

O sistema onusiano de proteção dos direitos humanos e seus Comitês

arquitetura, mecanismos extraconvencionais e convencionais, o papel do Conselho de Direitos Humanos e os treaty bodies

Murillo Sapia Gutier

Advogado

murillo@gutier.adv.br

28 de agosto de 2026

1

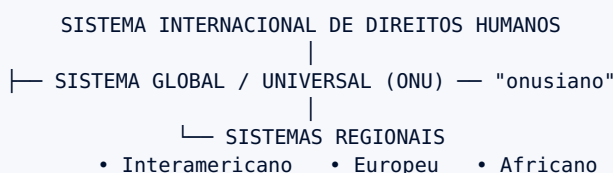
1. **Palavras-chave:** Sistema onusiano. Carta Internacional dos Direitos Humanos. Conselho de Direitos Humanos. Revisão Periódica Universal. Treaty bodies. Comitês. Petições individuais. Mecanismos quase judiciais.

1. A arquitetura do sistema onusiano de proteção dos direitos humanos

1.1 Conceito, origem do termo e dupla estrutura orgânica

A expressão **sistema onusiano** deriva simplesmente da sigla ONU e designa o sistema **global** (ou universal) de proteção dos direitos humanos estruturado no âmbito das Nações Unidas. Diferentemente do sistema interamericano, do europeu e do africano, ele não se vincula a nenhuma região geográfica: alcança, ao menos potencialmente, toda a humanidade, e por isso é também chamado de sistema universal.

A marca distintiva desse sistema é uma **dupla estrutura**: de um lado, órgãos internos da própria Organização, como o Conselho de Direitos Humanos, as Relatorias Especiais e o Alto Comissariado; de outro, entes externos e independentes, criados por tratados celebrados sob o patrocínio da ONU e que dela recebem apoio técnico e administrativo, como os **Comitês** convencionais e o Tribunal Penal Internacional. O elo entre todos é a atuação, direta ou indireta, das Nações Unidas.²



1.2 A formação histórica e a Carta Internacional dos Direitos Humanos

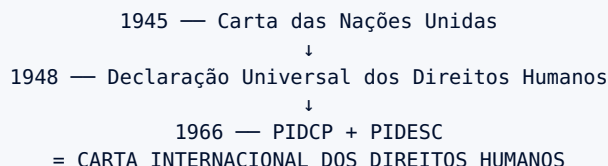
A construção do sistema pode ser condensada em três grandes momentos: a **Carta das Nações Unidas** (1945), que internacionalizou o tema; a **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (1948), que definiu o catálogo de direitos; e os dois **Pactos Internacionais** de 1966 (PIDCP e PIDESC), que juridicizaram esse catálogo em tratados vinculantes. A Declaração e os dois Pactos formam os três pilares daquilo que se convencionou chamar de Carta Internacional dos Direitos Humanos (International Bill of Human Rights).³

Há uma diferença funcional decisiva entre esses instrumentos: a Declaração de 1948 proclamou direitos, mas não criou originalmente órgão específico de controle do seu cumprimento. Foram os Pactos e as convenções especializadas posteriores que instituíram os **mecanismos de monitoramento**, materializados nos Comitês. É exatamente nesse ponto que a lógica dos treaty bodies se conecta à história do sistema.⁴

2. Cf. Ramos, 2023.

3. Cf. Mazzuoli, 2021; Piovesan, 2021.

4. Cf. Mazzuoli, 2021.



1.3 O fundamento na Carta da ONU: a internacionalização dos direitos humanos

A Carta de 1945 elevou a promoção dos direitos humanos a propósito das Nações Unidas (arts. 1º, 3, 13, 55, 56 e 62), embora sem definir o conteúdo da expressão “direitos humanos e liberdades fundamentais” — lacuna preenchida três anos depois pela Declaração Universal. Na síntese de Thomas Buergenthal, referida por Piovesan, a Carta “internacionalizou” os direitos humanos: ao aderirem a ela, os Estados reconheceram que a matéria é objeto de legítima preocupação internacional, e não mais de sua exclusiva jurisdição doméstica.⁵

O direito internacional, feito pelos Estados e para os Estados, passou então a proteger o ser humano contra os próprios Estados, alçando o indivíduo à condição de **sujeito de direito internacional**. A partir daí, a ONU converteu-se no grande foro mundial de debates sobre o tema, e os Estados passaram a obrigar-se por tratados de caráter geral (como o PIDCP) e específico (tortura, discriminação racial, mulheres, crianças, entre outros).⁶

1.4 Coexistência e complementaridade com os sistemas regionais

O sistema global convive com os três sistemas regionais em relação de **coexistência e complementaridade**, e não de compartimentos estanques. Direitos idênticos são tutelados simultaneamente por vários aparatos, cabendo à vítima escolher o mecanismo mais favorável: frustrada a via regional, abre-se a onusiana, e vice-versa. Essa fluidez exige do intérprete o “diálogo” entre as fontes, orientado pelo princípio pro homine.⁷

2. Os mecanismos extraconvencionais: a proteção fundada na Carta da ONU

Dentro do próprio sistema onusiano, a doutrina distingue os **mecanismos convencionais**, baseados em tratados específicos, dos **mecanismos não convencionais** (ou extraconvencionais), cujo fundamento é a própria Carta das Nações Unidas e as resoluções de seus órgãos. A distinção explica exatamente onde entram, de um lado,

5. Buergenthal apud Piovesan, 2021.

6. Cf. Mazzuoli, 2021.

7. Cf. Mazzuoli, 2021.

o Conselho de Direitos Humanos e, de outro, os Comitês. Steiner e Alston, citados por Piovesan, sintetizam: os órgãos convencionais têm clientela limitada aos Estados-partes e privilegiam o diálogo construtivo; os órgãos políticos, como o antigo sistema da Comissão, alcançam todos os Estados e respondem a crises com mandato em constante expansão.⁸

2.1 Da Comissão ao Conselho de Direitos Humanos: a crise de credibilidade

A **Comissão de Direitos Humanos**, criada em 1946 pelo ECOSOC (art. 68 da Carta), foi durante meio século o centro do sistema não convencional: redigiu a Declaração Universal, os Pactos e inúmeras convenções. Sofreu, porém, crescente crise de credibilidade e profissionalismo: Estados valiam-se da condição de membros não para fortalecer os direitos humanos, mas em atitude defensiva, de autoproteção contra críticas, o que abalava a reputação da própria ONU.⁹

