

Relatório Final

Instituições Nacionais de Direitos Humanos: análise de seis modelos da União Europeia e América Latina. Os casos da Espanha, Portugal, Alemanha, México, Argentina e Colômbia

14 de setembro de 2022

Nome do Projeto: Apoio à comissão permanente do Conselho Nacional dos Direitos Humanos para o acompanhamento e ações no cumprimento das obrigações internacionais para ser reconhecido como uma Instituição Nacional de Direitos Humanos.

Código do Projeto: DHUM003/21

Beneficiário: Conselho Nacional dos Direitos Humanos

Autor: Carlos Trelles Steindl

Este Relatório foi elaborado no âmbito da parceria entre o Projeto Diálogos União Europeia – Brasil e o Conselho Nacional dos Direitos Humanos, financiado pela União Europeia, relativo ao Projeto DHUM 003/21, intitulado “Apoio à comissão permanente do Conselho Nacional dos Direitos Humanos para o acompanhamento e ações no cumprimento das obrigações internacionais para ser reconhecido como uma Instituição Nacional de Direitos Humanos”.

As manifestações aqui expostas são de inteira responsabilidade de seu autor, não refletindo, necessariamente, opinião ou posicionamento do Conselho Nacional dos Direitos Humanos.

Todos os direitos reservados

Sumário

Sumário Executivo	3
I. Introdução	6
II. Casos de INDHs selecionados	7
III. A aspiração do CNDH de ser certificado como uma INDH	8
IV. Apresentação das INDHs analisadas	9
A Ouvidoria da Espanha	12
Histórico de sua criação	12
Análise do regime jurídico	13
Resumo das atividades e da incidência nos últimos cinco anos.....	27
O Defensor Público de Portugal	36
Antecedentes da criação do órgão	36
Análise do regime jurídico	38
Resumo das atividades do órgão e incidência nos últimos cinco anos	53
Instituto Alemão de Direitos Humanos	56
Antecedentes de sua criação	56
Análise do regime jurídico	57
Resumo das atividades e incidência do organismo durante os últimos cinco anos..	67
Escritório da Ouvidoria da Nação Argentina	75
Histórico de sua criação	75
Análise do regime jurídico	78
Resumo das atividades do órgão e seu impacto nos últimos 5 anos	92
Comissão Nacional de Direitos Humanos do México	97
Histórico de sua criação	97
Análise do regime jurídico	99
Resumo das Atividades do órgão e seu impacto nos últimos 5 anos	111
Defensoria pública da Colômbia	116
Antecedentes da sua criação	116
Análise do arcabouço jurídico	117
Resumo das atividades do órgão e incidência durante os últimos cinco anos.....	128
Conclusões finais e algumas considerações sobre o CNDH	142

Sumário Executivo

Este estudo analisa as Instituições Nacionais de Direitos Humanos dos diferentes países que, desde a sua criação, adotaram um modelo orientado pela figura do Ombudsman¹ (em alguns casos), seguindo o padrão escandinavo, incorporando-o como INDH. São exemplos deste modelo de INDH o Defensor do Povo da Espanha, o Provedor de Justiça de Portugal, a Defensoria do Povo da Nação Argentina, a Comissão Nacional de Direitos Humanos do México e a Defensoria do Povo da Colômbia. Um caso à parte é o Instituto Alemão de Direitos Humanos, que não segue o modelo Ombudsman, mas atua como uma instituição da sociedade civil que colabora com o Estado e a Administração na observação e divulgação dos direitos humanos, sem ter competência em matéria de denúncias, investigação de casos de violações e reclamações dos cidadãos.

Internacionalmente, as INDHs se desenvolveram seguindo quatro modelos diferentes, de acordo com suas competências, configuração e estratégias de atuação²: o modelo de Comitê, o modelo de Comissão, o modelo de Ombudsman e, finalmente, aqueles que adquirem a forma de um Instituto. Dependendo do modelo institucional dos INDHs, esses possuem diferentes competências e sistemas organizacionais, com alguns aspectos que são comuns a todas as INDHs:

- i. **Sua missão é o desenvolvimento de uma cultura de respeito aos direitos humanos** em seus respectivos países, implantando estratégias para este fim de acordo com suas competências e capacidades, e com o mandato que os constitui.
- ii. **Gozam de significativa autonomia e independência** com relação ao poder político e demais poderes do Estado; uma lei regulatória confere competências e elementos de proteção ao responsável do órgão frente a pressões e/ou responsabilidades administrativas ou criminais por suas atuações.
- iii. Em todos os casos, **seu mandato está consagrado na Constituição política** de seus respectivos estados, sendo geralmente uma instituição incluída na seção reservada aos direitos fundamentais.
- iv. Em geral, existe **uma lei do mais alto grau em cada ordenamento jurídico que regula o órgão**, cuja característica comum é dotar o titular de um regime de competências, garantias e incompatibilidades precisas³; assim como sua nomeação - geralmente pelo

¹ Esta é uma figura que defende os direitos fundamentais, através da intermediação e proteção dos mesmos frente aos excessos das Administrações Públicas, sem um papel jurisdicional, mas sim persuasivo e de diálogo com as instâncias objeto de denúncias e reclamações.

² Consideramos relevante determo-nos nessa explicação porque, precisamente, os casos analisados são expoentes de vários deles, permitindo ao CDNH brasileiro refletir sobre as características de seu modelo e/ou adotar no futuro as reformas que possam garantir-lhe uma maior autonomia administrativa e política.

³ Os titulares desses órgãos gozam de condições privilegiadas durante seu mandato, como por exemplo a garantia de estabilidade de seu emprego em seu local de trabalho ou, como no caso de Portugal, permitindo-lhes desfrutar do mesmo regime de seguridade social que os funcionários

Parlamento - à qual se soma sua inviolabilidade (não podendo ser julgado ou processado) por decisões tomadas no exercício de suas responsabilidades: mecanismos pensados para garantir que exerçam sua missão com liberdade, autonomia e independência.

- v. **O órgão não depende de nenhuma Administração, nem funcional, nem organicamente**, não obedece a uma autoridade superior do Estado e não responde perante nenhum poder, exceto o Parlamento (que o nomeia), e ao qual, anualmente, apresenta relatórios e presta contas de sua atividade. Da mesma forma, o Parlamento é o poder constitucional que lhe confere legitimidade democrática e autoridade, mecanismo fundamental para a eficácia de sua atuação. Sendo que, como se viu, não tem competências judiciais ou capacidades coercivas, apenas capacidades "persuasivas" e de colaboração com órgãos estatais que são objeto de reclamações ou denúncias dos cidadãos, em um espírito de cooperação e não de fiscalização *stricto sensu*.
- vi. Em todos os casos, a **lei que cria o órgão lhe concede os próprios recursos materiais** (sede, instalações, escritórios) e financeiros, como parte do orçamento do Parlamento. Inclui seus próprios funcionários, seguindo sistemas de seleção e recrutamento específicos, abertos e transparentes, regidos por critérios de igualdade de acesso para qualquer cidadão, avaliação de mérito, capacidade e competências para o exercício das funções dos diferentes perfis profissionais, em processos seletivos simultâneos.
- vii. Na **configuração do modelo de gestão dos recursos humanos**, desempenha um papel relevante no sistema de carreira profissional, impedindo que o voluntariado e o amadorismo sejam os perfis que ocupem cargos técnicos, administrativos e gerenciais; se assim fosse, isso significaria uma redução significativa das capacidades técnicas e administrativas, cuja consequência seria a baixa qualidade da gestão e a fraca eficácia do organismo no cumprimento de sua missão.
- viii. **Um projeto institucional visível** e claro, com um mandato que não deixa dúvidas quanto à sua missão e objetivos, sem duplicidade de suas funções com outros órgãos estatais, ou com outras instituições ou administrações cujas funções e competências se sobreponham.

Por outro lado, **diferem substancialmente nestas características:**

- i. As **INDH modelo “Comitê”** caracterizam-se por assessorar o governo e lideranças governamentais em particular, têm perfil consultivo, não são órgãos que processam denúncias com capacidade de recorrer à legislação para possíveis casos de violações de direitos humanos em uma instituição pública ou privada. Geralmente empregam estratégias de defesa de direitos através de recomendações às instâncias governamentais para melhorar suas práticas, ou a correção de medidas e legislação que violam aspectos dos direitos humanos. Seu mandato e poderes são conferidos a um grande número de comissionados que formam um conselho consultivo. Este modelo INDH é encontrado na França, Grécia, Luxemburgo e Marrocos.

públicos. Tudo isso foi concebido para garantir que o exercício do cargo não acarrete um custo pessoal e profissional para o titular desses órgãos.

- ii. As **INDH modelo “Instituto”** têm um perfil ligado à investigação, educação e defesa de direitos com os atores que elaboram políticas. Sua estratégia é a defesa, buscando o máximo impacto de seus relatórios e documentos de posicionamentos sobre a situação dos direitos humanos no país. Seu mandato de investigação, educação e assessoria em matéria de direitos humanos geralmente tem poderes mais limitados do que outras INDHs. Esse modelo do INDH é encontrado na Dinamarca, Países Baixos e Alemanha, cujo caso – o do Instituto Alemão de Direitos Humanos (DIMR) – foi analisado nesta consultoria.
- iii. As INDHs modelo **“Ombudsman”** ou **“Defensor do Povo”** estão presentes na maioria dos países europeus e latino-americanos. Caracterizam-se por desenvolver um trabalho de proteção dos direitos humanos, com uma estratégia de tratamento de denúncias, elaboração de relatórios, monitoramento e proteção judicial. Sem abrir mão de seu papel de disseminador de uma cultura de respeito aos direitos humanos em geral, e dos direitos econômicos e sociais, juntamente com a denúncia de crimes contra o meio ambiente, a qualidade de vida e o consumidor. Seu mandato recai sobre a figura de um *ombudsperson*, cuja missão tem sido tradicionalmente tratar de petições ou reclamações individuais. Esse modelo de INDH é encontrado em Portugal, Espanha, Argentina, México e Colômbia, sendo hegemônico nos países da América Latina.
- iv. As **INDH modelo “Comissão”** caracterizam-se por terem uma vasta gama de competências. Seu mandato é exercido por um Conselho composto por vários membros com amplos poderes para proteger, promover e monitorar os direitos humanos mediante a apresentação de relatórios, pesquisa ou revisão legislativa, sensibilização e educação. Este modelo de INDH pode ser encontrado em países como Índia, Nigéria, África do Sul e Uganda.

As principais conclusões deste estudo destacam que a implementação de reformas legais e constitucionais, que tem contribuído para a consolidação de INDHs sólidas e independentes nos países abordados, não tem estado livre de desafios decorrentes de situações de impasse institucional e político. Em todos os casos, as diferentes trajetórias de institucionalização das INDHs têm sido acompanhadas por constantes reformas em sua legislação regulatória, sendo constitucionalizadas na maioria dos casos, proporcionando-lhes uma regulamentação legal do mais alto nível de relevância dentro dos marcos legais de cada Estado.

Portanto, no caso do CNDH brasileiro, a ideia de que deva seguir outro modelo do INDH está descartada. No entanto, as boas práticas de outras INDHs podem ser usadas para fortalecer certos aspectos organizacionais e administrativos e para fortalecer sua própria estrutura institucional, a fim de proporcionar-lhe maior autonomia e independência política.

Neste sentido, o CNDH brasileiro deve liderar um processo de diálogo para alcançar um consenso institucional sobre qual órgão de direitos humanos deve ser credenciado como uma INDH perante o GANHRI.

I. Introdução

Este relatório foi elaborado no âmbito do *European Union - Brazil Dialogues Support Facility* (Iniciativa de Apoio aos Diálogos entre a União Europeia e o Brasil), e vai ao encontro do objetivo geral de apoiar o “Conselho Nacional dos Direitos Humanos” (CNDH) do Brasil no processo de definição e implementação de sua candidatura como uma Instituição Nacional de Direitos Humanos (“INDH”), seguindo as diretrizes estabelecidas pelos Princípios de Paris perante o “Subcomitê de Certificação da Aliança Global das Instituições Nacionais de Direitos Humanos” (*Sub-Committee on Accreditation of the Global Alliance of National Human Rights Institutions*).

A Iniciativa de Apoio aos Diálogos entre a União Europeia e o Brasil resultou no desenvolvimento de uma consultoria com o intuito de estudar a estrutura e a capacidade operacional e institucional de seis INDHs certificadas com Status “A” pelo Subcomitê de Certificação (“SCA” na sigla em inglês) da “Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos” (*Global Alliance of National Human Rights Institutions*, ou “GANHRI”), três das quais pertencem à União Europeia: a “Ouvidoria da Espanha” (*Defensor del Pueblo*), a Ouvidoria portuguesa (*Provedor de Justiça*) e o Instituto Alemão de Direitos Humanos (*German Institute for Human Rights*); ao passo que as outras três pertencem à América Latina: o Escritório do Ouvidor do Povo da Nação Argentina (*Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina*), a Comissão Nacional de Direitos Humanos do México (*Comisión Nacional de Derechos Humanos - México*) e o Escritório do Ouvidor da Colômbia (*Defensoría del Pueblo - Colombia*).

Os objetivos específicos da consultoria têm como intuito fornecer conhecimentos amplos por parte dos gestores e formuladores de decisões do CNDH acerca de outras INDHs certificadas pelo Subcomitê de Certificação da GANHRI, como possíveis modelos a serem seguidos e adaptados ao contexto brasileiro, com vistas a pleitear uma certificação futura do CNDH como uma INDH nessa entidade, com base na experiência tanto de países da União Europeia, como de outros países não pertencentes ao bloco.

A metodologia seguida no desenvolvimento do relatório consistiu no mapeamento de diferentes INDHs em nível internacional, selecionando e propondo seis estudos de caso à equipe do CNDH responsável pelo acompanhamento técnico da consultoria. Esse estudo se baseia numa proposta das INDHs consideradas de interesse pelo CNDH. É importante mencionar que, no mundo, existem 84 INDHs certificadas com Status “A” pela GANHRI, uma vez que aderem inteiramente aos Princípios de Paris, e 33 INDHs certificadas com Status “B”, as quais aderem parcialmente a esses princípios. Esta grande diversidade de INDHs acarreta um maior esforço de avaliação no tocante à decisão de quais casos serão estudados e outras experiências que, ainda que também valiosas, serão excluídas do foco de atenção. Neste sentido, no processo de seleção das INDHs a serem analisadas, foi importante levar em consideração as semelhanças de diversidade cultural, institucional e social em relação à realidade brasileira.

II. Casos de INDHs selecionados

O trabalho de consultoria tem por objetivo comparar o funcionamento do CNDH com seis casos de INDHs certificadas com “status A” pelo Subcomitê de Certificação da GANHRI de modo a identificar pontos fortes e fracos, bem como o potencial do CNDH em pleitear uma nova certificação junto a essa entidade.

Em primeiro lugar, os casos das INDHs da Espanha e de Portugal são importantes devido ao fato de que esses países europeus possuem laços culturais, históricos e institucionais fortes com a América Latina, os quais se veem refletidos numa tradição comum de Direito Constitucional e Administrativo, bem como nas semelhanças de seus mecanismos voltados à proteção e à defesa dos direitos humanos. Espanha, Portugal e os países da América Latina, incluindo-se aí o Brasil, trabalham dentro do âmbito da Federação Ibero-americana de Ouvidores, ou “FIO”, um mecanismo de cooperação voltado ao fortalecimento dos Ouvidores e das INDHs na região. De modo análogo, a implantação de INDHs no mundo ibero-americano responde ao processo de mudança política que ocorreu nas décadas de 1970 e 1980, nas quais houve uma transição de ditaduras militares para regimes democráticos, um fenômeno de democratização em cadeia que o famoso cientista político Samuel P. Huntington chamou de “terceira onda de democratizações”.

