Ver, e.g. CEDAW, *Ms. B.J. vs. Germany*, A/59/38 Anexo III Comunicação No.: 1/2003, disponível em: http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/decisions-views/BJ%20v.%20Germany_E_.pdf; *Ms. A.T. vs. Hungria*, ver n. 143 entre outras. Ver também Corte IDH '*PM 43-10 – 'Amélia', Nicarágua*'. Em 26 de fevereiro de 2010, a Corte IDH concedeu medidas cautelares a favor de uma pessoa que a Corte identifica como Amélia, na Nicarágua. No pedido de medida cautelar, alega-se que Amélia, mãe de uma menina de 10 anos, não teve acesso à assistência médica para tratamento de câncer que ela teve em razão de sua gravidez. O pedido alega que médicos tinham recomendado urgentemente que fosse iniciado tratamento de quimioterapia e radioterapia, mas o hospital informou à mãe e aos representantes de Amélia que o tratamento não seria realizado, dada a alta possibilidade de que provocaria um aborto. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos solicitou que o Estado da Nicarágua adotasse as medidas necessárias para assegurar que a beneficiária tivesse acesso ao tratamento de saúde necessário para tratar seu câncer metastático; que adote as medidas com o consenso da beneficiária e seus representantes; e que mantenha a identidade desta e de sua família em sigilo. Dentro do prazo para responder, o Estado da Nicarágua informou a Corte IDH que o tratamento solicitado havia sido iniciado; ECHR, *K.H. e Outros vs. Eslováquia* (Petição no. 32881/04); ACHPR, *B. vs. Quênia*, Comunicação 283/2003, 17th Relatório de Atividades.

⁷⁶ *Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres*, ver nota 6, p. 70; Ver, Catarina de Albuquerque, '*Elements for an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Analytical paper by the Chairperson-Rapporteur*, E/CN.4/2006/WG.23/2, 30 de novembro de 2005.

⁷⁷ *Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres*, ver nota 6, p. 70.

⁷⁸ Instituto Interamericano de Direitos Humanos/Comissão Internacional de Juristas, Comentários ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, cit., p. 64.

⁷⁹ Ver, por exemplo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso

de Acevedo-Jaramillo *et al. vs. Peru*, julgamento de 7 de fevereiro de 2006 (*Objecções Preliminares, Méritos, Reparações e Custos*). A Corte "reitera os critérios sobre interposição de exceção de não esgotamento de recursos internos, critérios que devem ser considerados neste caso. Em primeiro lugar, a Corte destaca que o não esgotamento dos recursos internos é uma análise puramente de admissibilidade e o Estado que alega deve indicar os recursos internos que devem ser esgotados, assim como acreditar que esses recursos sejam efetivos. Em segundo lugar, para que seja tempestiva a objeção de não esgotamento de recursos internos, esta objeção deve ser apresentada na fase de admissibilidade do caso perante a Comissão, ou seja, antes de qualquer análise do mérito do caso; em caso contrário, presume-se que o Estado renunciou tacitamente seu direito a apresentar tal objeção. Em terceiro lugar, o Estado acusado pode renunciar, expressa ou implicitamente, o direito a apresentar essa objeção de não esgotamento dos recursos internos" (para. 24) Outros casos onde a Corte aplicou a mesma regra são: *Ximenes-Lopes vs. Brasil*. Objecções Preliminares, pará. 5; *Comunidade Moiwana vs. Suriname*, pará. 49; e *Irmãs Serrano-Cruz vs. El Salvador*. *Objecções Preliminares*, para. 135.

⁸⁰ No caso citado de Acevedo-Jaramillo *et al. vs. Peru*, a Corte Interamericana aplicou a seguinte regra: "a Corte tem notado que durante o procedimento perante a Comissão o Estado não alegou a falta de esgotamento de recursos internos (...) Portanto, em função de não ter apresentado uma objeção tempestiva fundada na falta de esgotamento dos recursos internos, a Corte conclui que o Peru renunciou implicitamente a seu direito de fazê-lo, negando portanto a objeção preliminar apresentado pelo Estado" (pará. 125 e 126). Ver também, ECHR, *De Wilde, Ooms e Versyp vs. Bélgica*, julgamento de 18 de novembro de 1971, Série A No. 12, pará. 55; *Artico vs. Itália*, julgamento de 13 de maio de 1980, Série A, No. 37, para. 27; Corte IDH, *Herrera-Ulloa vs. Costa Rica*, *Objecções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos*, julgamento de 2 de julho de 2004, Série C, No. 107, par. 81; *Velásquez Rodríguez vs. El Salvador*, *Objecções Preliminares*; IACHR, *Abu-Ali Rahman vs. Estados Unidos*, Relatório No. 39/03, Petição 136/2002, 6 de junho de 2003, para. 27. O Comitê de Direitos Humanos da ONU tem também reconhecido que em certas circunstâncias o Estado renuncia ao critério de esgotamento de recursos internos. Relatório Anual do Comitê de Direitos Humanos, Doc. da ONU A/54/40 (1999), para. 417. Cfr. Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Considerações sobre o PF-PIDESC e seu Regulamento, (2009), p. 11.