Se a ONU haveria de levar os direitos humanos a sério, no mesmo grau dos temas de segurança e desenvolvimento, impunha-se substituir a Comissão por um Conselho eleito diretamente pela Assembleia Geral. A criação do **Conselho de Direitos Humanos** completou, assim, a tríade de Conselhos que espelha os três propósitos centrais da Organização: paz e segurança (Conselho de Segurança), cooperação econômica e social (ECOSOC) e direitos humanos (Conselho de Direitos Humanos).¹⁰

TRÊS PROPÓSITOS DA ONU = TRÊS CONSELHOS
Paz e segurança ————— Conselho de Segurança
Cooperação econ./social — ECOSOC
Direitos humanos ————— Conselho de Direitos Humanos (2006)

2.2 O Conselho de Direitos Humanos: criação, composição e natureza

O Conselho foi criado pela **Resolução 60/251** da Assembleia Geral (2006), aprovada por 170 votos a favor, 4 contra (Estados Unidos, Israel, Ilhas Marshall e Palau) e 3 abstenções (Irã, Belarus e Venezuela). A última sessão da Comissão ocorreu em 24 de março de 2006; a primeira do Conselho, em 19 de junho do mesmo ano. Trata-se de órgão **intergovernamental**: é composto por 47 Estados (e não por peritos), eleitos individualmente, por voto secreto da Assembleia Geral, com distribuição regional (África 13, Ásia 13, Leste Europeu 6, América Latina e Caribe 8, Europa Ocidental e outros 7) e mandato de três anos, vedada a recondução após dois mandatos consecutivos.¹¹

8. Steiner; Alston apud Piovesan, 2021. No mesmo sentido, Mazzuoli, 2021, que se apoia em Lindgren Alves e em Steiner e Alston.

9. Cf. Piovesan, 2021.

10. Cf. Piovesan, 2021, com apoio nas propostas de reforma do Secretário-Geral da ONU.

11. Cf. Piovesan, 2021; Ramos, 2023; Mazzuoli, 2021.

Duas inovações institucionais merecem destaque. Primeira: o Conselho é subsidiário da **Assembleia Geral**, e não mais do ECOSOC, o que eleva o status do tema na estrutura onusiana. Segunda: os membros submetem-se a critério explícito de respeito aos direitos humanos, podendo a Assembleia Geral, por dois terços, **suspender** o Estado que cometer violações graves e sistemáticas — sanção aplicada pela primeira vez à Líbia, em 2011, por recomendação unânime do próprio Conselho.¹²

2.3 O papel do Conselho: princípios e rol de competências

O Conselho deve guiar-se pelos princípios da **universalidade**, da **imparcialidade**, da objetividade e da **não seletividade** no exame das questões de direitos humanos, afastando a politização e os double standards que corroeram a antiga Comissão, e fomentando a cooperação e o diálogo. Cabe-lhe responder a violações, inclusive graves e sistemáticas, formular recomendações e promover a incorporação da perspectiva de direitos humanos em todas as atividades da ONU (mainstreaming).¹³

Piovesan sistematiza o rol de competências do Conselho: (a) promover a educação e o ensino em direitos humanos, a assistência técnica e a capacitação; (b) servir de fórum de diálogo; (c) submeter recomendações à Assembleia Geral para o desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos; (d) promover a plena implementação das obrigações assumidas pelos Estados e o follow-up das conferências da ONU; (e) realizar a **revisão periódica universal**; (f) contribuir, pelo diálogo e pela cooperação, para prevenir violações e responder prontamente a emergências; (g) assumir as funções da antiga Comissão quanto ao Alto Comissariado; (h) cooperar estreitamente com Estados, organizações regionais, instituições nacionais e sociedade civil; (i) formular recomendações de promoção e proteção; e (j) apresentar relatório anual à Assembleia Geral.¹⁴

Cabe-lhe, ainda, assumir, revisar e racionalizar os mandatos e mecanismos herdados da Comissão, mantendo o sistema de **procedimentos especiais**, relatorias e denúncias — o que já foi deliberado em sua primeira sessão, em 2006. Em suma: o Conselho é o órgão político-institucional que gere hoje os dois grandes mecanismos extraconvencionais, os procedimentos especiais e a RPU.¹⁵

2.4 Os procedimentos especiais: Resoluções 1.235 e 1.503 e as relatorias

Os procedimentos especiais nasceram na década de 1960, extraídos da interpretação ampla dos objetivos da Carta, sem tratado específico. O marco público é a **Resolução 1.235** (1967) do ECOSOC, gestada nas denúncias contra o apartheid sul-africano.

12. Cf. Piovesan, 2021; Ramos, 2023.

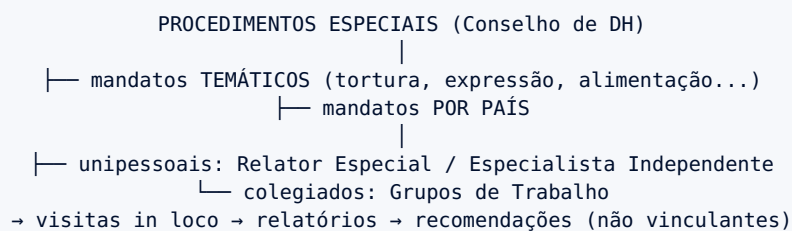
13. Cf. Piovesan, 2021.

14. Cf. Piovesan, 2021.

15. Cf. Piovesan, 2021; Ramos, 2023.

no e depois ampliada para autorizar a investigação de quaisquer violações graves no mundo. A **Resolução 1.503** (1970) criou o procedimento confidencial, aplicável a padrões consistentes de violações flagrantes e comprovadas, atualizado em 2007 pela Resolução 5/1 do Conselho. A confidencialidade, justificada pela cautela diante de soberanias pouco cooperativas, é criticada por impedir a pressão da sociedade civil.¹⁶

Os órgãos de averiguação têm abrangência **temática** ou **geográfica** e podem ser unipessoais (Relator Especial, Especialista Independente) ou colegiados (Grupos de Trabalho). Os relatores são escolhidos pelo Conselho a título pessoal, mediante processo público de seleção, não representam seus Estados e atuam sob juramento de independência; realizam missões de coleta de dados (fact-finding missions) e emitem relatórios com recomendações não vinculantes. Em 2022 havia 58 procedimentos públicos (45 temáticos e 13 por país); o Brasil aceita, em caráter permanente, toda e qualquer visita dessas relatorias.¹⁷