Por outro lado, também é importante ressaltar o papel desempenhado pela Ouvidoria da Espanha (Defensor del Pueblo), um país cujo Estado é organizado territorialmente em Comunidades Autônomas ou regiões com autonomia política e administrativa, as quais possuem seus próprios Ouvidores autônomos que coordenam o seu trabalho com o Ouvidor da Espanha. Da mesma maneira, a Ouvidoria Portuguesa (Provedor de Justiça), como uma INDH criada em 1975 e certificada junto à GANHRI desde 1999, desempenha um papel fundamental na proteção dos direitos humanos e em sua articulação territorial e institucional, tanto na região continental, quanto nas regiões insulares.

Em segundo lugar, a seleção dos casos das INDH da Argentina e do México justificou-se pela estrutura federativa desses países na região da América Latina, os quais possuem, à semelhança do Brasil, uma dimensão territorial, populacional e social heterogênea. Cabe também enfatizar que a Colômbia, embora não seja um Estado federativo e sim um Estado unitário descentralizado, possui um Escritório de Ouvidoria consolidado, com articulação territorial e com a sociedade civil, o que lhe permitiu servir de referência no tratamento de questões da cultura da paz e da pacificação na região.

Em terceiro lugar, é importante salientar que as INDHs da Argentina, México e Colômbia estão incluídas e protegidas por suas respectivas Constituições Nacionais. Isso demonstra o caminho seguido por esses países latino-americanos, a fim de fornecer proteção constitucional e autonomia política às INDHs responsáveis pela proteção dos direitos humanos de seus cidadãos, haja vista as experiências traumáticas de sérias violações desses direitos no passado.

Finalmente, a experiência do Instituto Nacional Alemão dos Direitos Humanos também foi incluída nessa amostragem de casos analisados. Esta instituição executa um trabalho importante dentro de uma estrutura estatal federativa, sendo um dos maiores países da Europa com uma parcela significativa da população de origem imigrante, a qual vem sendo vítima, nos últimos anos, de alguns casos de xenofobia. Neste sentido, a inclusão desta INDH nos permite não apenas analisar suas boas práticas, como também seu papel na cooperação internacional com outras INDHs na Europa Meridional e na América Latina.

III. A aspiração do CNDH de ser certificado como uma INDH

Como sabemos, o CNDH pretende ser certificado como uma INDH pelo Subcomitê de Certificação da GANHRI. Em julho de 2016, o CNDH pleiteou a certificação como uma INDH, declarando que os Princípios de Paris eram seguidos. Em março de 2017, a certificação foi negada por este Subcomitê de Certificação, o qual notou falhas na adesão a várias observações gerais referentes à autonomia e à independência do Conselho, enfatizando também a necessidade de uma publicidade maior e mais abrangente das vagas para Conselheiros do CNDH e de um processo seletivo efetuado de modo independente e transparente, com base nos critérios de competência e pluralidade.

Com base nesta resposta, o CNDH está novamente se preparando para a certificação como uma INDH na GANHRI: o primeiro passo nesse sentido foi analisar outros casos de INDHs certificadas, com o intuito de buscar soluções que possam ser aplicadas à realidade brasileira no seu contexto legislativo, administrativo e político. Neste sentido, é importante ressaltar a natureza singular da estrutura institucional do CNDH, que mais se assemelha ao modelo da Comissão adotado por alguns INDHs em todo o mundo, contando com um plenário como órgão soberano, composto por onze representantes do Estado Brasileiro e onze representantes da sociedade civil, que toma decisões e emite resoluções de forma colegiada. Diante dessa estrutura institucional, o CNDH deverá pleitear novamente a certificação junto ao Subcomitê de Certificação da GANHRI e, para tanto, são necessárias informações sobre o funcionamento de outras INDHs certificadas por esse Subcomitê.

Esse esforço de as INDHs serem certificadas pela GANHRI vai ao encontro da necessidade de demonstrar em âmbito internacional a sua capacidade de atuar de maneira independente e eficiente no campo dos direitos humanos. Assim sendo, um status de certificação "A" outorgado pela GANHRI significa que as INDHs adquirem direitos específicos para participarem de mecanismos internacionais e regionais, tais como falar sobre direitos no Conselho de Direitos Humanos da ONU e perante organizações signatárias dos tratados da ONU. Significa, além disso, demonstrar confiabilidade como agentes independentes e fidedignos na área de direitos humanos, o que lhes permite aprimorar o seu trabalho, refletindo e atuando à luz das

recomendações do Subcomitê; ajudando-lhes a aplicar os Princípios de Paris em seus contextos nacionais; e finalmente, assegurando-lhes independência, pluralismo, eficácia e transparência na prestação de contas.⁴

IV. Apresentação das INDHs analisadas

O primeiro caso analisado diz respeito à figura da Ouvidoria da Espanha, uma instituição com raízes profundas na sociedade democrática, uma vez que iniciou seu trabalho no período constituinte posterior à ditadura, o que lhe ajudou a ganhar muita força e relevância no sistema jurídico como resultado de sua criação, com previsão de mandato constitucional. Soma-se a isso o fato de sua concepção e de sua organização terem sido viabilizadas através de uma Lei Orgânica reservada, no sistema jurídico espanhol, a questões vinculadas a direitos e liberdades fundamentais. Essa concepção jurídica e essa articulação permitem que esse órgão tenha autonomia e independência completas em sua organização e no financiamento de suas atividades, cujo orçamento está ligado ao próprio Parlamento, mas cuja elaboração é de responsabilidade do próprio Ouvidor.

Em segundo lugar, apresentamos o caso do Provedor de Justiça de Portugal, uma instituição cujas origens remontam aos anos 70, coincidindo com o processo de democratização iniciado em 25 de abril de 1974, com a Revolução dos Cravos. A instituição apareceu na proposta de um grupo de advogados comprometidos com a causa da proteção dos direitos dos cidadãos naquele contexto de transição política em direção a um Estado Democrático de Direito. Além da concepção deste INDH, sua regulamentação bem-sucedida conseguiu consolidá-lo como um órgão dedicado à defesa e promoção dos direitos humanos, além de destacar sua capacidade de responder à expansão de competências que lhe permitiu ser acreditado desde o início como um órgão que cumpre plenamente os Princípios de Paris.

O terceiro estudo de caso é a experiência do Instituto Alemão de Direitos Humanos (DIMR). O DIMR foi fundado como uma associação independente em 2001, como resultado de um longo processo de discussão social que culminou na decisão do Parlamento alemão de criar uma INDH. Possui regulamentos específicos que regem seu status legal, funções e financiamento, de acordo com os Princípios de Paris. Em contraste com os outras INDHs analisadas, que adotaram o modelo de Ombudsman, o DIMR adotou um modelo diferente, o de um Instituto, legalmente configurado como uma associação sem fins lucrativos que inclui representantes da sociedade civil e dos diferentes Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) em seu Conselho de Administração (órgão decisório). Estes últimos não têm direito a voto.

⁴ Veja <https://www.rindhca.org/miembros/acreditacion-indh-ganhi>

Em quarto lugar, apresenta-se o estudo da Comissão Nacional de Direitos Humanos do México, uma INDH que pode servir como modelo paradigmático para o CNDH do Brasil, já que também possui uma composição híbrida, abrangendo representantes tanto de instituições públicas quanto da sociedade civil. O CNDH do México é uma instituição consolidada graças a um longo processo de reformas constitucionais contínuas. A experiência do CNDH do México mostra que os alicerces normativos, incluindo os constitucionais, não deveriam ser estáticos; ao contrário, eles devem se transformar à medida que necessitem responder a mudanças e a imperativos sociais e institucionais. Muito embora a CNDH mexicana tenha atingido grande prestígio como uma INDH, a renovação de sua certificação na GANRHI foi criticada em 2021, devido a queixas enviadas por algumas ONGs. Isso significa que, embora a certificação “A” da CNDH tenha sido mantida após a respectiva avaliação, esse processo demonstra que a adesão aos Princípios de Paris é um processo dinâmico e que, caso uma INDH não consiga aderir a esses princípios, particularmente ao princípio da independência, a mesma poderá perder sua certificação.

Seguidamente, se apresenta a experiência do Escritório do Ouvidor Público da Argentina, uma INDH reconhecida pelas Nações Unidas. Esse reconhecimento foi consagrado pela concessão de certificação com status “A”, o mais alto possível, em função da adesão completa aos Princípios de Paris. A obtenção desse reconhecimento significou para o Escritório do Ouvidor não apenas a aquisição do papel de Instituição Garantidora dos Direitos Humanos dentro do país, mas também forneceu ao Estado Argentino a confiança de que os processos democráticos sólidos são respeitados e levados a sério em seu âmago, uma vez que o Escritório do Ouvidor é visto como um ator fundamental no campo dos direitos humanos. Apesar disso, o Escritório Nacional de Ouvidoria da Argentina vem sofrendo um declínio institucional nos últimos anos em razão da incapacidade de assegurar um consenso parlamentar para escolher o chefe do Escritório do Ouvidor, o que coloca em risco seu status de órgão garantidor da defesa e proteção dos direitos humanos na Argentina e também seu status atual como INDH.

Por fim, é analisado o caso da Ouvidoria da República da Colômbia, uma instituição incorporada como órgão vinculado ao Ministério Público na Constituição Política de 1991, e cuja missão era concentrar-se na proteção e promoção dos direitos humanos em todo o território nacional, ainda mais quando houve um notável aumento da violência política. Ao longo do tempo, a Defensoria do Povo se estabeleceu como uma instituição confiável na proteção e promoção dos direitos fundamentais e isto se refletiu no reconhecimento que os cidadãos colombianos depositaram nela. De acordo com o relatório 2015, A Cultura Política da Democracia na Colômbia, a Ouvidoria é uma das instituições de maior confiança dos cidadãos colombianos. A Ouvidoria possui, por sua vez, uma extensa estrutura organizacional que lhe permite atender a diferentes demandas em todo o território nacional.

Finalmente, é preciso observar que, em todos os casos analisados neste estudo, foram identificadas as diferentes trajetórias e experiências de institucionalização destes órgãos em cada país, com suas semelhanças e diferenças, com base na análise de

diferentes aspectos: o desenvolvimento histórico do órgão, o marco regulatório, sua concepção e competências, a estrutura e modelo de gestão organizacional e administrativa, a atividade de cooperação internacional e terminando com uma descrição dos pontos fortes e fracos observados em cada caso.

Este relatório termina com uma série de conclusões alcançadas durante o curso deste trabalho.

A Ouvidoria da Espanha

Histórico de sua criação

a) Origens e contexto

Na Espanha, a Instituição da Ouvidoria (*Defensor del Pueblo*) nasceu com força, pois surgiu num contexto de restabelecimento das instituições democráticas, num período constituinte após uma longa ditadura: essa é a razão pela qual a Constituição de 1978 introduziu esse órgão no sistema jurídico, o qual surge em seu artigo 54 já no primeiro título – "Sobre Direitos e Deveres Fundamentais" – Capítulo IV – "Sobre as Garantias das Liberdades e Direitos Fundamentais".

A Constituição Espanhola a define nos seguintes termos: - "Uma lei orgânica deverá regulamentar a instituição do Ouvidor como um alto comissário das *Cortes Generales* ("Cortes Gerais"),⁵ nomeado por estas últimas em prol da defesa dos direitos incluídos neste Título, propósito pelo qual ele pode supervisionar as atividades da Administração, relatando-as às Cortes Gerais".⁶

Após a aprovação da Constituição Espanhola, em 07 de maio de 1981, foi promulgada a Lei Orgânica 3/1981, de 06 de abril, referente ao Ouvidor, e as Cortes Gerais nomearam o primeiro chefe desse órgão em 28 de dezembro de 1982, Sr. Joaquín Ruiz Giménez Cortés. Cinco pessoas já ocuparam esse cargo, incluindo o atual detentor do posto, Sr. Ángel Gabilondo Pujol; apenas uma única vez houve a recondução da mesma pessoa a um segundo mandato, a saber: o Sr. Enrique Múgica Herzog.

Essa figura foi estabelecida, desde o início, seguindo o modelo de Ouvidor adotado pelos países da Europa setentrional, cuja missão central é a proteção dos direitos fundamentais, além de exercer controle sobre a Administração Pública. Trata-se de uma característica importante da Ouvidoria Espanhola a sua forte legitimidade, a qual advém de sua ligação direta com as Cortes Gerais (o Parlamento Espanhol) que garante a sua liberdade de atuação com relação ao próprio parlamento, atribuindo-lhe até mesmo o poder de apresentar recursos de inconstitucionalidade – na defesa dos direitos fundamentais – perante a Corte Constitucional contra as atividades do órgão que a nomeia. Os especialistas notam, portanto, que não se deve confundir a obrigação do órgão de prestar contas de suas ações com sua dependência funcional.

Assim sendo, o *Defensor del Pueblo* é um órgão criado pela Constituição Espanhola e regulamentado por esta lei de estatura mais elevada, que inclui em detalhes todos os aspectos fundamentais de sua operação, independência e autonomia com relação ao

⁵ Cortes Gerais (Parlamento Espanhol)

⁶ <https://www.defensordelpueblo.es/>

poder político, suas atribuições e funções, assim como a fórmula de nomeação e o regime de incompatibilidades do chefe da instituição.

A Ouvidoria da Espanha depende funcionalmente da Comissão Conjunta do Congresso e do Senado, ao qual está vinculada. Atualmente, o órgão passou a incluir as duas principais funções: o Alto Comissariado das Cortes Gerais para a defesa dos direitos constitucionais, que também é oficialmente na Espanha o Instituto Nacional de Direitos Humanos (INDH), bem como o Mecanismo Nacional para Prevenção da Tortura (MNPT).

A figura da Ouvidoria na Espanha é uma instituição que foi consolidada ao longo do tempo juntamente com o regime democrático. No momento presente, trata-se de um órgão que contam com uma avaliação muito favorável por parte dos cidadãos espanhóis; como foi dito repetidas vezes nas enquetes realizadas pelo Centro de Pesquisas Sociológicas (CIS), ela é considerada a segunda instituição mais importante na garantia dos direitos fundamentais e sua proteção contra atos das administrações públicas. O Ouvidor atingiu um alto nível de confiança através de sua atuação, acima até mesmo do Poder Judiciário e da Corte Constitucional.

Análise do regime jurídico

a) A Ouvidoria na Constituição Espanhola

Existem três características que compõem a instituição do ponto de vista constitucional:

- Dependência direta do Parlamento Espanhol. Existe, como dito acima, uma Comissão Conjunta do Congresso e Senado à qual o órgão responde e da qual depende do ponto de vista funcional; tal elo, no entanto, não significa que a Ouvidoria esteja sob a autoridade ou jurisdição política ou administrativa de nenhum Poder do Estado, nem do Executivo.
- Proteção dos Direitos Fundamentais e controle da administração.
- Controle das administrações públicas em suas relações com os cidadãos.

A competência de defender direitos fundamentais não é exclusiva da Ouvidoria, uma vez que existem outras instituições, especialmente o Escritório do Procurador Geral, com poderes semelhantes na defesa dos direitos dos cidadãos. Tal competência está bem definida na própria Constituição: uma previsão coloca-a ligada (caso do Ouvidor); e outra de título VI sobre o "Poder Judiciário", ao Escritório do Procurador Geral. Uma das diferenças entre os dois é que, ao passo que o Escritório do Procurador Geral, no exercício de suas atribuições, pode apresentar pedidos de habeas corpus e não de inconstitucionalidade, a Ouvidoria tem um poder que a caracteriza, como dito anteriormente, a saber: esse órgão tem o poder de apelar à Suprema Corte Constitucional.

b) A Lei Orgânica da Ouvidoria: plano e regulamentação do órgão.