⁸¹ Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Caso da Comunidade Moiwana vs. Suriname*, (julgamento de 15 de junho de 2005).

⁸² *Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres*, ver nota 6 at 69.

⁸³ *Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres*, ver nota 6 at 69.

⁸⁴ *Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres*, ver nota 6 at 69; Instituto Interamericano de Direitos Humanos/Comissão Internacional de Juristas, Comentários ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, cit., p. 64.

⁸⁵ *Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres*, ver nota 6 at 69. Instituto Interamericano de Direitos Humanos/Comissão Internacional de Juristas, Comentários ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, cit., p. 64.

- ⁸⁶ Ibid.
- ⁸⁷ Ibid.
- ⁸⁸ Ibid.
- ⁸⁹ Ver Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Considerações sobre o PF-PIDESC e seu Regulamento, (2009), p. 12.
- ⁹⁰ Conselho de Direitos Humanos, Relatório do Relator Especial sobre violência contra a mulher, suas causas e consequências, Rashida Manjoo (A/HRC/14/22), 23 de abril de 2010, pará. 31, 32 e 78.
- ⁹¹ Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres, ver nota 6, p. 74.
- ⁹² Krsticevic Viviana, “Remedies”, p. 5.
- ⁹³ Ibid, p. 5.
- ⁹⁴ Ibid, p. 6.
- ⁹⁵ Ibid.
- ⁹⁶ Ibid, p. 8.
- ⁹⁷ Ibid, p. 8.
- ⁹⁸ Declaração do Comitê DESC, Avaliação da obrigação de tomar medidas para atingir o “máximo dos recursos disponíveis” em conformidade com o protocolo facultativo do Pacto, 10 de maio de 2007, Doc. da ONU E/C.12/2007/1.
- ⁹⁹ Krsticevic, Viviana, ver nota 99, p. 8, nota 9.
- ¹⁰⁰ Ibid.
- ¹⁰¹ Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso das Meninas Jean e Bosico vs. República Dominicana. Objecões Preliminares, Méritos, Reparações e Custos. Julgamento em 8 de setembro de 2005, Série C No. 130. Petição relacionada com os direitos à nacionalidade e educação de meninas de descendência haitiana an República Dominicana.
- ¹⁰² Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres, ver nota 6, p. 75.
- ¹⁰³ Cfr. Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Considerações sobre o PF-PIDESC e seu Regulamento, (2009), p. 28.
- ¹⁰⁴ Cfr. Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Considerações sobre o PF-PIDESC e seu Regulamento, (2009), p. 28.
- ¹⁰⁵ Cfr. Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Considerações sobre o PF-PIDESC e seu Regulamento, (2009), p. 28.
- ¹⁰⁶ Cfr. Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Considerações sobre o PF-PIDESC e seu Regulamento, (2009), 26.
- ¹⁰⁷ Cfr. Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Considerações sobre o PF-PIDESC e seu Regulamento, (2009), 26.
- ¹⁰⁸ Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Case of the Ituango Massacres v. Colombia*, (julgamento em 2 de julho de 2006).
- ¹⁰⁹ Cfr. Coalizão Internacional de ONGs para um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Considerações sobre o PF-PIDESC e seu Regulamento, (2009), 27.
- ¹¹⁰ Krsticevic Viviana. “Precautionary Measures”, p. 1.
- ¹¹¹ Comitê de Direitos Humanos *Stewart v. Canada*, Comunicação No. 538/1993, Doc. da ONU CCPR/C/50/D/538/1993 (1994), para. 7.7.
- ¹¹² Comitê de Direitos Humanos, *Comentário Geral No. 33: A Obrigação dos Estados Partes sob o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos*, Doc. da ONU CCPR/C/GC/33 (5 de novembro de 2008), para. 19.
- ¹¹³ Krsticevic, Viviana, “Precautionary Measures” nota 117 acima, p. 9
- ¹¹⁴ Comitê de Direitos Humanos, *Liliana Assenova Naidenova et. al v. Bulgária*, Comunicação No. 2073/2011, Doc. da ONU CCPR/C/106/D/2073/2011 (2012). Disponível em: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CaseLaw/CCPR-C-106-D-2073-2011_en.doc
- ¹¹⁵ Krsticevic, Viviana, “Precautionary Measures”, nota 117 anterior, p. 8.
- ¹¹⁶ Ibid, p. 9.
- ¹¹⁷ Ibid, p. 3.
- ¹¹⁸ ESCR-Net, Supporting Strategic Litigation under the Optional Protocol to PIDESC, Draft Background Nota, 2010, p. 12.
- ¹¹⁹ Para mais informação sobre este procedimento, ver The Council of Bars and Law Societies of Europe, CCBE, Comments on the Pilot-Judgment Procedure of the European Court of Human Rights, (24 de junho, 2010), disponível em http://www.ccbe.eu/fileadmin/user_upload/NTCdocument/EN_Commentaires_CCBE1_1277718645.pdf (último acesso em: 5 de dezembro de 2013).
- ¹²⁰ Comentário da Coalizão de ONGs, embora isso será objeto do Regulamento a ser adotado pelo Comitê DESC.
- ¹²¹ Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres, ver nota 6, p. 75 e 76.
- ¹²² Este é o mecanismo tradicional sob o PIDESC, de acordo com o qual os Estados-Partes são obrigados a apresentar relatórios periódicos ao Comitê a cada cinco anos sobre como tem implementado os direitos consagrados no Pacto.
- ¹²³ *Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres*, nota 6 anterior, p. 76. Embora todos os órgãos de tratado tenham desenvolvido a prática de monitorar o cumprimento das decisões tomadas com relação a uma denúncia específica, o PF-PIDESC expressamente introduz o mecanismo de monitoramento do cumprimento de suas decisões. Mecanismos de monitoramento “constituem um incentivo para que os Estados adotem rapidamente medidas com vistas a efetivar as recomendações do Comitê, um meio pelo qual os Estados informam publicamente sobre essas medidas e uma forma de expor melhores práticas dos Estados em relação ao cumprimento das recomendações do Comitê, constituindo um elemento essencial para fazer com que o sistema de denúncias seja mais eficaz”, In: *Elements for an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Analytical paper by the Chairperson-Rapporteur*, Catarina de