2.5 A Revisão Periódica Universal (RPU)

A **RPU**, prevista no anexo da Resolução 5/1 (2007), consagra o peer review: todos os Estados da ONU são avaliados pelos pares em ciclos de quatro a cinco anos, eliminando a seletividade e os parâmetros dúbios de escolha de um país e não de outro — e complementando, sem duplicar, o trabalho dos treaty bodies. O exame apoia-se em três peças: relatório nacional oficial, compilação das informações onusianas e informes das organizações não governamentais e da instituição nacional de direitos humanos, resumidos pelo Alto Comissariado.¹⁸

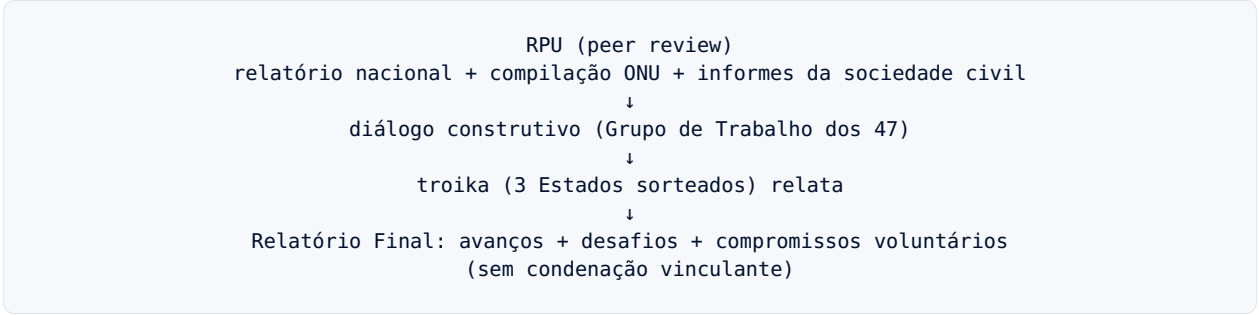
A peça-chave é o **diálogo construtivo** no Grupo de Trabalho composto pelos 47 membros, relatado por uma **troika** de três Estados sorteados, que redige o Relatório Final com observações, sugestões e compromissos voluntários. Não há condenação nem conclusões vinculantes: trata-se de mecanismo expressamente cooperativo. O Brasil, pioneiro na proposta, já passou por três ciclos (2008, 2012 e 2017): no segun-

16. Cf. Mazzuoli, 2021; Ramos, 2023. Sobre a ampliação da Resolução 1.235, Mazzuoli apoia-se em Steiner e Alston e na atuação das organizações não governamentais descrita por Tavares, 1999.

17. Cf. Ramos, 2023. A documentação do Alto Comissariado (OHCHR) indicava, em 2026, 46 mandatos temáticos e 13 por país; recomenda-se conferir os números atuais no sítio oficial do OHCHR.

18. Cf. Ramos, 2023; Piovesan, 2021.

do, recebeu 170 recomendações e acatou 159; no terceiro, foram 246, com quatro rejeições. A crítica de Carvalho Ramos é certa: recomendações genéricas (“promover esforços”) são de cumprimento retórico, o que tende a reduzir a RPU a espaço político de visibilidade.¹⁹



2.6 O Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos

Recomendado pela Conferência de Viena e criado consensualmente pela **Resolução 48/141** (1993), o Alto Comissário integra o Secretariado da ONU, com sede no Palais Wilson, em Genebra, e mandato de quatro anos, renovável uma vez. Funciona como verdadeiro “Secretário-Geral dos direitos humanos”: promove todos os direitos, coordena e racionaliza os diversos órgãos protetivos, presta assistência técnica e fornece o suporte administrativo aos procedimentos especiais e aos Comitês. O brasileiro Sérgio Vieira de Mello ocupou o posto entre 2002 e 2003, quando foi morto em atentado em Bagdá.²⁰

2.7 Advertência fundamental: Comitê de Direitos Humanos não é Conselho de Direitos Humanos

A confusão é frequentíssima e precisa ser desfeita. O **Comitê de Direitos Humanos** é um treaty body: órgão de 18 peritos independentes que fiscaliza especificamente o PIDCP (arts. 28 a 45), no plano convencional. O **Conselho de Direitos Humanos** é órgão intergovernamental de 47 Estados, com competência geral fundada na Carta da ONU, no plano extraconvencional. Um é técnico e setorial; o outro, político e universal.²¹

COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS	x	CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS
peritos independentes (18)		Estados (47)
fiscaliza o PIDCP		competência geral em DH
mecanismo CONVENCIONAL		mecanismo da CARTA DA ONU

19. Cf. Ramos, 2023; Mazzuoli, 2021.
20. Cf. Ramos, 2023; Mazzuoli, 2021; Piovesan, 2021.
21. Cf. Mazzuoli, 2021; Ramos, 2023. A advertência sobre o equívoco comum, inclusive na mídia, é de Ramos, 2023.

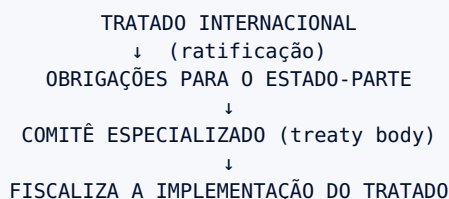
3. Os mecanismos convencionais: os Comitês (treaty bodies)

3.1 Natureza jurídica, número e precisão terminológica

O raciocínio que explica os Comitês é simples: existe um tratado, o Estado o ratifica, e alguém precisa verificar se as obrigações estão sendo cumpridas. Essa é a função dos **treaty bodies**. Advertência essencial de Carvalho Ramos: o Comitê não é órgão formal da ONU (equívoco comum na mídia), e sim órgão do próprio tratado institutivo, adotado sob patrocínio onusiano. Seus membros são eleitos pelos Estados-partes, mas atuam a título pessoal, com independência e imparcialidade.²²

A documentação do Alto Comissariado registra atualmente **dez treaty bodies**, decorrentes dos nove principais tratados de direitos humanos e de um protocolo facultativo (o da Convenção contra a Tortura, que criou o Subcomitê de Prevenção). Uma precisão terminológica: chamá-los todos de “comitês temáticos” é didaticamente útil, mas não inteiramente rigoroso — alguns são temáticos em sentido próprio (tortura, discriminação racial, desaparecimento forçado), enquanto outros protegem determinada categoria de pessoas (crianças, mulheres, migrantes, pessoas com deficiência).

23



3.2 As ferramentas comuns de monitoramento

O instrumental dos Comitês é razoavelmente padronizado e comporta cinco ferramentas. A primeira e mais tradicional é o exame de **relatórios periódicos**: o Estado presta contas do que vem fazendo para cumprir o tratado; a sociedade civil oferece o contraponto crítico no **relatório sombra** (shadow report); segue-se o diálogo construtivo com os peritos; e o Comitê emite as Observações Finais (Concluding Observations), com recomendações sem força vinculante, sujeitas a acompanhamento.²⁴

22. Cf. Ramos, 2023. Sobre os Comitês em geral, Mazzuoli, 2021, remete a Weis (obra citada pelo autor sem dados completos no capítulo).