- *Lei Orgânica 3/1981, de 06 de abril, sobre a Ouvidoria*

A Ouvidoria exerce controle não jurisdicional, ou seja, não vinculante à imagem e semelhança de outras Ouvidorias no mundo. Por conseguinte, sua magistratura adquire relevância na medida em que suas ações são marcadas por sua *auctoritas*, por sua capacidade de influenciar os Poderes do Estado na defesa de direitos fundamentais, na observação e/ou denúncia do cumprimento dos direitos humanos e nas relações dos cidadãos com a Administração Pública. Trata-se de um órgão situado num plano diferente daquele de julgar e cumprir, portanto, um papel mais de colaborador com aqueles que possuem essa função no Estado: os Tribunais, as Cortes ou a Administração.

No Título I da Constituição, afirma-se que o escopo de atuação da Ouvidoria é amplo, o de um Estado de Direito Social e Democrático, sendo capaz (o que também inclui esse título) de supervisionar a atuação da Administração, seja ela a Administração Geral do Estado, as Autônomicas (regionais) ou as Locais, os Militares, a Justiça ou os Assuntos Cíveis.

Com relação à natureza do órgão:

Especialistas constitucionais não a classificam dentro dos Poderes clássicos: Executivo, Legislativo e Judiciário, considerando-a até mesmo como mais um Poder Constitucional ou, como já denominaram alguns juristas, um dos “Novos Poderes”.

c) Com relação a estrutura, organização e operação:

A Lei Orgânica 3/1981 de 06 de abril sobre a Ouvidoria regulamenta, dentre outros aspectos, os seguintes:⁷

I. O Sistema de Eleição do Chefe do Órgão:

- O Incumbente é eleito pelas Cortes Gerais por um período de 05 anos.
- O Ouvidor tem diálogo direto com as Cortes Gerais e responde por suas atividades perante o Parlamento através dos Presidentes de ambas as Câmaras.
- Os candidatos propostos devem obter o apoio de 3/5 dos membros da Câmara dos Deputados, seguidos da maioria absoluta do Senado.
- Os Presidentes de ambas as Câmaras ratificam a nomeação.
- O desligamento é regulamentado por lei. O desligamento do cargo pode ocorrer em decorrência de várias circunstâncias: término do mandato devido a uma circunstância superveniente (morte ou pedido de demissão do mesmo), negligência explícita que o desqualifique, convicção firme ou delito malicioso. No caso dos substitutos, estes exercem o cargo temporariamente como assistentes até que uma nova nomeação seja efetivada.

⁷ Deve-se considerar que, no Sistema Jurídico Espanhol, as Leis Orgânicas possuem uma estatuta mais elevada e são reservadas regularmente para temas e direitos fundamentais reunidos na própria Constituição Espanhola.

II. As prerrogativas e obrigações do responsável pelo órgão:

O chefe do órgão usufrui de inviolabilidade, "desfruta de jurisdição especial" e não pode ser acusado, perseguido, demitido, multado ou processado judicialmente pelos atos que comete no exercício do cargo. O mesmo só pode ser incriminado, preso, indiciado e processado judicialmente pela Câmara Criminal da Suprema Corte. Do mesmo modo, ele não está sujeito a nenhuma autoridade à qual tenha de prestar contas e dispõe, portanto, de plenos poderes e autonomia para o exercício de suas funções constitucionais.

A Espanha estabeleceu um estatuto de grande independência para o responsável por esse órgão. Como vimos anteriormente, o Ouvidor só pode ser demitido pelo Parlamento em casos excepcionais em decorrência de atos de extrema gravidade.

III. Regime de incompatibilidades:

Há uma proibição no que tange ao exercício de outros cargos políticos ou públicos durante o exercício das responsabilidades ligadas ao cargo. Ele não será autorizado a desempenhar funções administrativas, cargos de responsabilidade em partidos políticos ou nenhuma outra função ou posição de natureza pública ou privada.

O mesmo sistema de incompatibilidades se aplica aos funcionários vinculados ao Ouvidor. A nomeação de seus assistentes, que o auxiliam no cumprimento de suas funções, é efetuada pelo responsável pelo órgão com aprovação prévia das Câmaras Legislativas.

IV. A independência do órgão:

A lei não deixa dúvidas quanto à independência da instituição em relação à comissão parlamentar que a elege (Comissão Conjunta do Congresso e Senado). A partir da nomeação, a autonomia e independência do órgão com relação ao parlamento é total e completa, chegando ao ponto de ser capaz de censurar o Legislativo em suas recomendações e relatórios, incluindo-se aí a via judicial. O Artigo 6.1 da lei resume essa independência ao declarar que "o Ouvidor não estará sujeito a nenhum mandato obrigatório".

Estrutura interna

a) Estrutura institucional, organização e meios de comunicação.

Apesar de ser um órgão de uma única pessoa, do ponto de vista institucional a Ouvidoria opera de modo colegiado e, com tal finalidade, ela é composta por uma pessoa auxiliada por dois Assistentes (Primeiro Assistente e Segundo Assistente) que substituem o Ouvidor em caso de ausência por ordem do detentor do cargo, ao qual ele delegará suas funções temporariamente (nos casos de impossibilidade temporária ou término da função), a saber: um Gabinete Técnico, uma Unidade de Prevenção da Tortura e uma Secretaria Geral responsável pela gestão dos recursos econômicos, humanos e

materiais da instituição. Sua estrutura inclui ainda um escritório de imprensa e relações com os meios de comunicação.⁸

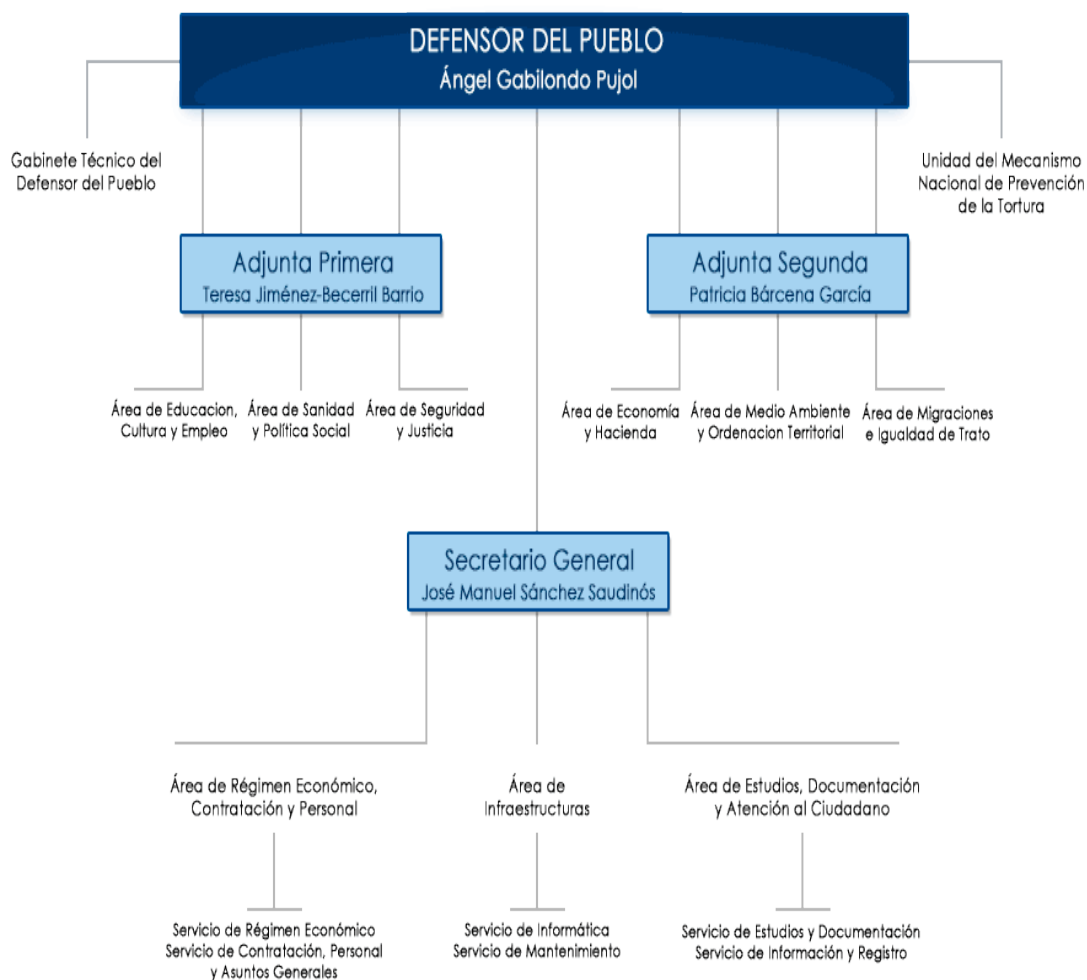
A Secretaria Geral possui uma estrutura administrativa para sua operação:

- Área Interna e Registros.
- Área do Regime Econômico.
- Área de Estudos e Modernização.
- Área de Publicações, Documentação e Informática.

Como se pode ver, o órgão também é muito especializado na defesa dos direitos sociais e, portanto, existem áreas relacionadas ao gerenciamento de reclamações, queixas e denúncias que afetem políticas sociais vinculadas à educação, saúde, migração, cidadania e segurança pública, moradia, emprego e tratamento igualitário, dentre outras.

⁸ O Artigo 08 da Lei estipula que os Assistentes serão nomeados pelas Cortes Gerais (Parlamento) mediante proposta do Ouvidor e terão o mesmo regime de incompatibilidades e prerrogativas que o chefe do órgão.

Estrutura atual da instituição:



Fonte: www.defensordelpueblo.es

Em virtude de sua estrutura, o órgão é orientado nitidamente pela liderança do detentor do cargo e a coordenação interna é articulada por intermédio do Comitê de Coordenação, formado pelo Ouvidor e seus dois Assistentes, além da Secretaria Geral (esta última provida de voz, mas não de voto). A operação é regida por uma Regulamentação Operacional Interna (ROF), prevista na lei de desenvolvimento do órgão. Essa regulamentação, aprovada pelo escritório de ambas as Casas (Congresso de Deputados e Senado) mediante proposta do Ouvidor inclui, além dos poderes e atribuições do chefe do órgão e de seus assistentes, os órgãos colegiados que servirão de apoio, a saber: "Comitê de Coordenação e Regime Interno", Conselho Consultivo do Mecanismo Nacional para Prevenção da Tortura e Secretaria Geral.

As práticas operacionais têm favorecido a flexibilidade da gestão dos processos e a coordenação horizontal mais do que a operação hierárquica, adaptando os processos às necessidades de respostas e solicitações recebidas dos cidadãos.

As Assistentes (Assistente naquela época, já que a posição é atualmente ocupada por mulheres) são nomeadas diretamente pelo Ouvidor com aprovação prévia das Câmaras Parlamentares na Comissão Mista; segundo o procedimento de costume, os partidos com maior representação parlamentar propõem um candidato para cada um dos cargos.

As Assistentes são regidas pelo mesmo regime de incompatibilidades, elegibilidade e prerrogativas que o Ouvidor.

Elas são responsáveis por auxiliar o detentor do cargo no cumprimento de suas funções e competências e podem receber do Ouvidor comissões delegadas ou missões em áreas e temas específicos. Além disso, elas substituem o Ouvidor em circunstâncias excepcionais devido à impossibilidade temporária ou término das funções do Ouvidor, e suas atribuições estão incluídas na Regulamentação da Organização e Funcionamento Interno da Ouvidoria (ROF).⁹

b) Com relação às suas funções:

V. Exercício de suas atividades:

- Poderes para iniciar *ex officio*, ou por solicitação da parte interessada, investigações com o intuito de esclarecer atos ou ações das administrações públicas em suas relações com os cidadãos, bem como respeito pelos direitos fundamentais previstos pela Constituição Espanhola.
- Os poderes da Ouvidoria se estendem à atividade de ministros, autoridades públicas em geral e qualquer empregado que esteja prestando serviços públicos.
- Qualquer indivíduo ou pessoa jurídica que sofrer uma violação de suas liberdades e direitos constitucionais fundamentais, independentemente de sua condição, sexo, raça ou status social, detenção num Centro Penitenciário ou local de residência, pode solicitar a proteção do Escritório do Defensor.
- Da mesma forma, tanto Deputados como Senadores, bem como os comitês parlamentares de inquérito vinculados a direitos e liberdades e a Comissão Conjunta do Congresso e Senado, no que tange ao Ouvidor, podem solicitar que este último investigue casos e ações das administrações a fim de esclarecer possíveis violações de direitos constitucionais.
- Estão proibidas as denúncias ao Ouvidor por parte de autoridades administrativas em áreas dentro de sua competência.
- As atividades do órgão não estarão sujeitas ao ciclo eleitoral ou parlamentar, e seu funcionamento é independente da eventual dissolução por motivo de novas eleições das Cortes Gerais (Parlamento). Caso o mandato destas expire, o detentor do cargo irá para a Deputação Permanente.

⁹ As Regulamentações sobre a Organização e o Funcionamento Interno da Ouvidoria foram aprovadas pelas Cortes Gerais (Escritório do Congresso e do Senado) mediante proposta do Ouvidor por ocasião de sua reunião conjunta em 06 de abril de 1983.

- Estados de sítio ou exceção não deverão interromper as atividades do órgão nem o poder dos cidadãos de recorrer à sua proteção.

Recursos humanos e materiais

A garantia de independência do órgão é revelada também na disposição autônoma dos recursos materiais, humanos e financeiros gerenciados por esse órgão com total independência e autonomia:

A lei que cria o órgão fornece ao mesmo os seguintes recursos com vistas ao cumprimento de seus poderes e atribuições constitucionais:

a) Recursos humanos:

- Todos os recursos humanos a serviço da Ouvidoria são considerados como pessoal a serviço do Parlamento (Cortes Gerais).
- Estes não possuem o status específico de autoridades públicas, uma vez que se encontram regidos por regulamentações trabalhistas diferentes.
- O incumbente dispõe de ampla margem para selecionar conselheiros, os quais encerrarão suas funções ao mesmo tempo que o detentor do cargo.
- Duas características do pessoal em questão são sua transitoriedade (eles não são permanentes) e a relação de confiança.
- Existe estabilidade empregatícia na prática, na medida em que a mudança do detentor do cargo geralmente não implica uma mudança na organização ou na estrutura de pessoal.
- No tocante ao modelo de seleção de pessoal, existe respeito aos princípios de igualdade, mérito e capacidade que regem a contratação no Serviço Público Espanhol (art. 23.2 CE). A fim de evitar possíveis problemas na eventualidade da nomeação de pessoas não qualificadas, tais nomeações podem ser anuladas pelos tribunais administrativos litigiosos.
- Embora não haja um modelo fixo já que ele é adaptado às necessidades, a prática mostra que, ao longo do tempo, houve um aumento da estabilidade no tocante a essa questão.

b) Recursos materiais:

- Os recursos financeiros para o funcionamento do órgão são alocados anualmente pelo Parlamento (Cortes Gerais), como um item separado dentro do orçamento do Parlamento.
- Esse item orçamentário consiste de duas seções: (1) Capítulo I relativo aos custos com pessoal, e (2) Capítulo II referente às despesas correntes. Esse

item evolui à medida que as atividades e funções do órgão respondem às crescentes demandas dos cidadãos.