Albuquerque, Comissão de Direitos Humanos, 62a Sessão, Grupo de Trabalho Aberto sobre um Protocolo Facultativo do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, terceira sessão, Genebra, 6-17 de fevereiro, 2006, E/CN.4/2006/WG.23/2, 30 de novembro de 2005 (disponível em <http://www.opicESC-rights-coalition.org/Elements%20Paper-e.pdf>).

¹²⁴ Comitê de Direitos Humanos, Liliana Assenova Naidenova et. al vs. Bulgária, Comunicação No. 2073/2011, Doc. da ONU CCPR/C/106/D/2073/2011 (2012).

Seção 4

Procedimento de Investigação

4

Procedimento de Investigação

O artigo 11 do Protocolo Facultativo estabelece um procedimento de inquérito ou investigação, por meio do qual se permite que o Comitê inicie uma investigação sobre supostas violações “graves ou sistemáticas” de direitos econômicos, sociais e culturais (DESC) quando recebe informação “fidedigna” que indique a existência de tais violações.¹ No entanto, para que se possa aplicar este procedimento, o Estado-Parte ao Protocolo Facultativo deve “optar” por ele mediante uma declaração expressa em que reconhece a competência prevista no artigo 11. Portanto, antes de considerar a opção de pressionar para a instauração de um inquérito em um caso particular, peticionários devem assegurar que o Estado em questão aceitou este disposto. Veja a lista de países que aceitaram esse procedimento em: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en link.

O procedimento de investigação possibilita que o Comitê DESC

trate de causas estruturais de violações, o que seria mais difícil fazer no mecanismo de denúncias individuais, permitindo que o Comitê investigue violações generalizadas e sistemáticas de direitos econômicos e sociais. Também oferece uma alternativa ao procedimento de comunicações nos casos em que indivíduos ou grupos não possam apresentar denúncias devido a limitações práticas, medo de represálias ou outras razões.

Sob o procedimento de investigação, não é necessário que exista uma denúncia formal ou uma vítima para que o Comitê inicie o procedimento; indivíduos, sociedade civil e organizações nacionais e internacionais de direitos humanos podem apresentar informação fidedigna sobre uma situação de violação generalizada e sistemática e tal informação conduzirá a uma investigação formal por parte do Comitê. No entanto, uma desvantagem importante é que o procedimento de investigação é sigiloso, o que exclui a possibilidade de utilizar estratégias que incluam meios de comunicação ou outro tipo de incidência pública, as quais muitas vezes são úteis para ampliar o impacto do uso de mecanismos de direitos humanos como o procedimento de denúncia.

O procedimento de investigação é muitas vezes um mecanismo mais eficaz do que o procedimento de denúncia para tratar de violações graves e sistemáticas porque:

- Atende à necessidade de uma resposta mais urgente a violações do que aquela que pode ser obtida no procedimento de denúncia;
- Não é necessário preencher requisitos de admissibilidade;
- O Comitê DESC adota um papel investigador, o que amplia as possibilidades de se verificar a situação de fato;
- Permite que o Comitê DESC analise uma maior quantidade de fatos;
- Possibilita uma consideração mais oportuna da situação de direitos humanos.²

Dado que o procedimento de investigação não exige a identificação de uma ou mais vítimas específicas, não é necessário que recursos internos sejam esgotados e não é possível solicitar medidas provisórias. No entanto, este procedimento está limitado a “violações graves ou sistemáticas” de direitos do Pacto. As violações graves incluem aquelas que são sérias ou graves, independentemente se são sistemáticas ou não, ao passo que violações sistemáticas são violações em grande escala, muitas vezes envolvendo uma grande quantidade de vítimas, independentemente da gravidade das violações. A jurisprudência sob o PF-CEDAW e o CAT pode servir de guia. Estes procedimentos tratam de “padrões

Principais fases do procedimento de investigação

As principais fases do procedimento de investigação são:

- Análise preliminar da informação apresentada ao Comitê e obtida por ele;
- Convite do Comitê ao Estado-Parte para que colabore com a investigação;
- Análise pelo Comitê da informação recebida do Estado-Parte e de outras fontes;
- Decisão do Comitê dando início ou não à investigação;
- Atividades do Comitê dando seguimento à investigação, se ela tiver sido aberta, incluindo uma visita ao território do Estado-Parte interessado após o consentimento deste;
- Avaliação da informação obtida pelo Comitê no curso da investigação;
- Adoção por parte do Comitê de conclusões, comentários e recomendações;
- Publicação do relatório da investigação;
- Acompanhamento da implementação das recomendações.

consistentes” de violações, o que, pode-se argumentar, é similar a “violações sistemáticas”. Padrões consistentes ou persistentes de violações ocorrem de maneira repetida ou contínua em grande escala, e são autorizados ou tolerados pelo Estado-Parte por meio de seus atos ou omissões. Com relação ao PIDESC, violações sistemáticas também podem surgir de questões estruturais como legislação, práticas ou políticas que não cumprem com as obrigações do Pacto de forma discriminatória ou que não dão prioridade a grupos ou comunidades marginalizados ou vulneráveis.

Outro elemento central é que qualquer pessoa que utiliza o procedimento de investigação deve apresentar ao Comitê “informação fidedigna”, ou seja, informação que o Comitê considere plausível e crível, e que deve ter fundamento probatório semelhante ao do procedimento de denúncias.

Ao avaliar se a informação é fidedigna, alguns fatores são importantes: especificidade; coerência interna e as similitudes entre relatos de diferentes fontes; existência de provas que corroboram estas informações; credibilidade da fonte quanto à sua conhecida habilidade de investigar e elaborar relatórios; e, no caso de fontes provenientes de meios de comunicação, o quão estes meios são independentes e não partidários.³

Uma desvantagem do procedimento de investigação é seu caráter sigiloso, o que pode impedir outros meios de incidência pública como campanhas em meios de comunicação e mobilização social. No entanto, pode-se tornar público que uma investigação foi iniciada sobre um tema específico, e esse simples fato pode ser útil para levar a cabo outras campanhas complementares ao procedimento de investigação, inclusive para fazer com que governos ou outros atores atenuem ou ponham fim a leis, políticas ou práticas que violam os direitos do Pacto.

O resultado final de uma investigação consiste nas conclusões do Comitê sobre os fatos, suas conclusões sobre possíveis infrações ao Pacto, seus comentários finais e suas recomendações ao Estado-Parte. As recomendações podem incluir uma ampla gama de medidas de prevenção e reparação que devem ser adotadas de forma sistemática, além a indicação de todos os tipos de recursos que devem ser postos à disposição as u vítimas. Procedimentos de investigação são confidenciais, mas se espera que resultado seja publicado.⁹

O artigo 11(7) dispõe sobre a publicação de um resumo da investigação em um relatório anual, e a prática adotada por outros procedimentos de investigação da ONU indica que o Comitê também pode emitir um relatório completo mais extenso que detalha suas atividades, resultados, comentários e conclusões decorrentes do procedimento de investigação, juntamente com um resumo deste procedimento.

Por fim, o artigo 12 autoriza o Comitê a monitorar os resultados

Artigo 11 – Procedimento de Inquérito

1 - Um Estado-Parte no presente Protocolo pode, a qualquer momento, declarar que reconhece a competência do Comitê prevista no presente artigo.

2 - Se o Comitê receber uma informação fidedigna indicando violações graves ou sistemáticas, por um Estado-Parte, de qualquer um dos direitos econômicos, sociais e culturais consagrados no Pacto, deverá convidar esse Estado-Parte a cooperar no exame da informação e, para esse fim, a submeter observações sobre a informação em questão.

3 - Tendo em consideração quaisquer observações que possam ter sido submetidas pelo Estado-Parte interessado, assim como qualquer outra informação fidedigna que lhe tenha sido disponibilizada, o Comitê pode designar um ou mais dos seus membros para conduzir um inquérito e reportar urgentemente ao Comitê sobre a matéria. Caso se justifique e com o consentimento do Estado-Parte, o inquérito pode incluir uma visita ao seu território.

4 - Tal inquérito deverá ser conduzido de forma confidencial e a cooperação do Estado-Parte deverá ser solicitada em todas as etapas do procedimento.

5 - Após analisar as conclusões do inquérito, o Comitê deverá transmitir as mesmas ao Estado-Parte interessado, em conjunto com quaisquer comentários e recomendações.

6 - O Estado-Parte interessado deverá, dentro de seis meses após a recessão das conclusões, dos comentários e recomendações transmitidos pelo Comitê, submeter a este as suas próprias observações.

7 - Depois de concluídos os procedimentos relativos a um inquérito levado a cabo em conformidade com o n° 2 do presente artigo, o Comitê pode, após consultar os Estados-Partes interessados, decidir pela inclusão de um relato-sumário dos resultados dos procedimentos no seu relatório anual previsto no artigo 15° do presente Protocolo.

8 - Qualquer Estado-Parte que tenha feito uma declaração em conformidade com o n° 1 do presente artigo pode, a qualquer momento, retirar a referida declaração mediante notificação dirigida ao Secretário-Geral.