23. Conforme a documentação oficial do OHCHR (The United Nations Human Rights Treaty System), que arrola os dez órgãos; recomenda-se conferir eventual atualização no sítio oficial.

Estado apresenta relatório → Comitê formula questões →
Estado responde → diálogo construtivo → exame →
OBSERVAÇÕES FINAIS (recomendações) → follow-up
(sociedade civil participa via shadow reports)

A segunda ferramenta são os **Comentários Gerais** (General Comments) ou Recomendações Gerais, que fixam a interpretação do Comitê sobre os direitos protegidos. Se a norma diz apenas que existe liberdade de expressão, é o Comitê que desenvolve o conteúdo jurídico desse direito; tais documentos funcionam como uma espécie de doutrina institucional altamente qualificada sobre o significado do tratado, de que são exemplos o Comentário Geral n. 33 (2009) do Comitê de Direitos Humanos, sobre o dever de cumprir medidas provisórias, e a Observação de 2012 do Comitê contra a Tortura, que qualificou a proibição da tortura como norma de jus cogens.²⁵

A terceira são as **comunicações interestatais**: a queixa de um Estado contra outro, condicionada à dupla aceitação da competência do Comitê, com bons ofícios e eventual comissão de conciliação ad hoc. O mecanismo, pioneiro no art. 41 do PIDCP, jamais foi utilizado: até 2020, dos 173 Estados-partes do Pacto, apenas 40 haviam aceitado a cláusula, e nenhuma comunicação fora recebida. A quarta são as **petições individuais**, examinadas adiante. A quinta reúne os **procedimentos de investigação** de violações graves ou sistemáticas e as **medidas cautelares** (interim measures) destinadas a evitar dano irreparável.²⁶

3.3 O “processo internacional” perante os Comitês: as petições individuais

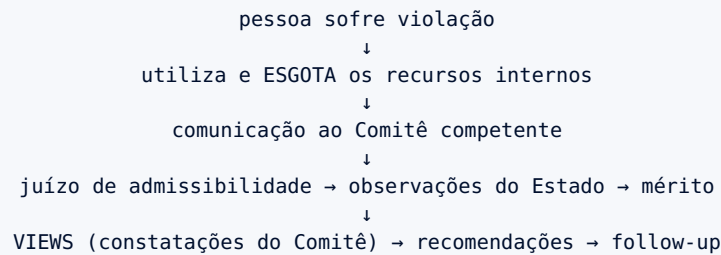
Em determinados tratados, a pessoa pode apresentar uma **comunicação individual** contra o Estado. Não basta, porém, a ratificação do tratado: em regra é preciso que o Estado tenha reconhecido adicionalmente a competência do Comitê, seja pela ratificação de um Protocolo Facultativo (PIDCP, PIDESC, CEDAW, criança), seja por declaração prevista na própria Convenção (discriminação racial, tortura, desaparecimento forçado, migrantes). Vigoram os requisitos clássicos de admissibilidade: vedação do anonimato, ausência de litispendência internacional e **esgotamento dos recursos internos** (subsidiariedade), salvo demora injustificada.²⁷

24. Cf. Ramos, 2023; Mazzuoli, 2021; Piovesan, 2021.

25. Cf. Ramos, 2023.

26. Cf. Piovesan, 2021 (dados sobre o art. 41 do PIDCP); Mazzuoli, 2021; Ramos, 2023.

27. Cf. Mazzuoli, 2021; Ramos, 2023.



3.4 Os Comitês são tribunais? A natureza quase judicial e o contraste com o sistema interamericano

Não. Os Comitês exercem funções que a doutrina qualifica como **quase judiciais**: não são cortes, não proferem sentenças e não dispõem de aparato coercitivo próprio para executar suas decisões. Suas **Views** (constatações), porém, constituem interpretações altamente persuasivas e autorizadas das obrigações convencionais — e a doutrina internacionalista sustenta que as deliberações em petições individuais, aceitas voluntariamente pelo Estado, o vinculam, sob pena de esvaziamento do próprio mecanismo.²⁸

Daí uma diferença estrutural em relação ao sistema interamericano: lá, a Comissão pode levar o caso à **Corte Interamericana**, que profere sentença internacional obrigatória; no sistema universal convencional, o indivíduo chega ao Comitê, que emite Views e recomendações com follow-up. Não existe, portanto, uma “Corte Mundial de Direitos Humanos” equivalente à Corte Interamericana dentro do sistema da ONU — a Corte Internacional de Justiça julga apenas Estados, embora venha se aproximando da proteção da pessoa, como nos casos LaGrand e Diallo.²⁹



3.5 Comitê de Direitos Humanos (PIDCP)

Principal órgão de monitoramento do Pacto, compõe-se de **18 peritos** eleitos por quatro anos, em voto secreto, observadas a distribuição geográfica equitativa e a representação das diversas formas de civilização e dos principais sistemas jurídicos. Examina relatórios (art. 40), pode receber comunicações interestatais (art. 41, jamais acionado) e, pelo Primeiro Protocolo Facultativo (1966, em vigor desde 1976;

28. Cf. Mazzuoli, 2021 (função investigatória “quase judicial”); Ramos, 2023 (defesa da força vinculante das deliberações em petições individuais); documentação do OHCHR sobre o caráter quase judicial do procedimento.

29. Cf. Mazzuoli, 2021 (sobre a CIJ e os casos LaGrand e Ahmadou Sadio Diallo); Ramos, 2023.

ratificado pelo Brasil apenas em 2009, junto com o Segundo Protocolo, sobre a abolição da pena de morte), aprecia petições individuais. Já editou 37 Observações Gerais, a última de 2020, sobre liberdade de reunião.³⁰

A força de suas deliberações foi testada no **Caso Lula** (Comunicação 2.841/2016): em 2018, os relatores Sarah Cleveland e Olivier de Frouville deferiram medida provisória para assegurar os direitos políticos do peticionário (art. 25 do PIDCP) até o trânsito em julgado da condenação criminal. Para Carvalho Ramos, negar força vinculante às deliberações e cautelares cria um “PIDCP nacional” e viola o tratado — posição respaldada pelo Comentário Geral n. 33 e pelo precedente *Piandiong vs. Filipinas*, no qual o Comitê afirmou que o dever de cumprir as interim measures decorre implicitamente da adesão ao Protocolo.³¹