Cooperação e colaboração com os escritórios subestatais de ouvidores das 'comunidades autônomas'

a) Nível nacional

Em relação à articulação territorial do poder político, a Espanha é um Estado do tipo Composto, com elementos de um Estado Federal devido à descentralização política administrativa iniciada com a Transição Política após a aprovação da Constituição Espanhola de 1978 a qual, em seu Título VIII abriu caminho para o retorno do poder das regiões ao outorgar às mesmas sua própria Administração, Parlamento e Conselho Executivo. Existem atualmente na Espanha 17 Comunidades Autônomas (duas – Ceuta e Melilla – são cidades autônomas), uma circunstância que possibilitou que em 14 delas haja a mesma figura do Ouvidor com poderes semelhantes ao Ouvidor do Estado, responsável pela defesa dos direitos fundamentais e pela proteção do cidadão em sua relação com as administrações subestatais, seguindo-se em todas elas o mesmo modelo que a instituição estatal, tanto em termos de sua criação (Estatutos de Autonomia) como no tocante aos seus vínculos parlamentares, sistema de nomeação e completa independência e autonomia. Até o presente momento, essa figura foi criada nas regiões de Aragão, Catalunha, La Rioja, Região de Murcia, Andaluzia, País Valenciano, Galícia, Castela e Leão, País Basco, Castela - La Mancha, Ilhas Canárias, Navarra e no Principado de Astúrias.

Competências e Coordenação com os Escritórios Regionais de Ouvidores:¹⁰

- A Ouvidoria, de acordo com a lei que a regulamenta, tem o poder de investigar por sua própria iniciativa ou por solicitação da parte interessada as atividades da administração de um governo subnacional e deve coordenar suas ações com esses órgãos nas regiões onde exista o órgão correspondente no nível subnacional.
- Quando a Ouvidoria receber as denúncias relatadas pelo Ministério da Justiça, o órgão deverá pleitear diretamente ao Escritório do Procurador Geral a fim de que o mesmo investigue o caso.

No caso presente, a cooperação é a prática que predomina na relação entre o Escritório da Ouvidoria do Estado e as Ouvidorias no nível territorial subnacional, e as competências e coordenação entre esses órgãos são regulamentadas pela Lei 36/1985 de 06 de novembro. Isso não impede que o órgão estatal intervenha e requisite arquivos referentes a práticas ou denúncias de cidadãos relacionadas às administrações subnacionais. De fato,¹¹ a lei obriga os órgãos a concordarem e cooperarem na resolução de arquivos que afetem uma área territorial específica.

¹⁰ A LO 3/1981 da Ouvidoria prevê em seu artigo 12.2 a existência desse órgão no nível subnacional e os Estatutos de Autonomia (Constituições Subestatais) fazem referência a isso.

¹¹ <https://www.boe.es/eli/es/l/1985/11/06/36>

- A Ouvidoria se recusa a iniciar procedimentos vinculados a denúncias de cidadãos relacionadas a administrações regionais nos casos em que o Escritório Regional do Ouvidor correspondente também recebeu a mesma denúncia do mesmo cidadão.
- Ao mesmo tempo, a lei prevê que o Ouvidor Regional deverá auxiliar o Órgão Estatal quando a denúncia vier de um cidadão residente em sua jurisdição territorial.¹²

O Ouvidor pode, em qualquer caso, *ex officio* ou por solicitação de uma parte interessada, supervisionar por si só as atividades da Comunidade Autônoma e de sua administração dentro do escopo de competências definidas por esta Lei. Órgãos semelhantes nas Comunidades Autônomas deverão coordenar suas funções com as atividades da Ouvidoria e esta última pode requisitar a cooperação daqueles. Quando o Ouvidor receber denúncias referentes ao funcionamento da Administração de Justiça, ele deverá endereçá-las ao Escritório do Procurador Geral a fim de que este possa investigar sua materialidade e adotar as medidas cabíveis de acordo com a lei ou transferi-las ao Conselho Geral do Judiciário, dependendo do tipo de denúncia em questão; tudo isso sem prejuízo da referência que o mesmo possa fazer a esse assunto em seu relatório às Cortes Gerais. A Ouvidoria deverá garantir o respeito pelos direitos proclamados no Primeiro Título da Constituição Espanhola no campo da Administração Militar, sem que isso implique interferência no comando da Defesa Nacional.

Tabela 1: Comissários Regionais

Autonomia (REGIÃO)	Instituição	Implantação
Andaluzia	Ouvidoria Andaluz	1984
Aragão	Justiça de Aragón	1988
Castela-La Mancha	Ouvidoria de Castela-La Mancha	2002
Castela e Leão	Procurador dos Comuns	1994
Catalunha	União de Denúncias da Catalunha	1984
Comunidade de Valência	União de Denúncias da Comunidade Valenciana	1993
Galícia	Ouvidoria Popular	1990

¹² Os Escritórios dos Ouvidores surgiram ao longo dos anos na Espanha pela iniciativa de suas próprias Câmaras de Representantes; ocorre que os mesmos têm adotado denominações distintas de acordo com a identidade cultural de cada região, mas essas são figuras que praticamente copiam e assumem as funções do Ouvidor do Estado, sem limitar as funções e competências deste último, mas sim as complementando e evitando duplicidade, em muitos casos.

Ilhas Baleares	“Sindic de Greuges” das Ilhas Baleares	
Ilhas Canárias	Membro dos Comuns	1986
La Rioja	Ouvidor Riojano	2006
Navarra	Ouvidor de Navarra	2001
País Basco	“Ararteko”	1989
Principado de Astúrias	Procurador Geral do Principado de Astúrias	2015
Região de Murcia	Ouvidor da Região de Murcia	2008

Fonte: Anuário dos Ouvidores (2017)

Operação: competência e escopo procedural

O Artigo 09 da Lei estipula que o Ouvidor *“pode iniciar e continuar, ex officio ou por solicitação de uma parte interessada, qualquer investigação que leve ao esclarecimento dos atos ou resoluções da Administração Pública e seus agentes, em relação aos cidadãos, à luz das provisões do Artigo 103.1 da Constituição e do respeito devido aos Direitos proclamados em seu Primeiro Título: “Deve-se notar que a lei prevê que os poderes se estendem às autoridades tais como Ministros, autoridades administrativas, funcionários públicos e qualquer pessoa que atue em nome da Administração Pública.*

No que tange à iniciação de procedimentos por solicitação de uma parte interessada, a lei determina que não é necessário que se tenha nenhuma nacionalidade, sexo, residência, idade ou deficiência (incluem-se aí os detentos em centros penitenciários). Contudo, ela prevê que uma autoridade administrativa, dentro do escopo de suas competências, não poderá apresentar denúncias ao Ouvidor. Finalmente, todas as ações legais e administrativas e as ações iniciadas por este órgão são gratuitas e os procedimentos são levados a cabo em absoluto sigilo.

Deve-se ter em mente que o Ouvidor ou seus Assistentes poderão comparecer a qualquer unidade da Administração Pública para recolher informações, e a Lei Orgânica de 10/1995 de 23 de novembro, referente ao Código Penal, estabelece a responsabilidade penal dos órgãos administrativos que embaracem, neguem ou atrasem o envio dos arquivos, prejudicando assim as ações de investigação da instituição da Ouvidoria.

Diferentes procedimentos que estruturam a atuação

- Subjetivo: Governo e Administração Pública

- Objetivo: Atos e Resoluções.
- Parâmetro de Controle.
- Resolução de Denúncias
- Procedimento de Apresentação e Admissão de Denúncias
- Formas de Conclusão do Procedimento: Resolução Estimativa
- Procedimento de Investigação: a Denúncia da Parte
- Relatórios para as Cortes Gerais
- Recurso de Inconstitucionalidade

Cooperação com outras instituições internacionais de proteção aos direitos humanos

a) Nível internacional

A Ouvidoria, em sua capacidade como Instituto Nacional de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos (NHRI na sigla em inglês), desenvolve relações de colaboração e assistência técnica com instituições semelhantes em outros Estados, e a Ouvidoria Europeia facilita de modo independente o acompanhamento efetuado rotineiramente pelas organizações internacionais sobre a situação da Espanha no tocante à proteção dos direitos humanos.

Na Espanha, as normas relativas às liberdades e direitos fundamentais devem ser interpretadas de acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e com os tratados internacionais ratificados (artigo 10 da Constituição Espanhola). O órgão, que participa da Aliança Global das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (“GANHRI” na sigla em inglês) recebeu repetidas vezes a certificação de nível “A” do Subcomitê de Certificação dessa aliança. A última renovação de certificação ocorreu em 2018 e a próxima será apresentada em 2023.

A Espanha ratificou a maioria dos tratados internacionais de direitos humanos. Alguns dos mais importantes deles são os seguintes:

a. Gerais:

- o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Nova Iorque, 19/12/1966), ratificado pela Espanha em 13/04/1977 (texto consolidado)
- o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Nova Iorque, 19/12/1966), ratificado pela Espanha em 17/04/1977 (texto consolidado)
- o Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais (Roma, 04/11/1950), ratificada pela Espanha em 26/09/1979
- o Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Nice-Strasbourg, 07/12/2000-12/12/2007), a qual entrou em vigor em 01/12/2009

b. Especiais:

- Carta Social Europeia (Turim, 18/10/1961), ratificada pela Espanha em 06/05/1980 (texto consolidado)
 - Convenção sobre Prevenção e Punição do Crime de Genocídio (Nova Iorque, 09/12/1948), adesão da Espanha em 13/09/1968
 - Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Nova Iorque, 21/12/1965), adesão da Espanha em 13/09/1968
 - Convenção sobre o Status dos Refugiados (Nova Iorque, 28/07/1951) e Protocolo Adicional de 16/12/1966; adesão da Espanha em 22/07/1978 (texto consolidado)
 - Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulheres (Nova Iorque, 18/12/1979), ratificada pela Espanha em 16/12/1983 (texto consolidado)
 - Convenção contra Tortura e Outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanas ou Degradantes (Nova Iorque, 10/12/1984), ratificada pela Espanha em 19/10/1987
- c. Da mesma forma, a Espanha responde ao Escritório Regional para a Europa da OHCHR, cuja missão é a observação e promoção dos direitos humanos na União Europeia, através da “FRA” (Agência de Direitos Fundamentais) da Europa, a agência por meio da qual os países europeus são supervisionados e recebem recomendações para o aprimoramento e fortalecimento dos direitos humanos em seus respectivos países.¹³
- d. A Ouvidoria é uma Instituição de Defesa dos Direitos Humanos que colabora com várias instituições internacionais, incluindo as Nações Unidas, a União Europeia e o Conselho da Europa, especialmente no tocante à implementação e monitoramento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (nº 16) no que tange a instituições sólidas em sua referência ao item 16.a.1. que obriga as instituições nacionais a cumprirem os Princípios de Paris.
- e. Essa instituição também aplica os padrões aprovados pelas Nações Unidas e suas recomendações como, por exemplo, a Resolução A/RES/75/1861 sobre o “Papel das Instituições de Governança e o Estado Democrático de Direito.”
- f. Dentro do plano dessa participação e colaboração com o Conselho da Europa, essa instituição promoveu, em março de 2021, a recomendação de fortalecer os Institutos de Direitos Humanos dos países membros, como órgãos de grande impacto na preservação dos direitos humanos na Europa.¹⁴

A Ouvidoria efetua atividades de cooperação e assistência técnica com as Instituições Nacionais para a Defesa dos Direitos Humanos de outros Estados, dentro da

¹³ [fra-2020-strong-effective-nhris-summary_es.pdf](#)

¹⁴ https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a1f4da

competência da Lei 02/2014 sobre Ações do Serviço de Relações Exteriores do Estado Espanhol. Esta cooperação se materializa de diversas maneiras: ¹⁵

- Contribuição ao Relatório: A urgência é agora. O racismo estrutural e oportunidades em 2021. Grupo de Trabalho de Especialistas em Povos de Ascendência Africana da ONU.
- Contribuição ao estudo promovido pela ONU denominado "non-take-up" ou desperdício dos benefícios da proteção social. Esse projeto trata das dificuldades de certos grupos em acessar os benefícios sociais do Estado devido a barreiras como dificuldade de acesso à informação, a complexidade e custo do processo de acesso, ausência de conhecimentos digitais, receio de interagir com as administrações, corrupção, etc.
- Relatório para a Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos ("ENNHRI" na sigla em inglês) para o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia no tocante à situação dos Direitos Humanos nos países membros.
- Cooperação com a Ouvidoria Europeia na investigação do sistema de denúncias conhecido como FRONTEx, para o qual o Órgão Espanhol forneceu evidências de que se trata de um sistema de denúncias que não funciona devido à falta de conhecimento atual no que tange às pessoas expulsas.
- Colaboração com a Organização para Segurança e Cooperação na Europa ("OSCE"). A Ouvidoria forneceu informações sobre o diagnóstico de ameaças às INDHs na região e o mapeamento das ferramentas de capacitação de pessoal a fim de fortalecer a igualdade e as organizações de direitos humanos.
- A Ouvidoria Espanhola também colabora com o Instituto Internacional de Ouvidores ("IOI" na sigla em inglês) com vistas a promover os direitos de pessoas idosas numa era de longevidade crescente.
- Reuniões de cooperação com a Agência Europeia para os Direitos Fundamentais ("FRA" na sigla em inglês) e a Ouvidoria para estudar as condições de recepção de migrantes nas Ilhas Canárias.
- A Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos ("GANHRI") do Sistema das Nações Unidas participou da última reunião em julho de 2021, na qual a violação aos direitos humanos no mundo corporativo foi debatida no contexto da pandemia.
- Colabora e é membro *ex officio* da Federação Ibero-Americana de Ouvidores ("FIO"). A participação da Ouvidoria nesse órgão tem sido muito ativa desde o seu início, ocupando atualmente a Secretaria Técnica dessa organização. A Ouvidoria participa da Rede de Instituições de Direitos Humanos das Américas ("RINDHCA") e do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os

¹⁵ Informações extraídas do Relatório Anual da Ouvidoria de 2021, Anexos (Anexo E) "Atividades Internacionais".

Direitos Humanos (“OHCHR” na sigla em inglês) no que tange às “boas práticas para prevenir abusos de direitos humanos e violações contra migrantes nas áreas fronteiriças”.

- De modo análogo, ela apoiou e cooperou com a Ouvidoria Colombiana no desenvolvimento de estratégias regionais e estatais para a prevenção, detecção e assistência especializada a migrantes que tenham sido vítimas de violência sexual, trabalho infantil, tráfico de seres humanos, tráfico e exploração em geral, além de outras formas de abuso.

Cabe ressaltar que a Ouvidoria, no escopo desta agenda de cooperação internacional, também recebe visitas dos chefes desse órgão em outros países, com o intuito de aprender sobre sua operação e boas práticas, das quais as mais recentes foram as visitas do Presidente da Comissão de Veneza, que solicitou colaboração dos países ibero-americanos, do Ouvidor da República Dominicana e do Presidente da Federação Ibero-Americana de Ouvidores.

A Ouvidoria da Espanha, enquanto órgão responsável pela Defesa e Proteção dos Direitos Humanos, faz parte dos seguintes órgãos internacionais, nos quais tem participação ativa:

- Aliança Global das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI)
- Rede de Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no Continente Americano.
- Cooperação com órgãos regionais e internacionais de direitos humanos.
- Federação Ibero-Americana de Ouvidores (FIO).
- Associação de Ouvidores do Mediterrâneo.
- Instituto Internacional de Ouvidorias.
- Ouvidoria Europeia.
- Corte Interamericana de Direitos Humanos.
- Comissão Interamericana de Direitos Humanos.
- Corte Penal Internacional.
- Corte Europeia de Direitos Humanos.
- Nações Unidas.
- Conselho Europeu.