O procedimento de investigação sob o CEDAW: o caso da Ciudad Juárez⁴

Neste caso, o Comitê analisou os assassinatos e desaparecimentos de um grande número de mulheres ocorridos na cidade localizada no Norte do México, Ciudad Juárez, ao longo de uma década. O Comitê concluiu que ocorreram violações graves e sistemáticas da Convenção com base em informação obtida durante uma visita ao México e outros dados fornecidos por ONGs e outras fontes. O Comitê analisou as mortes e os desaparecimentos considerando não somente as circunstâncias dos casos individuais e o parâmetro de impunidade neles verificados, mas também as desigualdades econômicas, sociais e culturais das vítimas e das mulheres na sociedade mexicana em geral.⁵ Sua análise e suas recomendações “trataram de aspectos sistemáticos e estruturais de violações e suas causas profundas, incluindo a discriminação sexual generalizada, a violência e os estereótipos de gênero, bem como as respostas insuficientes do Estado a casos individuais.”⁶

As recomendações do Comitê incluem uma ampla gama de medidas, como a implementação das obrigações do México sob a Convenção CEDAW como um todo e a coordenação e responsabilização de todos os níveis do governo; investigação dos crimes e punição dos perpetradores; e a prevenção da violação contra a mulher com medidas imediatas, de médio e de longo prazo. Uma dessas recomendações era firmar um acordo com os Estados Unidos referente à cooperação na investigação de assassinatos e desaparecimentos, à luz do fato de que pessoas responsáveis por crimes ou pertencentes a redes criminosas internacionais ativas na região estão localizadas em ambos os lados da fronteira.⁷

A investigação do México “foi considerada por um grupo de defesa dos direitos humanos das mulheres, inclusive por grupos mexicanos de mulheres que trabalham de maneira mais próxima com incidência pública com relação a estas violações, como uma ferramenta valiosa para aumentar a pressão para que o governo implemente as reformas legais, políticas e administrativas necessárias.”⁸

do procedimento de investigação. Especificamente, o Comitê pode utilizar seu relatório anual para tornar públicos os “pormenores de quaisquer medidas tomadas em resposta a um inquérito”. Além disso, uma vez transcorrido o prazo de seis meses para a apresentação das observações do Estado-Parte sobre os resultados e recomendações em conformidade com o artigo 11(6), o Comitê pode solicitar ao Estado-Parte que informe sobre as “medidas tomadas em resposta” ao inquérito.

Artigo 12 - Seguimento do procedimento de inquérito

1. O Comitê pode convidar o Estado-Parte interessado a incluir no seu relatório apresentado ao abrigo dos artigos 16º e 17º do Pacto, pormenores de quaisquer medidas tomadas em resposta a um inquérito conduzido ao abrigo do artigo 11º do presente Protocolo.

2 - Após o termo do período de seis meses referido no nº 6 do artigo 11º, o Comitê pode, se necessário, convidar o Estado-Parte interessado a dar-lhe informações sobre as medidas adotadas em resposta ao referido inquérito.

A sociedade civil pode desempenhar um papel importante em continuar propiciando informação ao Comitê sobre a implementação das recomendações decorrentes do procedimento de investigação, e os pormenores incluídos no relatório periódico público do Comitê podem ser utilizados para inspirar atividades de incidência pública, como campanhas em meios de comunicação, de conscientização e mobilização pública, e de pressão sobre o governo.

Referências

- ¹ *Reivindicando Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de Mulheres*, nota 6 anterior, p. 76.
- ² Donna Sullivan, *The Inquiry Procedure, Commentary on the OP-PIDESC* (ESCR-Net, no prelo).
- ³ Ver, Instituto Interamericano de Direitos Humanos, *Convención CEDAW y Protocolo Facultativo. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, IIDH-UNIFEM, 2ª. Ed., San José, 2004, pp. 73-74. [Tradução não oficial] citado em: Instituto Interamericano de Direitos Humanos/Comissão Internacional de Juristas, *Comentários ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, 2008.
- ⁴ Donna Sullivan, *The Inquiry Procedure, Commentary on the OP-PIDESC* (ESCR-Net no prelo).
- ⁵ Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres, *Relatório sobre México produzido pelo Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres segundo artigo 8o do Protocolo Facultativo à Convenção, e resposta do Governo do México* (36a. sessão, 2005). CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO (2005).
- ⁶ Cf. Donna Sullivan, *The Inquiry Procedure, Commentary on the OP-PIDESC* (ESCR-Net, no prelo).
- ⁷ Cf. Donna Sullivan, *The Inquiry Procedure, Commentary on the OP-PIDESC* (ESCR-Net, no prelo).
- ⁸ *Ibid.* paras. 283, 284.
- ⁹ Donna Sullivan, *The Inquiry Procedure, Commentary on the OP-PIDESC* (ESCR-Net, no prelo).