3.6 Conselho Econômico e Social e Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)

Curiosidade estrutural: o PIDESC não previu Comitê próprio — o monitoramento cabia ao **ECOSOC** (54 Estados, arts. 61 a 72 da Carta), foro central das questões econômicas, sociais e culturais. O Comitê DESC nasceu da Resolução 1985/17 do ECOSOC (1985), como órgão auxiliar de 18 peritos, e só ganhou base convencional em 2008, com o **Protocolo Facultativo ao PIDESC**, que instituiu petições individuais, procedimento de investigação e medidas provisórias, reafirmando a **justiciabilidade** dos direitos sociais — protocolo ainda não ratificado pelo Brasil. O Comitê soma 25 Observações Gerais, a última (2020) sobre ciência e direitos econômicos, sociais e culturais.³²

3.7 Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD)

Instituído pela Convenção de 1965 — o primeiro dos grandes tratados especializados -, compõe-se de **18 peritos** e opera relatórios bienais, comunicações interestatais com comissão de conciliação ad hoc (arts. XI a XIII) e petições individuais mediante **cláusula facultativa** prevista no próprio tratado (art. XIV), aceita pelo Brasil. Suas 36 Recomendações Gerais incluem a de 2013, sobre discurso de ódio racista, e a de 2020, sobre o uso de perfil racial por agentes da lei.³³

3.8 Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW)

Composto por **23 peritas e peritos**, examina relatórios quadrienais e, pelo Protocolo Facultativo de 1999 (promulgado no Brasil pelo Decreto 4.316/2002), petições in-

30. Cf. Piovesan, 2021; Mazzuoli, 2021; Ramos, 2023. Sobre a habilidade diplomática de deslocar as petições individuais para um Protocolo à parte, Mazzuoli, 2021, cita Heintze.

31. Cf. Ramos, 2023.

32. Cf. Ramos, 2023; Piovesan, 2021.

33. Cf. Ramos, 2023.

dividuais, medidas cautelares e investigação de violações graves ou sistemáticas, com possível visita in loco. O primeiro caso brasileiro foi o emblemático **Caso Alyne da Silva Pimentel** (2011), sobre mortalidade materna: o Comitê reconheceu falha do Brasil na fiscalização dos serviços privados conveniados ao SUS, discriminação interseccional (mulher, afrodescendente e de grupo socioeconômico não privilegiado) e violação do acesso à justiça pela demora judicial; o país pagou indenização e prestou satisfação, mas os procedimentos disciplinares contra os médicos foram arquivados.³⁴

3.9 Comitê contra a Tortura (CAT), Subcomitê de Prevenção (SPT) e mecanismos preventivos nacionais

A Convenção contra a Tortura criou Comitê de **10 peritos**, com relatórios quadrienais, investigação confidencial de práticas sistemáticas, comunicações interestatais (art. 21) e petições individuais (art. 22, cláusula aceita pelo Brasil em 2006). O Protocolo Facultativo de 2002 (Decreto 6.085/2007) inovou com a lógica **preventiva**: criou o **Subcomitê de Prevenção** (25 membros), décimo treaty body, cuja função primordial não é julgar comunicações, mas realizar visitas regulares, com acesso irrestrito, aos locais de privação de liberdade, e obrigou os Estados a instituírem **mecanismos preventivos nacionais** independentes, com idênticas prerrogativas de acesso e entrevista reservada. Nem o estado de emergência pode ser invocado para obstar as visitas.³⁵

3.10 Comitê para os Direitos da Criança (CRC)

Com **10 peritos**, monitora a Convenção de 1989 e seus três protocolos facultativos: conflitos armados; venda de crianças, prostituição e pornografia infantis; e o **3º Protocolo** (2012), que criou o mecanismo de petição individual, ratificado pelo Brasil em 2017. Os relatórios iniciais vencem em dois anos e os periódicos a cada cinco. Entre seus 25 Comentários Gerais destacam-se o n. 24, sobre justiça juvenil, e o n. 25 (2021), sobre os direitos das crianças no **ambiente digital**.³⁶

3.11 Comitê sobre os Trabalhadores Migrantes (CMW)

A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990) criou o **Comitê CMW**, que examina relatórios estatais e admite petições individuais mediante cláusula facultativa prevista no próprio tratado. Registro importante para o leitor brasileiro: o Brasil não ratificou essa Convenção, de modo que o mecanismo não lhe é oponível — a proteção do migrante no país corre por outras vias normativas.³⁷

34. Cf. Ramos, 2023.

35. Cf. Ramos, 2023.

36. Cf. Ramos, 2023.

37. Cf. Ramos, 2023 (que arrola o Comitê CMW entre os que admitem petição individual por cláusula facultativa). Acredito que a composição atual seja de 14 peritos, mas recomendo conferir o dado na documentação do OHCHR.

3.12 Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD)

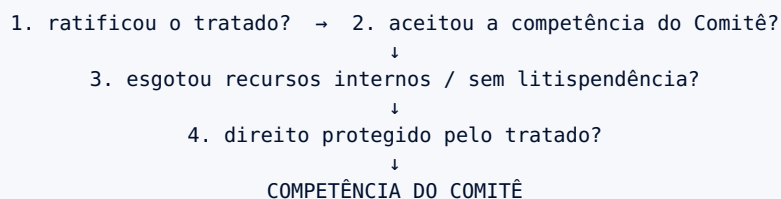
Criado pela Convenção de 2006 — que no Brasil tem **hierarquia constitucional**, por aprovação no rito do art. 5º, § 3º, da CF -, compõe-se de **18 peritos**, com exigência inédita de participação de especialistas com deficiência, representação equilibrada de gênero e dos principais sistemas jurídicos. Examina relatórios, recebe petições pelo Protocolo Facultativo (ratificado pelo Brasil) e editou 8 Comentários Gerais, como o n. 4, sobre **educação inclusiva**, e o n. 8 (2022), sobre trabalho e emprego.³⁸

3.13 Comitê contra Desaparecimentos Forçados (CED)

Instituído pela Convenção de 2006, com **10 peritos**, foge ao modelo de relatoria periódica: há um único relatório inicial (em dois anos), complementado por solicitações do Comitê. Suas ferramentas incluem o **pedido urgente de busca e localização** de pessoa desaparecida, medidas cautelares, petições individuais e interestatais (cláusulas facultativas) e visitas ao território. Sua competência limita-se aos desaparecimentos posteriores à vigência da Convenção para o Estado (competência *ratione temporis*).³⁹