Adesão aos princípios e recomendações sobre a proteção e defesa dos direitos humanos e acompanhamento dos mesmos

Conforme mencionado anteriormente, a Ouvidoria da Espanha, além de atuar como Alto Comissariado das Cortes Gerais para a defesa e proteção dos Direitos Fundamentais, atua também como Instituição Nacional de Direitos Humanos (INDH). Essa é a razão pela qual a mesma desenvolve atividades alinhadas com a missão de assegurar adesão aos Princípios de Paris adotados em 1991, aprovados um ano depois pela Comissão das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos e ratificados em sua Assembleia Geral

de 1993. Em consonância com esses princípios e seu mandato fundamental, a mesma fomenta medidas com o objetivo de garantir o cumprimento dos direitos humanos.¹⁶

A Ouvidoria da Espanha foi certificada com status "A" pela Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI), a qual garante adesão aos Princípios de Paris. Essa certificação foi renovada pela última vez em maio de 2018 pelo Subcomitê de Certificação ("SCA") da Aliança Global das Instituições Nacionais de Direitos Humanos ("GANHRI") e será reapresentada para renovação novamente em 2023, uma vez que a renovação da certificação ocorre a cada cinco anos. Para os fins deste relatório, cabe salientar os eixos fundamentais de tal processo.¹⁷

Os principais pilares dos Princípios de Paris são:

- Mandato amplo,
- Funções abrangentes,
- Independência do governo,
- Pluralismo,
- Capacidades adequadas,
- Recursos suficientes,
- Trabalho cooperativo,
- Compromisso internacional.

As recomendações da GANHRI no tocante à certificação podem ser consultadas em seu próprio website¹⁸

Cabe ressaltar que a Ouvidoria é uma instituição que, devido à sua própria configuração, estrutura e organização, adere plenamente aos Princípios de Paris, os quais asseguram que as INDHs estejam em conformidade com padrões mínimos que lhes garantem a independência e autonomia operacional necessárias ao cumprimento efetivo de sua missão. Na próxima fase de certificação da Ouvidoria da Espanha, espera-se que talvez haja dificuldades devido a questões relacionadas aos problemas de renovação do chefe do órgão nos últimos anos.

Resumo das atividades e da incidência nos últimos cinco anos

- Recomendações:

Ao longo dos últimos anos, a Ouvidoria emitiu muitas recomendações aos órgãos de administrações públicas acerca de seus deveres vinculados ao cumprimento da lei e à prevenção de violações de direitos, exemplos: recomendações ao Secretário Geral das

¹⁶ Os Princípios de Paris são um termo que se refere ao status das Instituições Nacionais de Direitos Humanos e estabelecem os padrões mínimos que as INDHs devem manter a fim de cumprirem sua missão de modo eficaz com autonomia e independência em face de interferências dos poderes políticos e da Administração Pública.

¹⁷ https://ganhri.org/wp-content/uploads/2022/02/StatusAccreditationChartNHRIs_28.12.21.pdf

¹⁸ <https://ganhri.org/information-for-nhris/> Aqui se encontram todas as informações práticas no que diz respeito ao processo de certificação.

Instituições Penitenciárias, Serviços de Saúde e Diretoria Geral da Polícia, dentre outros órgãos, sobre insuficiências ou lacunas na proteção dos Direitos Humanos.

- Advertências:

Por meio delas, o órgão envia um relatório resultante de uma investigação que contesta uma administração e a exorta a cumprir aquilo que está contido nas conclusões da investigação.

- Pleitos de Recursos à Corte Constitucional.

Exemplos: inúmeras solicitações foram recebidas de cidadãos para apresentar recursos de inconstitucionalidade contra o segundo decreto de estado de atenção na competência das medidas destinadas a conter a disseminação de infecções causadas pelo SARS-CoV-2.

Recurso no tocante ao Decreto Real-Lei 35/2020 de 22 de dezembro, sobre medidas urgentes para apoiar o setor do turismo, hotelaria e comércio, bem como em questões tributárias.

- Procedimentos *ex officio* perante os seguintes órgãos:

Secretaria Geral de Instituições Penitenciárias.

Diretoria Geral da Administração Tributária.

Diretoria Geral da Polícia.

Diretoria Geral da Guarda Civil.

Instituto Nacional de Segurança Cibernética da Espanha S.A.

Grupo de Crimes Informáticos da Guarda Civil.

Ministério da Saúde.

Subsecretaria do Ministério de Estado da Defesa.

Diretoria Geral de Migração.

Instituto Nacional de Seguridade Social.

A Ouvidoria Espanhola é obrigada a prestar contas de suas ações e, para tal, apresenta seu relatório anual ao Congresso de Deputados, no qual a mesma detalha as denúncias apresentadas pelos cidadãos e as ações delas derivadas, bem como seus resultados e incidência e as sugestões acatadas pela Administração Pública. As áreas nas quais a mesma teve uma incidência significativa estão também ligadas àquelas que registraram o maior número de incidentes e estão contidas no último relatório apresentado:

- Administração de Justiça.
- Prisões.
- Cidadania e Segurança Pública.
- Migrações.
- Tratamento Igualitário.
- Violência contra Mulheres.
- Educação.

- Saúde,
- Segurança Social e Emprego,
- Políticas Sociais,
- Políticas de Moradia,
- Finanças Públicas,
- Atividade Econômica,
- Comunicações e Transportes,
- Meio Ambiente,
- Planejamento Urbano,
- Governos Locais,
- Funções e Empregos Públicos.

Evolução nos últimos cinco anos

	2017	2018	2019	2020	2021
Desempenhos¹⁹	25.776	25.615	20.722	29.335	29.401
Relatórios	59	60	56	58	59

Em 2017, 71,33% das recomendações foram acatadas e 70,38% das sugestões foram submetidas à apreciação.

Em 2018, 74,25% das recomendações e 48,60% das sugestões foram acatadas, enquanto 35,03% foram rejeitadas. No Relatório de 2018, dois tópicos mereceram atenção especial: a situação de crianças e adolescentes e a situação das pessoas com deficiência, as quais foram tema de dois estudos de caso no tocante a ambos os tópicos.

Em 2019, 68,09% das recomendações e 56,55% das sugestões foram acatadas, um pequeno aumento em relação ao ano anterior, ao passo que 17,33% das recomendações e 26,19% das sugestões foram rejeitadas.

No Relatório de 2020, observou-se um aumento significativo em denúncias e reclamações, as quais estiveram ligadas primordialmente ao fornecimento de serviços de saúde (ligados à pandemia de Covid-19) bem como problemas ocasionados pelas restrições à mobilidade decretadas pelo governo da nação. Das reclamações apresentadas, 32,06% foram acatadas, 19,50% foram rejeitadas e, no que tange às sugestões, 48,78% foram aceitas e 31,63% foram rejeitadas.

No último relatório apresentado às Cortes Gerais em 2021, coincidindo com a posse do atual detentor do cargo, Sr. Ángel Gabilondo Pujol, pode-se ver que o número de denúncias e reclamações apresentadas continua a aumentar de maneira relativa, sendo que 68,27% das recomendações foram acatadas e o restante rejeitado, enquanto o número de sugestões aceitas aumentou de modo significativo para 53,45%, ao passo que 21,53% foram rejeitadas.

¹⁹ Denúncias, Procedimentos e Solicitações *ex officio* para apresentação de recursos perante a Corte Constitucional. Destas denúncias, 93,79% foram apresentadas diretamente pelos cidadãos; 6,13% por comissários parlamentares regionais (Ouvidorias Regionais) e 0,08% por outras agências.

Além dos relatórios anuais apresentados ao Parlamento, essa Instituição efetuou os seguintes estudos:

- Estudo sobre Imigração nas Ilhas Canárias (2021)
- Ações face à Pandemia de Covid-19 (2020)
- Contribuição da Imigração para a Economia Espanhola (2019)
- Atenção específica às lesões cerebrais adquiridas (2019)
- Crise Econômica e Desigualdade (2018)

Outras atividades em prol da promoção e defesa dos direitos humanos:

Em 2002, dentro do plano de colaboração para a promoção e estudo dos direitos humanos, a Ouvidoria e a Universidade de Alcalá de Henares (Madrid), com o consentimento do Rei, instituíram o “Prêmio Rei de Espanha de Direitos Humanos”, o qual é concedido uma vez a cada dois anos e possui uma dotação econômica atual de € 25.000 e uma medalha criada para essa premiação.

O propósito desse prêmio é servir de reconhecimento e estímulo a entidades de natureza pública ou privada que, na Espanha, Portugal e outros países ibero-americanos, se distinguem por seu trabalho na defesa e promoção dos direitos humanos e dos valores democráticos ou que fomentem a pesquisa e implantação de programas de ação voltados à promoção desses valores.

Já foram realizadas oito edições do Prêmio Rei de Espanha de Direitos Humanos, em anos alternados, de 2004 a 2018. As organizações agraciadas com esse prêmio foram a entidade brasileira “Pastoral da Criança” (2004); a Fundação Myrna Mack da Guatemala (2006); a associação sem fins lucrativos com sede no Peru denominada “Comitê Latino-Americano e Caribenho para a Defesa dos Direitos das Mulheres (CLADEM) (2008); a organização não governamental “Um Teto para meu País”, cuja sede está situada em Santiago do Chile (2010); a Rede Nacional de Organizações Civis de Direitos Humanos chamada *All Rights for All* (“Todos os Direitos para Todos”, ou Rede DTT) do México (2012), a Congregação de Devotos Religiosos “Servos do Santíssimo Sacramento e da Caridade” (2014); a Patrulha Aérea Civil Colombiana (PAC) (2016) e, em 2018, agraciada com o prêmio em 2019, a Associação de Esforços de Colaboração (ACOES), uma ONG hondurenha que desenvolve projetos em prol de pessoas carentes ou em risco de exclusão.

Estratégia de certificação do escritório da ouvidoria espanhola junto ao subcomitê de certificação da GANHRI

A Ouvidoria, conforme dito anteriormente, participa da Aliança Global das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI) e recebeu repetidas vezes a certificação de nível “A” do Subcomitê de Certificação dessa Aliança. A última renovação da certificação ocorreu em 2018 e a próxima terá lugar em 2023. Assim sendo, cabe ressaltar que, de acordo com um dos entrevistados consultados a esse respeito, a resposta foi de que,

em geral, a renovação da certificação é aprovada sem maiores problemas; isso se deve, na visão dessa pessoa, ao fato de que a estrutura e operação desse órgão e sua trajetória significam que existem poucas dúvidas acerca da adesão aos Princípios de Paris, sobretudo os que são mais relevantes para o subcomitê de certificação, cuja composição havia mudado recentemente e se mostrou bastante exigente no tocante a esses quesitos. Na verdade (continuou o entrevistado), talvez a Ouvidoria Espanhola enfrente, na próxima renovação, mais dificuldades do que no passado. Isso se deve à falta de um acordo de longo prazo entre os dois partidos políticos mais importantes da Câmara no tocante à pessoa que deveria ocupar o cargo máximo dessa instituição, o que levou a um longo hiato na chefia do órgão; problema esse solucionado recentemente por meio da nomeação do Sr. Ángel Gabilondo Pujol.

PONTOS POSITIVOS	PONTOS NEGATIVOS
1. Criação do órgão por meio de mandato constitucional e desenvolvimento jurídico por intermédio de uma lei da mais alta estatura, a Lei Orgânica.	1. Falta de representação no órgão de grupos sociais representando minorias (étnicas, culturais, etc.)
2. Plano regulatório amplo com um escopo claro de prerrogativas, organização, funções e competências.	2. Com pequena abertura para a sociedade, apesar de sua consolidação e de atividades abrangentes, ela ainda é muito pouco conhecida por grandes segmentos sociais, especialmente os grupos mais vulneráveis.
3. Forte legitimidade em virtude de seu vínculo com a Câmara dos Deputados bem como sua independência e autonomia no cumprimento de sua missão.	3. Sistema deficiente de comunicação com os cidadãos, sobretudo com os grupos que têm maior problema de acesso às novas tecnologias, tais como os idosos que vivem em áreas rurais.
4. Amplos poderes de atuação, como Recursos de habeas corpus e Recursos Constitucionais, incluindo procedimentos em relação ao órgão perante o qual ela é responsável (Congresso dos Deputados).	4. Existe uma responsabilização anual especificada na apresentação de relatórios às Cortes Gerais, mas há um déficit de responsabilização perante a sociedade como um todo.
5. Estrutura organizacional flexível e eficaz composta de várias áreas temáticas que cobrem a maioria das situações de violações de direitos.	5. Imagem de certa opacidade em relação a temas e procedimentos, colocando-se como uma administração semelhante a um modelo ministerial (burocrático) um pouco distante.
6. Recursos humanos e materiais suficientes com garantias de estabilidade.	6. Bloqueios relativamente significativos devido à falta de um acordo com relação à nomeação do detentor do cargo, o que deixa o órgão sem um chefe (que permaneceu vago ao longo do último período de seis anos) em virtude da falta de um acordo parlamentar.

<p>7. Participação em organizações internacionais, servindo como um modelo a ser seguido por outros países europeus e ibero-americanos.</p>	
<p>8. Elevada avaliação social, consolidando-se como uma instituição de utilidade e eficácia na missão que lhe é atribuída.</p>	

Conclusões

A Ouvidoria da Espanha é uma instituição com raízes profundas na sociedade democrática que surgiu no período constituinte que se seguiu à ditadura; isso fez com que a mesma ganhasse muita força no sistema jurídico pelo fato de ter sido criada por intermédio de um mandato constitucional e de ter seu plano e organização consolidados através de uma Lei Orgânica reservada no Sistema Legal Espanhol para questões relacionadas a liberdades e direitos fundamentais.

Essa estrutura e articulação jurídica significam que o órgão possui autonomia e independência completa no cumprimento de sua missão no tocante à organização e ao financiamento de suas atividades, as quais são ligadas ao orçamento do próprio Parlamento, mas cuja elaboração é de responsabilidade do Ouvidor.

Ao longo dos anos e com vistas ao desempenho de suas atividades, a Ouvidoria hoje é uma instituição que atingiu um prestígio importante na sociedade espanhola, sendo considerado um órgão que, no que tange à defesa dos direitos fundamentais, é visto como mais eficaz até mesmo que o próprio Judiciário.

Tal prestígio fez com que outros países (recentemente a República Francesa, como nos informou um dos entrevistados) procurassem essa instituição como modelo a ser seguido, por ser um órgão que adotou em seu sistema jurídico uma figura com prerrogativas, um sistema de nomeação e vínculos parlamentares, à luz do exemplo espanhol.

Apesar disso e do fato de que em sua gestão ela conseguiu modernizar seus processos junto a uma maior abertura para a sociedade, a Ouvidoria continua a funcionar como um órgão administrativo que carece da presença e da participação dos grupos mais vulneráveis em seus processos decisórios. Contudo, trata-se de uma instituição aberta aos problemas atuais dos cidadãos que estão relacionados à sua missão. Para tal, basta ver o grande número de denúncias, recursos e recomendações que são aceitas pelos órgãos afetados pelas mesmas. Por outro lado, a lacuna prolongada na posição de primeiro Vice Ouvidor – seis anos – até a recente nomeação pelas Cortes Gerais do novo detentor do cargo que foi empossado alguns meses atrás suscitou pela primeira vez um problema de dificuldade de configuração de maiorias para a sua nomeação; processo esse que, no caso espanhol, é muito dependente de acordos entre os partidos políticos majoritários.

ANEXO 1

ENTREVISTAS²⁰

O presente relatório foi completado por meio de duas entrevistas com técnicos responsáveis por diferentes áreas da Ouvidoria da Espanha. Essas entrevistas estão inseridas no contexto do projeto que serve de tema a este relatório a fim de extraírem-se experiências úteis ao processo de certificação.

Entrevista (1) 29 de março de 2022. Escritório do Ouvidor da Espanha.