Seção 5

Conclusão

5

Conclusão

O PF-PIDESC oferece uma oportunidade única para fazer cumprir os direitos consagrados no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Este Guia constitui um recurso útil que permite que defensores não apenas façam uso do PF para gerar um impacto local por meio do direito e dos mecanismos internacionais, mas também permite influenciar o desenvolvimento de normas internacionais por influir na jurisprudência elaborada sob o PF-PIDESC. Em sua fase inicial, é fundamental que litigantes estruturarem seus argumentos de forma a levar a jurisprudência ora em desenvolvimento a abarcar uma visão ampla e holística de todos os aspectos dos direitos econômicos, sociais e culturais, inclusive de todas as três obrigações gerais de respeitar, proteger e cumprir com os direitos consagrados no Pacto, e de fazê-lo de forma não discriminatória.

As explicações detalhadas neste Guia a respeito dos processos necessários para apresentar uma denúncia sob o PF-PIDESC buscam assegurar que o desenvolvimento da jurisprudência sob este instrumento traga benefícios amplos e que seja atenuado qualquer potencial de gerar uma jurisprudência contraprodutiva. O Guia se baseia em táticas e estratégias que obtiveram êxito em exigir por vias jurídicas os direitos econômicos, sociais e culturais perante foros, nacionais e internacionais, bem como se fundamenta na forte participação da sociedade civil no processo de redação do próprio PF-PIDESC. Por isso, as táticas e estratégias tratadas neste Guia devem propiciar uma base sólida para estratégias efetivas e produtivas perante o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais nos próximos anos.

Além do conteúdo sobre a apresentação de comunicações sob o PF-PIDESC, outro elemento importante deste volume é seu objetivo de reunir defensores com experiência em litigar direitos econômicos, sociais e culturais e aqueles que

ajudaram a desenvolver o PF-PIDESC ao longo dos anos. Ao fazê-lo, defensores podem ter acesso a uma fonte rica de conhecimento, experiência e conselhos sobre como melhorar suas oportunidades para litigar com êxito por meio do procedimento estabelecido pelo PF-PIDESC, e desenvolver uma jurisprudência que tenha um impacto benéfico duradouro,

para além de qualquer caso individual. Em especial, defensores que considerem avaliar a possibilidade de usar o procedimento do PF-PIDESC podem se beneficiar da interação próxima com a Rede-DESC e as ONGs envolvidas na Rede, as quais possuem experiência pertinente, e, em particular, com o Grupo de Trabalho sobre Litígio Estratégico da Rede-DESC. Este Grupo é formado por grandes especialistas na área da incidência pública em direitos econômicos, sociais e culturais e pode trazer uma quantidade de informação com potencial de enriquecer os casos apresentados sob o procedimento do PF-PIDESC.

Por fim, é crucial que o Guia e as dicas que ele traz sejam compartilhados com os peticionários para que estes estejam completamente informados sobre todos os assuntos de relevância relativos a seus casos. Embora o mais importante seja garantir responsabilização do Estado e propiciar respostas às violações, os peticionários devem ter a consciência de que seus casos podem ter implicações mais amplas e devem consentir com quaisquer táticas ou estratégias que contribuam para mudanças sistemáticas e estruturais, inclusive o desenvolvimento da jurisprudência capaz de influenciar o PF-PIDESC em casos futuros. Ao estar plenamente conscientes de todas

estas implicações, peticionários podem desempenhar um papel central na incidência jurídica no procedimento do PF-PIDESC, muitas vezes contribuindo para a jurisprudência internacional com a perspectiva de grupos e comunidades marginalizados ou vulneráveis.

O Guia se baseia em táticas e estratégias que obtiveram êxito em exigir por vias jurídicas os direitos econômicos, sociais e culturais perante foros, nacionais e internacionais, bem como se fundamenta na forte participação da sociedade civil no processo de redação do próprio PF-PIDESC.

Seção 6

Anexos

6

Anexo 6.1

Informação prática sobre como apresentar uma denúncia ao Comitê DESC

Denúncias ou comunicações devem ser apresentadas ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais por indivíduos, grupos ou organizações alegando violações de quaisquer dos direitos protegidos pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Em primeiro lugar, peticionários devem buscar esgotar os recursos internos disponíveis, a menos que estes recursos não estejam disponíveis na prática, não sejam adequados ou suficientes para proporcionar a proteção buscada, ou não sejam eficazes no caso em tela. Se recursos internos forem utilizados, é importante que os direitos consagrados pelo Pacto integrem os argumentos específicos do caso desde o âmbito nacional.

Se não obtiverem êxito no âmbito interno, peticionários devem enviar uma denúncia por escrito ao Comitê, com base em

informação fidedigna e fundamentada, dentro do prazo de um ano a contar a partir de qualquer que tenha sido a decisão final no âmbito nacional.

Denúncias ou comunicações devem ser apresentadas a:

Equipe de Petições

Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos

Escritório das Nações Unidas em Genebra

1211 Genebra 10 (Suíça)

Fax: + 41 22 917 9022 (em especial para assuntos urgentes)

E-mail: petitions@ohchr.org

As denúncias podem ser apresentadas em qualquer das seis línguas oficiais da ONU: inglês, francês, espanhol, chinês, árabe e russo.