3.14 Roteiro prático: como se analisa a competência de um Comitê

A pergunta correta nunca é “a ONU pode julgar isso?”, mas um teste escalonado de competência, muito semelhante à verificação *ratione materiae*, *ratione personae* e *ratione temporis*, acrescida dos requisitos de admissibilidade. Suponha-se alegação de tortura no Estado X: (1) o Estado ratificou a Convenção contra a Tortura?; (2) reconheceu a competência do CAT para comunicações individuais?; (3) a vítima esgotou os recursos internos e não há litispendência internacional?; (4) o direito invocado é protegido pela Convenção? Somente com respostas positivas surge a competência do Comitê.⁴⁰



3.15 Balanço crítico do sistema de Comitês

Nove tratados onusianos admitem petições individuais, e o Brasil já reconheceu essa via perante **seis Comitês**: Direitos Humanos, CERD, CEDAW, Tortura, Criança e Pes-

38. Cf. Ramos, 2023.

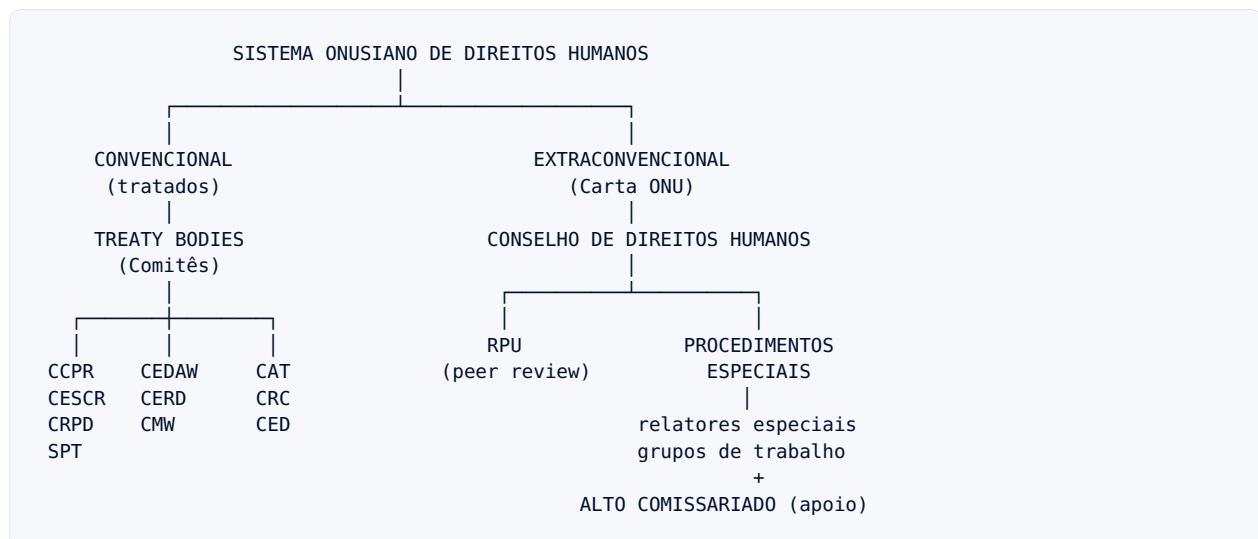
39. Cf. Ramos, 2023.

40. Roteiro construído a partir de Mazzuoli, 2021, e Ramos, 2023.

soas com Deficiência. A crítica estrutural de Carvalho Ramos merece registro: como os Comitês não se vinculam entre si, nada impede recomendações contraditórias entre órgãos distintos, e essa incoerência desprestigia o próprio sistema de relatórios. Mazzuoli pondera, em contraponto, que os mecanismos extraconvencionais têm alcançado êxito igual ou superior aos convencionais, justamente por atingirem qualquer Estado, parte ou não em tratados, e por ouvirem a sociedade civil.⁴¹

3.16 O quadro mental completo do sistema

Todo o sistema pode ser condensado em uma fórmula: o Conselho de Direitos Humanos fiscaliza a situação geral dos direitos humanos com fundamento institucional na Carta da ONU; os Comitês fiscalizam o cumprimento de tratados específicos pelos Estados que assumiram aquelas obrigações convencionais. No plano convencional vigora, portanto, a lógica **ratificação, obrigação, monitoramento** pelo Comitê competente.⁴²



4. Lógica do tema (Sistema onusiano e seus Comitês)

A lógica do sistema onusiano se apreende por uma summa divisio: mecanismos fundados na **Carta da ONU** versus mecanismos fundados em **tratados**. Os primeiros — Conselho de Direitos Humanos, relatorias especiais, RPU e Alto Comissariado — alcançam todos os Estados do planeta, independentemente de ratificação, mas pagam o preço da fraqueza jurídica: operam por diálogo, visibilidade e constrangimento político. Os segundos — os Comitês — só alcançam quem ratificou o tratado (e, para petições individuais, quem aceitou a cláusula ou o protocolo facultativo), mas

41. Cf. Ramos, 2023; Mazzuoli, 2021, que neste ponto se apoia também em Piovesan.

42. Cf. Mazzuoli, 2021; Ramos, 2023.

oferecem tutela juridicamente mais densa, culminando em deliberações quase judiciais sobre casos concretos.

Dentro dos Comitês, a lógica é de **escada de intensidade crescente**: todo Estado-parte se sujeita ao degrau mínimo (relatórios periódicos e recomendações); os degraus superiores (comunicações interestatais, petições individuais, investigações e cautelares) dependem de consentimento adicional. O sistema é ainda subsidiário (esgotamento dos recursos internos) e complementar aos sistemas regionais, com vedação de duplicidade e liberdade de escolha da via mais favorável à vítima. E há uma assimetria final que explica os debates atuais: no sistema universal não existe corte com sentença obrigatória, de modo que a efetividade repousa nas Views dos Comitês — cuja **força vinculante**, negada na prática por muitos Estados, como o Brasil no Caso Lula, é afirmada pela doutrina internacionalista, sob pena de se criar um tratado “nacional”, esvaziado de sentido.