Resumo:

- Estratégia que o entrevistado recomenda ao Brasil no processo de certificação: uma estratégia baseada em ações e mudanças, com a adoção de pequenos passos que permitam a visualização do que está sendo atingido em termos da Promoção e Defesa dos Direitos Humanos no país.
- Geração de evidências que sejam bem respaldadas e ajudem a justificar sua trajetória a fim de serem consideradas pelo Subcomitê da GANHRI.
- Valorizar essas mudanças (além de identificá-las com precisão) e certificar-se de que elas sirvam de base a um curso de ação e uma estratégia rumo ao melhor dos cenários.
- Por outro lado, contextualizar essas mudanças, tentando explicar que as mesmas, ainda que pequenas, ocorrem num contexto que não é exatamente fácil, razão pela qual se faz necessário apoio externo para respaldá-las e fazer com que continuem a facilitar a adesão total aos Princípios de Paris.
- Ter em mente que os avaliadores também prestam muita atenção ao respeito pelos direitos sociais no país, além dos direitos civis e políticos; ou seja, direitos relativos ao acesso à educação e à saúde.
- Articular uma aliança de apoio a essas mudanças de modo que a dependência do órgão seja em relação ao Parlamento, em consonância com os Princípios de Paris.
- Mostrar que o órgão é independente, tanto do ponto de vista econômico quanto financeiro. Isso significa que o orçamento para sua operação é elaborado e executado por esse órgão de maneira autônoma.
- É importante que a nomeação do chefe do órgão seja feita pelo Parlamento da Nação e não pelo Chefe do Poder Executivo, uma vez que o Parlamento confere credibilidade, autonomia e grande legitimidade por conta de seus vínculos com a soberania nacional.
- Independência financeira, embora agora, no Brasil, haja dependência completa em relação ao Poder Executivo, propondo-se fórmulas que assegurem que o financiamento seja cada vez mais independente do processo de tomada de decisões pelo Executivo. São necessárias fórmulas e/ou estratégias que levem ao descolamento do financiamento por meio da busca de fundos assegurados pelo Parlamento, ou que a alocação orçamentária dependa de um órgão parlamentar no qual todos os partidos políticos estejam representados, em linha com o princípio de soberania nacional.
- Quanto à nomeação, deve-se continuar trabalhando a fim de assegurar os poderes, prerrogativas, inviolabilidade e garantias do Chefe do Conselho por meio das seguintes medidas: propor estratégias de desengajamento (caso ainda não haja no momento atual); enfatizar que essa é a melhor opção a ser seguida; dissociar do Poder Executivo, independentemente de quem o lidere, tanto a liderança quanto as nomeações do órgão; além de fomentar mudanças legislativas capazes de definir o arcabouço de uma INDH independente em suas operações e no desempenho de sua missão.

²⁰ Por razões de confidencialidade, optou-se por manter em sigilo os nomes dos entrevistados.

- Ressaltar os avanços e mudanças regulatórias alcançadas. Pode-se usar como exemplo a própria Ouvidoria da Espanha, que toma decisões não vinculantes, mas que favorecem essas mudanças regulatórias.
- Estabelecer e promover uma aliança com agentes políticos e atores da sociedade civil a fim de fomentar as mudanças regulatórias necessárias.

Um exemplo recente do impacto da Ouvidoria Espanhola sobre tais mudanças regulatórias se refere ao protocolo seguido na detenção de menores e aplicado atualmente nos centros de detenção juvenil:

"Quanto ao protocolo de detenção de menores, usava-se um sistema para paralisar adolescentes que resistiam ou se mostravam agressivos – um protocolo de atuação que causou a morte de quatro adolescentes; denúncias oferecidas pela Ouvidoria levaram à aprovação recente da Lei de Proteção de Menores com o intuito de forçar mudanças nos protocolos utilizados pela Polícia".

SUGESTÕES

Existe uma estratégia de certificação composta de duas partes:

1. Garantir perante um órgão de certificação reconhecido que a Ouvidoria está no caminho certo, com mudanças concretas que são reconhecidas e podem facilitar a obtenção posterior de tal certificação.
2. Apresentar o pedido de certificação já com esse apoio e o reconhecimento do órgão de certificação.

Muito importante: salientar a ideia de que o Conselho Nacional de Direitos Humanos do Brasil está firmemente comprometido com sua participação em organizações e redes internacionais para a promoção e defesa dos Direitos Humanos, mostrando um compromisso com a adoção de padrões internacionais e os princípios e valores que os inspiram. No presente momento, eles não fazem parte da FIO (existe o Escritório do Procurador Geral), mas recomenda-se que tenham presença em todos os órgãos internacionais e espaços do setor a fim de cooperar, receber experiências de boas práticas e apoio técnico e institucional.

Com o intuito de enfatizar a necessidade de contextualizar essas mudanças do ponto de vista social, político e econômico, deve-se reconhecer o valor que elas possuem e que pode ser exercido internamente com vistas à obtenção do apoio internacional tão necessário à sua consolidação.

Entrevista (2) 04 de abril de 2022. Escritório da Ouvidoria

Resumo

Nesta segunda entrevista, tentamos contrastar as informações obtidas na primeira, sobretudo no que tange à viabilidade da certificação em duas fases. Como se pode deduzir com base nas respostas, isso não será possível se o Subcomitê considerar que o órgão não adere completamente aos Princípios de Paris, sobretudo no tocante às seguintes seções:

Como se sabe, a GANHRI, num documento de Comentários Gerais do Subcomitê de Certificação adotado em 21 de fevereiro de 2018, especifica no seu ponto 03 que os Princípios de Paris são o critério básico utilizado na certificação das Instituições Nacionais de Direitos Humanos perante o Subcomitê de Certificação (SCA).

Assim sendo, é necessário lembrar, no caso presente, que o ponto 05 afirma que "o Subcomitê de Certificação entende as questões enfrentadas atualmente pelas INDHs, as quais operam em circunstâncias muito variadas que incluem modelos institucionais e sistemas políticos diversos

e, por conseguinte, o mesmo desenvolveu exemplos claros (a serem levados em consideração para os fins deste relatório) de acordo com os Princípios de Paris na prática.²¹ Contudo, o SCA considera, no ponto 07 dos comentários gerais, que as Instituições Nacionais de Defesa dos Direitos Humanos (independentemente de seu modelo estrutural) devem aderir a esses princípios gerais. Esses critérios, de modo resumido conforme explicou a pessoa entrevistada, independem do contexto específico ou individual de cada INDH nos diferentes países, bem como de sua configuração e contexto institucional e são, portanto, de aplicação universal.

Dentre as principais recomendações estão as seguintes:

- Essa pessoa recomenda, primeiramente, que se aprove uma lei a fim de que o Conselho Nacional de Direitos Humanos seja transformado em Comissariado Parlamentar. Isso lhe garantiria independência e autonomia, vinculando suas responsabilidades à soberania nacional, inclusive no tocante à nomeação do chefe do órgão e suas prerrogativas.
- A participação da sociedade civil é importante.
- Mudanças relacionadas à criação e independência do órgão não dependem necessariamente de reformas constitucionais, bastando para tanto uma lei.
- Deve-se salientar no processo de certificação que o subcomitê leva em consideração as circunstâncias do país, assim como as várias dificuldades que as diferentes INDHs enfrentam em sua atuação.
- No que diz respeito à participação do órgão em organizações e redes internacionais, o entrevistado destacou que o Conselho Nacional de Direitos Humanos do Brasil não participava da FIO, na qual pensava-se que o Escritório do Procurador Geral estivesse presente. É muito importante que as INDHs estejam interligadas e participem ao máximo dos órgãos regionais e internacionais que trabalham pela promoção e defesa dos direitos humanos.
- O fato de que o órgão está diretamente ligado a um Ministério, como no caso atual, não facilita a sua independência ou autonomia, sendo esse Ministério precisamente o Ministério da Família, o qual vem sendo muito questionado ultimamente. Sem dúvida, será difícil obter a certificação desse órgão sem alterar esse dado, uma vez que o mesmo não segue os Princípios de Paris nos seus aspectos mais fundamentais, a saber: sua composição plural e a garantia de sua independência (especialmente no tocante ao Poder Político). Esta seção, no que tange ao caso em questão, é de suma relevância. O subcomitê considera, em seus princípios gerais, que a INDH deve ser independente dos governos em sua estrutura, composição, mecanismos decisórios e métodos de trabalho,²² com o intuito de garantir o cumprimento eficaz de sua missão.

²¹ A pessoa entrevistada afirmou que esses princípios formam a base do padrão de certificação para qualquer país, mas ressaltou que o subcomitê está ciente das diferenças institucionais e dos contextos políticos e sociais diversos nos quais essas instituições operam; entretanto, isso não quer dizer que as INDHs serão certificadas se não satisfizerem critérios mínimos de autonomia, independência e garantias do órgão.

²² Na seção (1) "Requisitos Essenciais dos Princípios de Paris". O.G. 1.9.

O Defensor Público de Portugal (O PROVIDOR DE JUSTIÇA)

Antecedentes da criação do órgão

a) Origens e contexto

Em Portugal, a figura do Defensor Público (Provedor de Justiça) remonta aos anos 70 do século passado, coincidindo com o processo de democratização iniciado em 25 de abril de 1974 com a Revolução dos Cravos. Essa instituição surgiu como resultado da proposta de um grupo de advogados muito comprometidos com a causa da proteção dos direitos dos cidadãos nesse contexto de transição política rumo a um Estado Democrático de Direito em Portugal.

As primeiras referências explícitas a essa figura podem ser encontradas nos escritos de José Magalhães Godinho em 1971 (o qual seria o segundo Defensor Público de Portugal e o primeiro que recebeu sua nomeação pela Assembleia da República), uma vez que o primeiro passou imediatamente a fazer parte do primeiro governo democrático, nomeado Ministro do Interior da nascente República Portuguesa.

Foi nesse contexto de transição política rumo a um regime democrático que surgiu essa instituição, posteriormente incorporada à Constituição Democrática em seu artigo 24 (23)²³, em cujas Cortes Constituintes foi discutida então a criação de uma figura que exercesse o papel de mediador entre os cidadãos e as administrações públicas. Naquele momento, defendia-se a criação de um conselho nacional de defesa dos direitos, destinado a receber as queixas dos cidadãos contra a Administração Pública e contra eventuais abusos cometidos por órgãos e agentes do Estado.

O modelo que se tinha em mente era o do Ouvidor escandinavo, um modelo que foi ganhando força entre os partidos e correntes políticas que defendiam uma figura que desempenhasse essa função de limitador do poder do Estado e de protetor dos direitos fundamentais dos cidadãos. Contudo, essas primeiras propostas tiveram de esperar até o restabelecimento das liberdades públicas em Portugal.²⁴

A importância atribuída a essa figura nesse período histórico do país refletiu-se no fato de que um decreto pré-constitucional, Decreto-Lei número 212/75 de 21 de abril, impulsionou a mesma, inclusive antes da aprovação da nova Constituição Democrática. Esse decreto regulamentava o órgão seguindo o modelo escandinavo, mas decantado pelo modelo dinamarquês, cuja diferença frente aos anteriores era que não lhe outorgava a capacidade de intervenção sobre as decisões dos Tribunais, nem a faculdade de iniciar ações penais diretamente, nem tampouco ações disciplinares contra funcionários acusados de prevaricação.

²³ No último texto consolidado (reformado) da Constituição Portuguesa datada de 2005 aparece em seu artigo 23; entretanto, no texto original de 1976 aparecia a figura do Provedor de Justiça no artigo 24, sempre (isso sim) na Parte I, dedicada aos Direitos e Deveres Fundamentais.

²⁴ Silveira, Luis (1988), “El Defensor del Pueblo en Portugal”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Números. 60-61, Abril-Setembro, pp. 661-698.

Haja vista que essa figura surgiu na etapa anterior à mudança de regime, as jurisdições civil e militar se encontravam completamente separadas, razão pela qual não lhe era outorgada a capacidade de intervir nas Forças Armadas, faculdade outorgada posteriormente graças às modificações do estatuto legal do órgão num momento posterior da etapa democrática. É por essa razão também que o primeiro ocupante do órgão foi nomeado diretamente pelo Presidente da República (e pelo Parlamento, como viria a ocorrer posteriormente) por proposta do Ministério da Justiça. A primeira nomeação teve efeito em 9 de dezembro de 1975 e o escritório foi aberto em 9 de junho do ano seguinte.

Naquele momento, o órgão já havia sido incorporado à Constituição aprovada em 9 de abril de 1976, em cujo artigo 24 consagra-se a instituição do Provedor de Justiça, integrado na primeira parte da Carta Magna dedicada aos Direitos e Deveres Fundamentais. A Instituição foi consagrada na Constituição Portuguesa como uma Instituição do Estado, mas sem ter a natureza de órgão de soberania, vinculando-o diretamente ao Parlamento, que é quem nomeia seu titular e perante o qual presta contas diretamente. O órgão assume, por conseguinte, o papel de defensor e protetor dos direitos civis em sua relação com as administrações públicas, intervindo por intermédio de queixas, denúncias e recomendações e solicitando os órgãos da administração a corrigir infrações desses direitos.

De acordo com Silveira (1988), um traço diferenciador dessa figura no caso de Portugal foi o introduzido no artigo 281 da Constituição que, diferentemente de outros modelos europeus de Ouvidor, o inclui entre as entidades competentes para solicitar ao então existente Conselho da Revolução a declaração de inconstitucionalidade das leis e outras normas.

b) Modelo vigente na atualidade

A Assembleia da República aprovou, em 22 de novembro de 1977, o Estatuto do Provedor de Justiça por intermédio da Lei número 81/77, que foi complementada posteriormente com a lei orgânica do respectivo serviço, Lei número 10/78 de 2 de março.

Esse estatuto reafirmou o modelo esboçado anteriormente; como foi dito, um modelo que concebia uma figura independente do poder político, de designação parlamentar, independente não apenas do ponto de vista jurídico, mas também nos aspectos financeiros em relação ao Poder Executivo. A norma que o regulamenta expressa com clareza que o mesmo dispõe de um orçamento próprio, vinculado ao da Assembleia Nacional.

Esses dois textos, o Estatuto do Provedor de Justiça e sua Lei Orgânica,²⁵ completam sua estrutura e sua regulamentação, juntamente com o artigo mencionado que o criou e que consta na Carta Constitucional; estes são os marcos jurídicos fundamentais que concebem e regulamentam esse órgão e que sofreram algumas mudanças posteriormente, mas sem modificar de modo substancial essa arquitetura fundamental.

As primeiras modificações constitucionais do artigo 23 foram implantadas em 1982, reformas essas que criaram o Tribunal Constitucional, o qual afetou o arcabouço do

²⁵ A Lei Orgânica contribuiu para o fortalecimento da autonomia do órgão, já que concedeu ao titular a capacidade de nomear e selecionar e/ou demitir o pessoal administrativo e assessores que exercem sua carreira profissional nesse órgão.

Defensor Público ao consolidar a autonomia, legitimidade e independência do órgão, incluindo-se aí as seguintes mudanças:

- A nomeação por 2/3 dos Deputados presentes na Assembleia da República, eliminando-se a maioria simples como constava no artigo 23 anteriormente. Essa mudança (em nossa visão) se entende como a fórmula para o fortalecimento da legitimidade do órgão e de suas capacidades de atuação.
- O Titular do Defensor Público foi incluído como membro do Conselho de Estado, órgão de natureza consultiva da Presidência da República Portuguesa.
- Essa reforma fez com que o Defensor Público (Provedor de Justiça) deixasse de fazer parte do Conselho da Magistratura, como vinha ocorrendo anteriormente.
- Recebeu as competências para apresentar recursos de inconstitucionalidade por omissão,²⁶ perante o Tribunal Constitucional.
- Estabeleceu que a Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, Lei número 29/82 de 11 de dezembro, implicaria que qualquer cidadão civil e militar poderia interpor queixas contra os responsáveis pelas Forças Armadas. Essa modificação impactaria em larga medida o Defensor Público e sua capacidade de atuação no seio das instituições militares.
- Além dessa norma assinalada, outras contribuíram para ampliar o perímetro de atuação do Defensor Público. Por exemplo, a Lei número 69/78 de 6 de outubro, que confere ao órgão a capacidade de solicitar ao Tribunal Constitucional a limitação ou extinção de organizações fascistas.
- O Decreto-Lei 496/85 de 25 de outubro sobre os contratos, que confere ao Defensor Público a capacidade de denunciar perante o Ministério Público, contratos que contenham cláusulas abusivas e/ou contrárias à boa fé, utilizadas ou impostas pelas administrações públicas.
- Constituiu-se como um órgão separado do restante dos órgãos litigiosos e não litigiosos de controle da Administração Pública, com um papel destinado, sobretudo, a persuadir através de suas recomendações, a prevenir e a reparar as ações das administrações que fossem lesivas aos cidadãos.