Anexo 6.2

Contatos na ONU

Para Comunicações:

Equipe de Petições

Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos

Escritório das Nações Unidas em Genebra

1211 Genebra 10 (Suíça)

Fax: + 41 22 917 9022 (em especial para assuntos urgentes)

E-mail: petitions@ohchr.org

Para o Secretariado do Comitê DESC:

Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
(Comitê DESC)

Divisão de Tratados de Direitos Humanos

Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para
Direitos Humanos (ACNUDH)

Palais Wilson - 52, rue des Pâquis

CH-1201 Genebra (Suíça)

Endereço para correspondência:

UNOG-OHCHR

CH-1211 Genebra 10 (Suíça)

Fax: +41 22 917 90 08

E-mail: cescr@ohchr.org

Anexo 6.3

Grupo de Trabalho sobre Litígio Estratégico em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC)

Nossa Visão

O Grupo de Trabalho sobre Litígio Estratégico em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC) trabalha para assegurar a responsabilização por violações de DESC, por meio do fortalecimento do acesso a processos judiciais e quasi judiciais competentes e a recursos efetivos pertinentes a tais direitos.

Objetivos Do Nosso Trabalho

O trabalho da Rede-DESC sobre Litígio Estratégico em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ESC) busca proporcionar um espaço para que organizações, defensores, e acadêmicos compartilhem recursos e informação, discutam temas centrais, e avaliem possibilidades de trabalho conjunto com vistas a apoiar o litígio sobre direitos econômicos, sociais e culturais e o cumprimento efetivo desses direitos. Os principais objetivos do Grupo de Trabalho sobre Litígio Estratégico são:

Criar um espaço que fomente o desenvolvimento de estratégias e projetos conjuntos relacionados com o litígio estratégico de DESC;

Apoiar estrategicamente casos perante o Comitê DESC sob o Protocolo Facultativo do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PF-PIDESC);

Desenvolver recursos e capacidade para exigir maior efetividade no cumprimento de decisões em DESC em sistemas jurídicos nacionais, regionais e internacionais;

Disponibilizar principais casos de DESC, inclusive material complementar, em formato de fácil acesso e consulta para litigantes e defensores.

Como Trabalhamos

O Grupo de Trabalho sobre Litígio Estratégico considera que o litígio estratégico nos âmbitos nacional, regional e internacional é uma ferramenta eficaz para exigir a responsabilização por violações de DESC. A cooperação e o apoio mútuo são elementos vitais dentro desta nova área de litígio em direitos humanos. O que acontece em uma jurisdição ou região afeta muitas outras e quem reivindica direitos enfrentam desafios semelhantes em contextos distintos. Para atender às prioridades de ativistas locais e advogados, a Rede-DESC propicia um fórum de intercâmbio, aprendizado e contatos. O Grupo de Trabalho tem organizado encontros para aprendizado mútuo na América Latina e África, desenvolvido uma base de dados de casos em duas línguas, publicado livros sobre litígio estratégico e cumprimento de

sentenças com a participação de atores de diferentes regiões, conduzido estudos sobre tendências referentes a desafios e conquistas em jurisdições diversas para facilitar estratégias mais efetivas de litígio e cumprimento de sentenças. A Rede DESC também mantém uma lista de distribuição eletrônica ativa entre aqueles que trabalham com incidência jurídica e litígio de DESC, compartilhando comunicados periódicos sobre jurisprudência, e permitindo que membros possam obter ajuda ou conselho de especialistas e profissionais experientes.

O Que Temos Conseguido Juntos

Decisões de impacto sobre DESC. *O Grupo de Trabalho sobre Litígio Estratégico tem aproveitado a experiência de seus membros e parceiros para preparar coletivamente amici curiae*, baseados em direito internacional e comparado, em casos como o de Garissa, que obteve uma sentença favorável por parte da Suprema Corte do Quênia, aplicando dispositivos sobre DESC da nova Constituição, e reconhecendo o impacto de remoções forçadas sobre o direito a tratamento de saúde, informação, decisões administrativas justas, alimentação, água limpa e potável.

Novas parcerias transnacionais e projetos para promoção de DESC. Foram organizados encontros em Bogotá (Colômbia) para identificar novas estratégias de cumprimentos de sentenças (2010), na Cidade do México (México) para criar um espaço de trabalho conjunto no âmbito nacional sobre litígio estratégico (2011), e em Johannesburgo (África do Sul), para discutir casos concretos de DESC em catorze países africanos e para promover o aprendizado mútuo. Esses encontros deram origem a outros projetos, como o atual estudo de parâmetros de cumprimento de sentenças no Nepal e na África do Sul, comentários sobre o cumprimento de sentenças de DESC emitidas por tribunais em todo o mundo, e parcerias em novos projetos no Quênia.

Acesso bilingue a principais casos de DESC. O Grupo de Trabalho tem desenvolvido uma Base de Dados de Jurisprudência (ver anexo 4 abaixo) de mais de 100 decisões em DESC. A Base de Dados recebe mais de 500 visitas todo mês. Informes dos casos incluem atualizações sobre o cumprimento de sentença, uma análise da importância de cada caso (muitas vezes) escrita pelo próprio advogado do caso; e documentos originais do caso e informações complementares.