5. Quadro Sinótico

TEMA	EXPLICAÇÃO DO INSTITUTO
Sistema onusiano (global/universal)	Conjunto de mecanismos de proteção geridos por órgãos da própria ONU e por órgãos criados em tratados patrocinados pela ONU. Estrutura dupla: interna (Conselho de DH, relatorias, Alto Comissariado) e externa (Comitês e TPI). Não se vincula a região geográfica. Coexiste e se complementa com os sistemas regionais, valendo o princípio pro homine na escolha da via.
Carta Internacional dos Direitos Humanos	Três pilares: Declaração Universal (1948) e Pactos de 1966 (PIDCP e PIDESC). A Declaração definiu o catálogo, mas não criou órgão de controle; os Pactos e as convenções especializadas instituíram os mecanismos de monitoramento (Comitês).
Mecanismos extraconvencionais	Fundados na Carta da ONU e em resoluções, não em tratados. Alcançam qualquer Estado. Base histórica: Resolução 1.235/1967 do ECOSOC (procedimento público, nascido do apartheid) e Resolução 1.503/1970 (procedimento confidencial), atualizadas pela Resolução 5/1 de 2007 do Conselho.
Comissão de Direitos Humanos (1946-2006)	Criada pelo ECOSOC (art. 68 da Carta); redigiu a Declaração, os Pactos e diversas convenções. Foi extinta por crise de credibilidade e seletividade política, com última sessão em 24/03/2006.
Conselho de Direitos Humanos	Criado pela Res. 60/251/2006 da AG; órgão intergovernamental de 47 Estados, subsidiário da Assembleia Geral, mandato de 3 anos. Princípios: universalidade, imparcialidade, objetividade e não seletividade. Competências: educação em DH, fórum de diálogo, recomendações à AG, implementação das obrigações, RPU, prevenção e resposta a emergências, cooperação com Estados e sociedade civil, relatório anual. Pode ter membro suspenso por violação grave e sistemática (Líbia, 2011). Gere os procedimentos especiais e a RPU.

Comitê x Conselho	O Comitê de Direitos Humanos é <i>treaty body</i> : 18 peritos independentes, fiscaliza o PIDCP (mecanismo convencional). O Conselho é órgão político de 47 Estados, com competência geral fundada na Carta (mecanismo extraconvencional). A confusão entre ambos é o erro mais comum da matéria.
Relatorias especiais e grupos de trabalho	Procedimentos especiais de abrangência temática ou geográfica; peritos independentes, a título pessoal, escolhidos pelo Conselho em processo público. Missões <i>in loco</i> (fact-finding) e relatórios com recomendações não vinculantes. Em 2022: 58 procedimentos (45 temáticos e 13 por país). O Brasil aceita visitas em caráter permanente. Não se confundem com os Comitês convencionais.
Revisão Periódica Universal (RPU)	Peer review de todos os Estados da ONU, em ciclos de 4 a 5 anos, sem seletividade, complementando (sem duplicar) os <i>treaty bodies</i> . Três insumos: relatório nacional, compilação onusiana e informes da sociedade civil. Diálogo construtivo relatado por <i>troika</i> sorteada; resultado em compromissos voluntários, sem condenação. Brasil: ciclos de 2008, 2012 (170 recomendações, 159 acatadas) e 2017 (246 recomendações, 4 rejeitadas).
Alto Comissariado (ACNUDH)	Criado pela Res. 48/141/1993, por recomendação da Conferência de Viena; sede no Palais Wilson (Genebra); mandato de 4 anos, renovável uma vez. Coordena e racionaliza os órgãos de direitos humanos da ONU, presta assistência técnica e dá suporte administrativo aos procedimentos especiais e aos Comitês.
Treaty bodies (Comitês) — natureza	Órgãos de peritos independentes criados pelos próprios tratados (não são órgãos formais da ONU). São atualmente dez, segundo o OHCHR: CCPR, CES-CR, CERD, CEDAW, CAT, SPT, CRC, CMW, CRPD e CED. Alguns são temáticos em sentido próprio; outros protegem categorias de pessoas.
Relatórios periódicos e shadow report	Degrau mínimo e obrigatório: o Estado presta contas em prazos definidos por cada tratado; as ONGs apresentam o relatório sombra; o Comitê emite Observações Finais com recomendações sem força vinculante, sujeitas a follow-up.
Comentários (Recomendações) Gerais	Documentos interpretativos que fixam o sentido dos direitos do tratado; funcionam como doutrina institucional qualificada. Exemplos: CG 33/2009 do CCPR (dever de cumprir cautelares); Observação de 2012 do CAT (tortura como <i>jus cogens</i>); CG 25/2021 do CRC (ambiente digital).
Comunicações interestatais	Queixa de Estado contra Estado, condicionada à dupla aceitação; bons ofícios e conciliação <i>ad hoc</i> . Pioneira no art. 41 do PIDCP e jamais utilizada: até 2020, apenas 40 dos 173 Estados-partes haviam aceitado a cláusula, sem nenhuma comunicação recebida.
Petições individuais e Views	Via quase judicial: exige aceitação adicional da competência (protocolo facultativo ou cláusula), não anonimato, ausência de litispendência internacional e esgotamento dos recursos internos. O Comitê emite Views (constatações) com recomendações e acompanhamento; não há sentença nem execução coercitiva. O Brasil reconhece a via perante seis Comitês.

CCPR — Comitê de Direitos Humanos	18 peritos; relatórios, interestatais (art. 41) e petições (1º Protocolo Facultativo, ratificado pelo Brasil em 2009, com o 2º Protocolo, sobre pena de morte). 37 Observações Gerais. Palco do Caso Lula (Com. 2.841/2016) e do Caso Piandiong (dever de cumprir cautelares).
CESCR — Comitê DESC	Origem na Res. 1985/17 do ECOSOC; base convencional só no Protocolo Facultativo de 2008 (petições, investigação e cautelares), não ratificado pelo Brasil. Afirma a justiciabilidade dos direitos sociais. 25 Observações Gerais.
CERD	18 peritos; relatórios bienais, interestatais com conciliação ad hoc e petições por cláusula facultativa do próprio tratado (aceita pelo Brasil). 36 Recomendações Gerais (discurso de ódio, 2013; perfilamento racial, 2020).
CEDAW	23 peritos; relatórios quadrienais; Protocolo Facultativo de 1999 (Decreto 4.316/2002) com petições, cautelares e investigação com visita. Precedente brasileiro: Caso Alyne Pimentel (2011), sobre mortalidade materna e discriminação interseccional.
CAT, SPT e mecanismos preventivos nacionais	Comitê de 10 peritos (relatórios, investigação confidencial, interestatais e petições — cláusula aceita pelo Brasil em 2006). O Protocolo Facultativo (Decreto 6.085/2007) criou o SPT (25 membros, visitas com acesso irrestrito, lógica preventiva) e impôs mecanismos preventivos nacionais independentes.
CRC	10 peritos; monitora a Convenção da Criança e três protocolos; o 3º Protocolo (2012, ratificado pelo Brasil em 2017) criou a petição individual. Relatórios iniciais em 2 anos e periódicos a cada 5. CG 25/2021 sobre ambiente digital.
CMW	Criado pela Convenção dos Trabalhadores Migrantes (1990); relatórios e petições por cláusula facultativa. O Brasil não ratificou a Convenção, de modo que o mecanismo não lhe é oponível.
CRPD	18 peritos, com participação de pessoas com deficiência e equilíbrio de gênero; relatórios, petições (Protocolo Facultativo ratificado) e 8 Comentários Gerais. No Brasil, a Convenção tem status constitucional (art. 5º, § 3º, CF).
CED	10 peritos; relatório único inicial (não periódico), pedido urgente de busca e localização, cautelares, petições, interestatais e visitas. Competência <i>ratione temporis</i> : apenas fatos posteriores à vigência da Convenção para o Estado.
Roteiro de competência	Teste escalonado: (1) ratificação do tratado; (2) aceitação da competência do Comitê; (3) admissibilidade (esgotamento interno, sem litispendência); (4) direito protegido pelo tratado. Lógica <i>ratione materiae</i> , <i>personae</i> e <i>temporis</i> .
Crítica sistêmica	A ausência de vinculação entre os Comitês permite recomendações contraditórias, desprestigiando o sistema (Ramos). Em contraponto, os mecanismos extraconvencionais alcançam êxito igual ou superior, por atingirem qualquer Estado e ouvirem a sociedade civil (Mazzuoli).