Análise do regime jurídico

a) Com relação à natureza do órgão e sua estrutura

Vimos que se trata de um órgão consagrado na Constituição Portuguesa, mas que não emana da articulação de um dos poderes constitucionais, não sendo considerado, portanto, como um órgão soberano.

O Provedor de Justiça aparece na Constituição de 25 de abril de 1976, na seção reservada aos direitos e deveres fundamentais, artigo 23 da Carta Magna, em pleno regime jurídico geral dos direitos fundamentais. Por conseguinte, esse órgão do Estado tem como papel fundamental a defesa e promoção dos direitos, liberdades, garantias e

²⁶ Segundo José Julio Fernández Rodríguez (1998), a inação do legislador implica que determinados preceitos constitucionais demandem um tempo de desenvolvimento muito longo, o que ocasiona, como consequência, violações dos direitos civis.

interesses legítimos dos cidadãos, sendo sua missão a de assegurar a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos.²⁷

Como pudemos ver na análise de seus antecedentes, trata-se de um órgão que conta com uma arquitetura jurídica e organizacional suficientemente clara e bem ancorada na Constituição, e as leis que o regulamentam fazem com que seja muito difícil a sua extinção por meio de uma decisão política, e até mesmo do próprio Parlamento da Nação (mediante legislação ordinária). Trata-se de um órgão blindado frente a possíveis mudanças políticas conjunturais, decisões governamentais, ou modificações das maiorias parlamentares.

Como afirma Silveira (1988), trata-se de um órgão singular e único em todo o país, que se assemelha muito a outros órgãos dessa mesma natureza que vimos nos casos da Espanha, da Alemanha, da Argentina, do México e da Colômbia, analisados ao longo deste trabalho, aproximando-se à configuração, estruturação e evolução dessa figura no mundo.

- É uma figura eleita pela Assembleia da República (2/3 dos Deputados) depois da reforma constitucional de 1982.
- É uma instituição independente, sem depender hierarquicamente de outra exterior.
- Tem autonomia completa em relação ao Poder Executivo e sua nomeação reforça esta autonomia, além de contar com seus próprios meios materiais, financeiros e administrativos, com total autonomia de gestão.
- Tem autonomia orçamentária, estando seu orçamento vinculado à Assembleia da República e submetido ao controle exclusivo do Tribunal de Contas à semelhança das demais instituições do Estado e as administrações públicas.
- O Provedor de Justiça é independente até mesmo do órgão que o nomeia, do qual não recebe nenhuma instrução ou ordem.
- Está habilitado ao cargo qualquer cidadão com uma reputação comprovada de integridade e independência.
- Os mandatos têm uma duração de quatro anos, podendo ser reeleitos apenas para um segundo mandato. Até o presente momento, nenhum dos titulares pleiteou a reeleição.
- É um órgão que desfruta de total autonomia no exercício de suas competências, autonomia essa que deriva de sua nomeação pela Assembleia da República.
- Desfruta igualmente, conforme assinalado anteriormente, de autonomia administrativa e econômica, uma vez que seu orçamento e seu quadro de funcionários são geridos sem intervenção ou fiscalização de nenhum outro órgão superior, à exceção do Tribunal de Contas, como o restante das administrações e instituições do Estado.
- O fato de que se trata de uma figura nomeada pelo parlamento não quer dizer que a mesma seja uma “representante parlamentar”, e sim que sua independência e autonomia vigem inclusive frente ao órgão do qual advém sua nomeação. Essa figura que, em sua origem (segundo o modelo do Ouvidor

²⁷ Art. 1.1 do Estatuto do Provedor de Justiça em vigor (Lei 9/91 de 9 de abril modificada pela Lei 30/96 de 14 de agosto. Fora do escopo do Provedor de Justiça estão apenas a Função Política e a Função Judicial do Estado.

escandinavo), tinha como missão principal a defesa dos direitos dos cidadãos frente às administrações públicas, adquiriu a partir dos anos 80 maior relevância devido ao fato de que à mesma foi outorgado um papel fundamental na defesa dos direitos humanos,²⁸ como também no caso português, que tem como atribuições as competências de defesa dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos, enfatizando-se todas as questões relacionadas à defesa e proteção dos direitos civis, através de mecanismos informais de justiça, e controlando as ações das administrações públicas.

No caso da Provedoria de Justiça de Portugal, a Constituição inclui em seu primeiro artigo essa finalidade de órgão protetor e defensor dos Direitos Humanos, que se entende de maneira complementar à defesa dos interesses dos cidadãos frente à administração pública; de fato, o texto faz referência à “defesa dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos”,²⁹ como função principal do Provedor de Justiça.

A Constituição Portuguesa faz referência ao fato de que a missão desse órgão não se limita a proteger e amparar os direitos e liberdades fundamentais, mas sim que esse papel se estende ao restante dos direitos, dentre os quais estão incluídos: os direitos sociais, econômicos e culturais, com ênfase especial naqueles ligados à Seguridade Social (art. 63), à Saúde (art.64), à Moradia (art. 65), à Educação, à Proteção do Meio Ambiente e a Qualidade de Vida (art. 66), à Proteção da Infância (art. 69), da Juventude em situação precária (art. 70), à Terceira Idade (art. 72), ou à Educação e à Cultura (art. 77).

Por todo o exposto acima, deve-se entender que esse órgão foi concebido como um mecanismo dotado de um papel na proteção do cidadão frente ao poder da administração, compatível com uma função relevante num amplo leque de direitos civis e sociais que requerem do órgão uma atuação clara com vistas à garantia de seu exercício por parte dos cidadãos.

Esse compromisso é cumprido não apenas através da apresentação de recursos perante os respectivos órgãos administrativos, mas também por meio da apresentação de relatórios anuais à Assembleia da República. Esses relatórios assinalam infrações e estimulam os órgãos ou instâncias administrativas denunciadas como responsáveis por tais violações a adotarem as medidas cabíveis.

Da mesma forma, esse órgão tem a capacidade de enviar ao Parlamento relatórios específicos nos quais são denunciadas situações de infração ou recusa por parte das administrações no tocante ao cumprimento das recomendações do Defensor Público.

²⁸ Na década de 80, foram organizados vários congressos e encontros de todas as Ouvidorias implantadas em grande parte dos países do mundo, que serviram para consagrar a ampliação das funções desses órgãos à defesa dos Direitos do Homem: a Resolução 85/8 do Conselho da Europa (Seminário de Siena 1982); a Conferência Mundial dos Ouvidores em Estocolmo (1984); o Colóquio realizado na Ilha da Madeira em 1983 sobre os Direitos do Homem e dos Estrangeiros na Europa; e a Mesa Redonda dos Ouvidores Europeus de Madrid de 1985.

²⁹ Desta maneira, aparece explícito no texto da Lei 9/91 de 9 de abril do Estatuto Regulatório do Provedor de Justiça.

b) Lei de Acesso das Forças Armadas ao Defensor Público.

No caso de Portugal, desenvolveu-se uma legislação especial para regulamentar o acesso ao órgão por parte dos efetivos pertencentes aos Corpos e Forças de Segurança do Estado. Em particular, a Lei número 19/95 de 13 de julho regulamenta esse aspecto.

Essa normativa estabelece uma diretriz específica de denúncias para os membros dos contingentes dos Corpos e Forças de Segurança do Estado e das Forças Armadas, o que se justifica – pelo que pudemos deduzir na análise – pelo estatuto especial desses funcionários, bem como questões confidenciais e respectivas informações vinculadas à segurança e à defesa nacional.

Foi estabelecido que todos os cidadãos podem recorrer à proteção do Defensor Público nos casos em que haja indícios de violação de um direito fundamental. No caso de denúncia apresentada por um militar, ela será acatada pelo Defensor Público quando as vias hierárquicas internas previstas em lei tiverem sido esgotadas. No caso de tais denúncias não tramitarem dentro de um prazo específico, elas serão enviadas pelo Defensor Público aos Chefes do Estado Maior, os quais deverão resolvê-las num prazo igualmente estabelecido.

A lei estabelece que as denúncias interpostas por militares ou por efetivos das instituições armadas não podem ter como base informações que sejam consideradas secretas ou de matéria reservada.

As denúncias não são anônimas (neste caso), devendo conter todas as informações do denunciante, seu cargo, sua unidade, seus dados pessoais e superior hierárquico, entre outros dados.

Por último, no tocante a essa questão, o Ministério de Defesa Nacional garantirá ao Defensor Público todas as condições para o exercício de suas investigações e averiguações relativas a denúncias de atos ilícitos ou que violem direitos fundamentais.

A primeira conclusão à qual se pode chegar é que os membros das Forças Armadas podem recorrer ao Defensor Público em caso de violação de seus direitos, mas este último atua apenas quando os canais internos tiverem sido esgotados ou não surtirem efeito. Entretanto, introduziu-se uma nuance posterior por meio da sentença nº 404/12, de 18 de setembro de 2012, quando o Tribunal Constitucional resolveu:

- a) Não declarar a inconstitucionalidade, com força geral obrigatória, das normas contidas no artigo 34, número 1, da Lei Orgânica número 1-B/2009, de 7 de julho, bem como no artigo 2, número 1, da Lei número 19/95, de 13 de julho, na seção em que impõem o esgotamento prévio das vias hierárquicas previstas em lei para a apresentação de uma queixa perante o Defensor Público por parte de militares ou agentes militarizados.
- b) Declarar a inconstitucionalidade, com força geral obrigatória, por violação do artigo 23 da Constituição, da norma estabelecida no artigo 34, número 1, da Lei Orgânica número 1-B/2009, de 7 de julho, na parte em que se restringe

a possibilidade de apresentação de queixas perante o Defensor Público por ações ou omissões das Forças Armadas aos casos em que haja violação dos direitos, liberdades e garantias dos próprios militares denunciantes.

Funções da provedoria de justiça de Portugal que o diferenciam de seus congêneres:

A Provedoria de Justiça com caráter geral pode recorrer de leis ou normas consideradas injustas ou que violem direitos e liberdades dos indivíduos, em cujo caso as recomendações podem ser destinadas a órgãos da administração ou então a órgãos legislativos de procedência de tais leis.

- No caso de Portugal:

- O Provedor de Justiça está capacitado para intervir em assuntos relacionados com as administrações públicas estaduais, regionais ou locais.
- Ele possui a capacidade de intervir e receber queixas relativas a ações das Forças Armadas.
- Tem também a capacidade de realizar ações nos Institutos Públicos (por exemplo, o IFADAP de apoio financeiro à Agricultura e à Pesca) e todos os demais criados posteriormente no seio da Administração Portuguesa.
- Está capacitado para intervir em assuntos de empresas mistas e de capital público que estejam inseridas no seu escopo de atuação.

- Instituições isentas do controle do órgão:

- O presidente da República.
- A Assembleia da República.
- O Governo.
- Os Tribunais.
- As Assembleias Legislativas e Governos dos dois Territórios Autônomos (Madeira e Açores)

a) Procedimentos e ações:

A Provedoria de Justiça pode iniciar procedimentos com base em denúncias procedentes dos cidadãos, bem como por iniciativa própria. As queixas podem ser interpostas por indivíduos ou grupos de pessoas interessadas, sem nenhum prazo exigido em tal procedimento; uma singularidade nesse caso é que podem apresentar queixas pessoas com interesse direto no tema da denúncia, tanto pessoas individuais como entidades sem pessoa jurídica própria. Estas podem ser enviadas diretamente ao Escritório da Provedoria de Justiça ou através de qualquer escritório do Ministério Público, da Assembleia da República ou qualquer das suas comissões parlamentares, o que o configura como um dos regimes de acesso mais liberais e amplos no panorama europeu.

A Provedoria de Justiça inicia ações mediante informações que chegam ao mesmo por meio de qualquer canal – incluindo-se aí a imprensa – e a instrução dos procedimentos

na sua tramitação não está submetida a nenhum regime administrativo exaustivo, mas sim marcado pela flexibilidade, estando autorizados para conduzir essa instrução tanto o titular do órgão como seus próprios funcionários. Nessas diligências, tanto o Ministério Público como as administrações estão obrigadas a prestar colaboração com vistas ao esclarecimento dos fatos investigados.

b) **Providências:**

A Provedoria de Justiça não tem o poder de julgar; portanto, a finalização de uma investigação desta entidade não tem o status de “fato julgado que se faz acompanhar de uma sentença”. Por esta razão, suas conclusões podem ser revogadas ou modificadas posteriormente.

i. **Providências típicas (recomendações)**

- Estas têm como finalidade a petição ao órgão destinatário da revogação ou modificação de uma lei ou de uma norma, ou ato administrativo e/ou material que infrinja de alguma maneira um direito ou liberdade fundamental.
- As recomendações não possuem natureza de cumprimento vinculante por parte do órgão afetado, nem constitui por si só uma ilegalidade o seu não cumprimento por parte deste, mas, podem implicar sanções para o órgão interpelado, porém de natureza distinta, por exemplo, obrigando o Defensor Público a dirigir-se ao superior hierárquico do órgão interpelado a fim de que repare o ato sancionado.
- Levando-o ao conhecimento da Assembleia da República.
- Difundindo-o nos meios de comunicação social, um recurso previsto expressamente em seu estatuto e empregado em casos de grande repercussão pública.

ii. **Censuras e Reparações:**

Estas são críticas sobre fatos já consumados que não são passíveis de revisão ou retificação, ou assuntos menores que acarretem críticas ao órgão administrativo responsável pelas ações sujeitas a sanção.

iii. **Propor ações penais ou disciplinares:**

Atuação que a Provedoria de Justiça cumpre quando, no curso de suas investigações, surgirem causas objetivas de flagrantes indícios de delito, permitindo as instâncias da Promotoria a inteirar-se do assunto denunciado a fim de que sejam tomadas as medidas penais ou disciplinares cabíveis no caso.

iv. **Relatórios anuais e especiais endereçados à Assembleia da República:**

Trata-se de recomendações e sanções que são incluídas nos relatórios de prestação anual de contas, ou Relatórios Especiais por causas motivadas e de urgência, perante a Assembleia da República.

v. **Conciliação:**

Trata-se de uma função prevista em sua regulamentação e que consiste fundamentalmente em empreender um trabalho de mediação entre a instância

administrativa censurada e os cidadãos que tiveram seus direitos violados, com o objetivo de que estes últimos obtenham reparação dos fatos e que a administração tenha a oportunidade de aprimorar seus procedimentos.

vi. Comunicação Pública:

Trata-se de um recurso que se insere em seu escopo de ação no tocante ao cumprimento de sua missão, e não apenas nos casos nos quais suas recomendações não tenham sido aceitas por parte de algum órgão, mas também para dar conhecimento de suas causas e ações.