Mecanismos legais de proteção novos e efetivos. O Grupo de Trabalho, depois de estabelecer uma parceria com a Coalizão de

ONG pelo PF-PIDESC em uma campanha que levou à adoção do Protocolo Facultativo em 2008, está hoje trabalhando com ONGs e advogados em países que ratificaram o PF-PIDESC, a fim de identificar e apoiar casos que podem estabelecer precedentes sólidos perante o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Colaboração informal e apoio contínuo. Por meio da lista de distribuição eletrônica, reuniões e outros tipos de contatos, membros do Grupo de Trabalho têm recebido e prestado assistência e apoio valiosos a casos estratégicos em uma série de jurisdições. Surgiram diversas parcerias e redes de apoio informais, fomentando perspectivas criativas para o litígio de DESC, e um melhor uso da jurisprudência e experiências de diferentes jurisdições.

Quem Participa:

A fim de guiar e facilitar de maneira adequada diferentes áreas de trabalho coletivo, o Grupo de Trabalho sobre Litígio Estratégico criou dois comitês executivos para apoiar suas atividades de litígio estratégico e base de dados de jurisprudência, assim como um grupo de especialistas para dar suporte pedidos mais amplos de ajuda jurídico. O Grupo de Trabalho é coordenado pelas seguintes organizações e indivíduos:

Daniela Ikawa (Coordenadora, Secretariado da Rede DESC)

Aoife Nolan, Nottingham University (Reino Unido)

Bret Thiele, Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights (EUA)

Bruce Porter, The Social Rights Advocacy Center (Canadá)

César Rodríguez Garavito, DeJusticia (Colômbia)

Colin Gonsalves, Human Rights Law Network (Índia)

Diego Morales, CELS (Argentina)

Gabriela Kletzel, CELS (Argentina)

Iain Byrne, Amnesty International (Reino Unido)

Jackie Dugard, The Socio-Economic Rights Institute (África do Sul)

Malcolm Langford, University of Oslo (Noruega)

Urantsooj Gombosuren, Center for Human Rights and Development (Mongólia)

Diferentes membros do Grupo de Trabalho sobre Litígio Estratégico participam de projetos específicos.

Para entrar em contato com o Grupo de Trabalho sobre Litígio Estratégico, escreva para:

Daniela Ikawa dikawa@escr-net.org

Anexo 6.4

Base de dados de jurisprudência da Rede - DESC

A Base de Dados de Jurisprudência da Rede-DESC agrega uma grande quantidade de informação sobre implementação de direitos econômicos, sociais e culturais. A Base de Dados de Jurisprudência da Rede-DESC é um projeto colaborativo liderado por membros do Comitê Diretor, parceiros acadêmicos, e muitos outros grupos e indivíduos que trabalham para promover direitos econômicos, sociais e culturais (ESC) ao redor do mundo. A Base de Dados coloca à disposição de um grande número de ativistas e defensores de diferentes nacionalidades, tradições jurídicas e línguas (espanhol e inglês) memorandos, comentários e decisões sobre DESC. Ao fazê-lo, ela facilita medidas voltadas a trocar informação e estratégias, disseminar ferramentas para uma melhor abordagem de direitos humanos

sobre injustiça social, encorajar debates sobre desafios centrais para incidência de DESC, e inspirar parcerias.

A Base de Dados de Jurisprudência da Rede-DESC pode ser acessada aqui: <http://www.escri-net.org/caselaw>.

Por favor, entre em contato com dikawa@escri-net.org, se estiver interessado em participar neste projeto. A Base de Dados é um projeto em permanente mudança e esperamos seguir aprimorando a Base de Dados com a participação de defensores e organizações de direitos humanos interessadas.

A Rede DESC agradece o apoio de todos os defensores, pesquisadores e petionários que contribuem para a Base de Dados.

The screenshot shows the Red-DESC website interface. At the top, there is a navigation menu with options like 'Inicio', 'Sobre la Red-DESC', 'Participar', 'Nuestro Trabajo', 'Acciones e Proyectos', 'Noticias y Eventos', 'Temas e Informacion', 'Casos DESC', and 'Nuestros Recursos'. Below the navigation is a banner with the text 'Red-DESC: una red para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales'. The main content area is titled 'Casos DESC' and contains a search bar on the left and a detailed case summary on the right. The case summary is in Spanish and describes the 'BASE DE DATOS DE JURISPRUDENCIA DE LA RED-DESC' as a platform for economic, social, and cultural rights cases. It mentions that the project is led by the Red-DESC committee and aims to provide a space for sharing information and strategies. The case summary also includes a list of 'Casos Destacados' (Highlighted Cases) with brief descriptions of each case, such as 'Caso Pascua Lama' and 'Acción de tutela instaurada por Eduardo Bernal Navia contra Instituto de Seguros Sociales'.

<http://www.escri-net.org/casos-desc>



Rede Internacional sobre
Direitos Economicos, Sociais e
Culturais (Rede DESC)

+1(212) 681-1236

Email: info@escr-net.org

Website: www.escr-net.org