6. Tabela de precedentes sobre o tema

Nota de lealdade metodológica: nos capítulos analisados, os três autores trabalham sobretudo com precedentes internacionais (Comitês e CIJ) e com o caso do TSE; não localizei, nesses capítulos, precedente do STF ou do STJ especificamente sobre os Comitês. Incluí o RE 466.343 do STF por ser o precedente-chave sobre a posição interna dos tratados que instituem os Comitês — dado de que tenho segurança, mas recomendo a conferência de praxe antes da citação em trabalho definitivo.

ITEM	EXPLICAÇÃO DO PRECEDENTE
STF — RE 466.343/SP	Tribunal: STF, Plenário. Relator: Min. Cezar Peluso. Julgamento: 03/12/2008. Ratio decidendi: os tratados internacionais de direitos humanos não aprovados pelo rito do art. 5º, § 3º, da CF possuem hierarquia supralegal (abaixo da Constituição, acima da lei ordinária), o que paralisou a eficácia da prisão civil do depositário infiel. É o fundamento da posição interna do PIDCP, da CADH e dos tratados instituídos dos Comitês; a Convenção das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo rito qualificado, tem status constitucional.
TSE — Caso Lula (RCand 0600903-50.2018.6.00.0000)	Tribunal: TSE. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgamento: 31/08/2018, por maioria. Ratio decidendi: a maioria indeferiu o registro com base na Lei da Ficha Limpa, recusando efeito impeditivo à medida provisória do Comitê de Direitos Humanos da ONU; o voto vencido do Min. Edson Fachin reconheceu o dever brasileiro de cumprir as cautelares do Comitê, sob pena de negar o próprio sistema de comunicações individuais.
Comitê de Direitos Humanos — Caso Lula (Comunicação 2.841/2016)	Órgão: Comitê de DH da ONU. Relatores das medidas provisórias: Sarah H. Cleveland e Olivier de Frouville. Decisão cautelar: 2018. Ratio: risco de dano irreparável aos direitos políticos do peticionário (art. 25 do PIDCP); o Estado deveria assegurar sua candidatura até o trânsito em julgado da condenação. Natureza cautelar, destinada a preservar o resultado útil da deliberação final.
Comitê de Direitos Humanos — Piandiong e outros vs. Filipinas	Órgão: Comitê de DH da ONU. Fatos: 1999; decisão: 2000. Ratio decidendi: o descumprimento de medida provisória (suspensão de execução de pena de morte) viola o Primeiro Protocolo Facultativo; o dever de cumprir as interim measures decorre implicitamente da adesão ao Protocolo, sob pena de esvaziar o direito de petição. Fundamento posterior do Comentário Geral n. 33 (2009).
Comitê de Direitos Humanos — Toonen vs. Austrália	Órgão: Comitê de DH da ONU. Comunicação individual contra a Austrália, referida por Mazzuoli como leading case sobre a incompatibilidade da criminalização de relações homossexuais consentidas com o PIDCP (privacidade e não discriminação).
Comitê CEDAW — Caso Alyne da Silva Pimentel vs. Brasil	Órgão: Comitê CEDAW. Decisão: 2011. Ratio decidendi: o Brasil falhou no controle dos serviços privados de saúde remunerados pelo SUS; a morte materna evitável configurou violação do direito à saúde, discriminação interseccional (gênero, raça e condição socioeconômica) e violação do acesso à justiça pela demora judicial. Cumprimento parcial: indenização e satisfação, sem sanção aos médicos.

ITEM	EXPLICAÇÃO DO PRECEDENTE
CIJ — Caso LaGrand (Alemanha vs. Estados Unidos)	Órgão: Corte Internacional de Justiça. Ratio decidendi: a Convenção de Viena sobre Relações Consulares contém disposições diretamente aplicáveis aos indivíduos (assistência consular), violadas pelos Estados Unidos — marco da abertura da CIJ à proteção da pessoa humana.
CIJ — Caso Ahmadou Sadio Diallo (Guiné vs. RD Congo)	Órgão: Corte Internacional de Justiça. Ratio decidendi: condenação do Congo por violação de direitos pessoais previstos no PIDCP e na Carta Africana, reconhecendo que a proteção diplomática abrange direitos humanos do nacional — primeira aplicação direta de tratados de direitos humanos pela CIJ.

Referências

- MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de direitos humanos. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2021.
- PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.
- RAMOS, André de Carvalho. Curso de direitos humanos. 10. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.
- Obras referidas nas notas de rodapé das fontes principais, citadas por elas sem dados completos nos capítulos analisados (sugere-se conferir os dados nas listas de referências das próprias obras): BUERGENTHAL, Thomas (apud Piovesan); CASSIN, René (apud Piovesan); HEINTZE, Hans-Joachim (apud Mazzuoli); LINDGREN ALVES, José Augusto. A arquitetura internacional dos direitos humanos (apud Mazzuoli); STEINER, Henry J.; ALSTON, Philip. International human rights in context (apud Mazzuoli e Piovesan); TAVARES, Ricardo Neiva. As organizações não governamentais nas Nações Unidas. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão, 1999 (apud Mazzuoli); WEIS, Carlos. Direitos humanos contemporâneos (apud Mazzuoli). Documentação institucional: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (OHCHR). Documentos sobre os human rights treaty bodies e os special procedures, disponíveis em [ohchr.org](https://www.ohchr.org).