- vii. Providências atípicas: aquelas que a diferenciam do restante dos órgãos de sua mesma natureza.
- a) O recurso de inconstitucionalidade de qualquer lei ou norma que porventura viole direitos e/ou liberdades fundamentais.
 - b) O recurso de inconstitucionalidade por omissão.
 - c) Petição de ilegalidade de decisões ou normativas emanadas de órgãos regionais autônomos, ou por órgãos soberanos que violem direitos fundamentais.
 - d) Petição para declarar a ilegalidade de organizações fascistas.
 - e) Petição de intervenção da Promotoria diante de situações de contratos que violem direitos fundamentais ou que contenham cláusulas abusivas ou contrárias à boa fé.

Resumo da primeira experiência depois de uma década funcionando desde sua criação:

Consideramos oportuna a inclusão desta seção porque demonstra como o órgão foi se adaptando às mudanças do contexto institucional e social, as quais ensejaram o redimensionamento de suas funções e competências, e levaram a reformas legais, assim como aos meios e capacidades materiais e de gestão.

- a) A singularidade do órgão favoreceu a unidade de critério, mas dificultou o acesso dos cidadãos em função de seu local de residência e seu território de procedência. Este fato se tornou especialmente visível nos casos da Madeira e dos Açores, haja vista o número limitado de queixas e denúncias apresentadas.³⁰
- b) A instituição conseguiu acumular o prestígio e a confiança dos cidadãos graças à atuação dos primeiros titulares do órgão, que exerceram um trabalho imparcial e independente, especialmente nos dois únicos casos em que os ocupantes do cargo tinham filiação política, ao se constatar por parte da opinião pública que suas investigações afetaram administrações da sua mesma corrente política.
- c) Na prática, a nomeação do Defensor Público foi incluída entre os acordos das maiorias parlamentares para renovar os órgãos constitucionais. Chegou-se ao

³⁰ Cabe ressaltar que essa situação foi resolvida por duas razões: 1) a abertura de delegações (ou extensões) do órgão nesses dois arquipélagos que são Regiões Autônomas; e 2) as novas tecnologias e webs e o uso generalizado para uma grande maioria da população de internet, assim como a habilitação de linhas telefônicas gratuitas que permitem a acessibilidade quase universal, existindo hoje uma grande facilidade para a apresentação de uma denúncia sem recorrer aos canais físicos, papel, ou selo e registro, que existia nos anos 80 e 90.

- acordo segundo o qual seria eleita uma personalidade que não tivesse nenhuma filiação política conhecida como garantia de independência.
- d) Cabe ressaltar, na visão dos especialistas, a inclusão do Defensor Público entre os órgãos do Conselho de Estado na esteira da reforma constitucional de 1982.
 - e) O tratamento das queixas individuais não serviu nesse período para detectar e tentar melhorar o funcionamento das organizações públicas em sua relação com os cidadãos.
 - f) A função de defesa dos direitos fundamentais se materializou de modo mais eficaz através das visitas regulares aos centros penitenciários e das petições de inconstitucionalidade e recomendações legislativas.
 - g) Nos anos 80, o Provedor de Justiça prosseguiu com duas investigações relevantes em instalações penitenciárias nas quais vinham sendo praticadas violências sistemáticas contra os presos de forma injustificada, o que obrigou o Defensor Público a tornar públicos os resultados e conclusões num relatório, o qual exigiu que as autoridades tomassem medidas preventivas e punitivas contra os agentes envolvidos.
 - h) Em sua primeira década de existência, observou-se que uma parte significativa das queixas e reclamações vinha das grandes cidades e suas áreas metropolitanas (Lisboa e Porto, principalmente), em relação a outras áreas geográficas, porém, foi constatado que existiam não apenas razões territoriais e de acessibilidade física, mas também que havia barreiras culturais, sociais e econômicas que estavam na origem desta atividade reduzida.³¹
 - i) Nesta etapa ficou evidente que as entidades intermediárias colaboradoras pouco fizeram no sentido de favorecerem a acessibilidade do Defensor Público; estas entidades são a Promotoria e a Assembleia da República.³²

a) As prerrogativas e obrigações do titular do órgão:

De acordo com a Lei do Estatuto do Provedor de Justiça, seu titular conta com uma série de garantias e prerrogativas:

Garantias vinculadas ao emprego:

- Estabilidade no emprego de origem.
- Garantia de desenvolvimento de carreira profissional não sendo prejudicado por sua dedicação ao cargo.
- Preservação de sua situação no regime da Seguridade Social que lhe corresponda, sem redução como consequência do exercício.

³¹ Essa situação foi corrigida, hoje em dia, graças à elevação do nível de vida dos portugueses em relação às décadas passadas e ao acesso a serviços públicos de qualidade (educação, saúde e seguridade social, especialmente), o que faz com que as novas gerações de portugueses tenham as competências, habilidades e possibilidades de acesso ao Defensor Público para interpor suas queixas e denúncias, como demonstrado nos dados apresentados nos relatórios anuais dos últimos anos.

³² Em Portugal, a Lei do Estatuto que criou o órgão estabelecia que o Defensor Público se apoiaria nos escritórios do Ministério Público, espalhados por todo o território para receber as queixas e denúncias dos cidadãos; desconhecemos como está funcionando isso hoje em dia mas, com toda a certeza, a fácil acessibilidade via web e por e-mail, diretamente ao órgão, não faz tão necessária a presença no território.

- Reconhecimento da antiguidade no posto de origem no tocante ao tempo de ocupação do cargo.
- O Provedor de Justiça se beneficia do regime de Seguridade Social dos trabalhadores civis que exercem funções públicas, caso não esteja contemplado previamente por outro regime mais favorável.

Identificação pessoal:

- Adquire o direito de ter uma identificação especial, certificada por meio de um “cartão de identificação”, expedido pela Secretaria da Assembleia da República e designada pela Presidência.
- Esta credencial permite sua identificação com o intuito de possibilitar o livre trânsito pelas dependências da Administração Pública central, regional e local, incluindo-se aí os serviços civis e militares ou qualquer dependência sujeita ao controle do Defensor Público.

a) Regime de incompatibilidades:

O titular do órgão possui, no exercício de seu cargo, uma série de incompatibilidades de acordo com o artigo 11 da lei supracitada, as mesmas que têm todos os titulares da magistratura em exercício.

Com base no exposto acima, o(a) Provedor(a) de Justiça não pode exercer nenhum cargo de responsabilidade em associações ou partidos políticos, ou em instituições que impliquem responsabilidades políticas de caráter público.

Além disso, o(a) Provedor(a) de Justiça tem a obrigação de manter em completo sigilo as informações de que dispõe em razão do desempenho de seu cargo, o mesmo sigilo que deve ser mantido por qualquer organização que esteja sujeita a ações de investigação pelo Defensor Público.

b) Desocupação, Cessação, Renúncia:

A cessação das funções do titular, antes dos quatro anos de mandato, ocorre apenas nos seguintes casos:

- Morte de seu titular, ou impossibilidade física.
- Perda dos requisitos de elegibilidade da Assembleia da República.
- Incompatibilidade resultante.
- Renúncia.

No caso de cessação, a nomeação do novo Ouvidor é de responsabilidade da Assembleia da República, que aplica o seu regulamento de funcionamento para este acontecimento. A vaga deve ser preenchida num prazo previsto de 30 dias.

O Provedor de Justiça (ou a Provedora de Justiça) não está sujeito às disposições legais previstas no que tange à aposentadoria ou ao limite de idade para o exercício do cargo.

Estrutura interna

A adaptação da estrutura orgânica da instituição foi efetuada à luz do Decreto-Lei número 279/93 de 11 de agosto, que reformulou o Estatuto do Defensor Público de 1991, aprovado por intermédio da Lei 9/91 de 9 de abril. Essa adaptação foi empreendida com o intuito de dotar o órgão das capacidades técnicas, administrativas e materiais necessárias ao exercício de suas funções constitucionais e com o objetivo de que esse órgão pudesse desempenhar uma tutela efetiva.

Por conseguinte, a norma estabelece que:

- A Provedoria de Justiça desfruta de autonomia financeira e administrativa.
- A gestão financeira do órgão está assegurada por um conselho administrativo.
- Os Provedores Adjuntos são nomeados em comissão de serviços e sua remuneração alcança 80% do salário-base e gastos de representação do titular.
- A Secretaria Geral é o órgão de gestão da Defensoria Pública encarregado de supervisionar e coordenar as atividades segundo as diretrizes estabelecidas pelo titular do órgão no exercício das competências que a lei lhe confere ou que lhe foram delegadas pelo titular.

As competências especiais do Secretário-Geral são as seguintes:

- Elaboração do orçamento anual.
- Coordenar os trabalhos dos relatórios anuais apresentados à Assembleia da República.
- Gestão do quadro de pessoal e dos serviços.
- O Secretário-Geral é nomeado pelo Primeiro-Ministro por proposta do Defensor Público e ostenta o nível de Diretor-Geral.

A estrutura do órgão conta com uma direção de apoio técnico, bem como uma equipe de assessores e coordenadores de áreas específicas. O próprio decreto lista quais são as competências desses órgãos de apoio técnico, assessores e coordenadores e menciona que eles são considerados “autoridades públicas” inclusive para fins penais.

Completam sua estrutura:

1. Direção do Serviço de Apoio Técnico e Administrativo.
2. Divisão de Documentação.
3. Divisão de Informações e Relações Públicas.
4. Escritório Administrativo.
5. Serviço de Informática.
6. Serviço de Contabilidade, Patrimônio e Tesouraria.
7. Serviço de Pessoal, Expediente Geral e Arquivo.

No que tange ao Estatuto do Pessoal a serviço do Defensor Público, vige o mesmo estatuto profissional que se aplica ao restante da função pública do Estado e da Administração Pública. O Decreto-Lei número 195/2001 de 27 de junho fez referência especial à extensão das atividades do Provedor de Justiça às Regiões Autônomas da Madeira e dos Açores, uma circunstância que materialmente supunha uma renovação da estrutura de pessoal e de material à disposição da Provedoria de Justiça.

Aproveitou-se essa reforma legal para a harmonização dos regimes trabalhistas para todos os empregados a serviço do órgão. Institucionalizaram-se as delegações (ou

extensões) do órgão nas regiões autônomas, reforçando sua dotação de pessoal e recursos.³³

Posteriormente ao Decreto-Lei Nº 80/2021, de 6 de outubro, executou-se a penúltima reforma da estrutura orgânica fundamentada no número crescente de solicitações e petições dos cidadãos portugueses à Provedoria de Justiça para a proteção e garantia de seus direitos fundamentais, evidenciando-se com o tempo as fragilidades da estrutura orgânica, material e técnica colocada à sua disposição para o adequado exercício de suas competências.

Essas deficiências tornaram-se patentes com especial relevância a partir de 1999, data em que esse órgão foi designado “Instituto Nacional de Direitos Humanos” (INDH) e “Mecanismo Nacional de Prevenção contra a Tortura” de Portugal (MNP). Em resumo, o estatuto concebeu originalmente uma estrutura fundamentada especialmente na figura do titular do órgão, o qual conta com amplas faculdades e capacidades para a direção e gestão da estrutura administrativa geral associada ao órgão. Com vistas ao desempenho das funções constitucionais previstas, encontra-se auxiliado por dois Adjuntos, figuras semelhantes às que já havíamos visto, por exemplo, na Espanha.

Esses adjuntos são nomeados pelo Provedor selecionando entre indivíduos habilitados mediante um curso superior de capacitação e que tenham, além disso, uma trajetória comprovada de integridade e independência. Os dois adjuntos podem receber a delegação de determinadas funções do titular, cooperando desta maneira no cumprimento de suas funções, inclusive no caso de ausência do titular, ou a cessação das funções deste, o que assegura o funcionamento da instituição. Para os provedores adjuntos, aplica-se o mesmo regime de incompatibilidades e inviolabilidade que para seu titular: o dever de sigilo, as mesmas garantias trabalhistas e a mesma capacidade (através de sua identificação especial) de movimento pelas dependências das administrações, instituições ou serviços públicos do Estado.

Além dos adjuntos, o mesmo desfruta da cooperação e assessoramento de estruturas de coordenação que apoiam o desempenho de suas funções.

Há que se ressaltar que tanto o titular como os adjuntos, assim como os coordenadores e assessores, são considerados autoridades no tocante a todos os fins, inclusive pessoais e penais, que possam derivar de seu exercício no cargo.

Essa estrutura foi modificada uma vez mais por meio do Regulamento número 182/2022 de 21 de fevereiro de 2022, o “Regulamento de Organização e Funcionamento dos Serviços de Apoio ao Provedor de Justiça”, com o intuito de adaptar a organização dos serviços da Defensoria Pública às novas necessidades e demandas crescentes.

A estrutura configurou-se da seguinte maneira depois das últimas mudanças:³⁴

1. Dois Defensores Adjuntos.
2. Secretário-Geral. Serviços administrativos.

³³ O Estado Português em sua articulação territorial do poder conta apenas com dois territórios que desfrutam de ampla autonomia política, que são os arquipélagos da Madeira e dos Açores, dotados de suas próprias assembleias representativas e capacidades de governo de seus assuntos públicos dentro do arcabouço de seus estatutos de autonomia.

³⁴ Ao final do estudo do Ouvidor português, pode-se apreciar o organograma da instituição tal como está estruturada nos dias atuais, no qual podemos visualizar mais facilmente a hierarquia, os departamentos e a estrutura de apoio ao serviço da instituição.

3. Departamentos: assessores e coordenadores.
 - a) Intervenção geral.
 - b) Mecanismo Nacional de Prevenção da Tortura (MNP), que funciona de forma independente e conta com sua própria estrutura. Presta contas ao Defensor Público.
 - c) Gabinete de Direito e Relações Internacionais, do qual depende diretamente o Instituto Nacional de Direitos Humanos.
 - d) Gabinete de estudos e projetos.

Competências:

As competências do Provedor de Justiça encontram-se assinaladas no artigo 20 de seu Estatuto Regulador, Capítulo III, entre as quais se encontram:

- a) Direcionar recomendações aos órgãos competentes segundo o caso e a natureza da referida investigação, com o intuito de corrigir os atos ilícitos ou ilegais dos poderes públicos e a fim de contribuir para a melhoria destes.
- b) Assinalar as deficiências legislativas encontradas, propondo a revisão e redação alternativa das mesmas e sugerindo mudanças ou modificações.
- c) Oferecer sugestões canalizadas através do Presidente da Assembleia da República, o Primeiro-Ministro, os Ministros diretamente envolvidos, ou os Presidentes das Assembleias Regionais, ou os Governos Regionais.
- d) Emitir seu parecer por petição da Assembleia da República, sobre qualquer tema que lhe seja consultado, vinculado à área de suas competências.
- e) Promover e enfatizar as ações e a atuação do Defensor Público em relação à proteção dos direitos e liberdades fundamentais, facilitando o seu conhecimento por parte dos cidadãos, bem como as maneiras de que os mesmos dispõem para apresentar suas queixas e recorrer à sua proteção.
- f) Intervir nos termos previstos em lei em prol da defesa dos interesses coletivos que possam estar sendo violados pelas entidades públicas.
- g) Compete ao Defensor Público integrar o Conselho de Estado.
- h) É competente para solicitar ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade de leis e normas, nos termos previstos no artigo 281 da Constituição Portuguesa.
- i) É competente para solicitar ao Tribunal Constitucional a decisão de declarar inconstitucional por omissão nos termos previstos pela Constituição em seu artigo 283.
- j) É importante assinalar que as recomendações emitidas pelo Defensor Público – tanto à Assembleia da República como às Assembleias Regionais – são publicadas nos boletins oficiais desses Parlamentos.

Recursos humanos e materiais

A Provedoria de Justiça conta com instalações próprias nas quais desenvolve suas atividades, bem como recursos humanos, técnicos e financeiros próprios. Por lei, a mesma desfruta de completa autonomia na gestão de seus recursos administrativos, materiais e humanos, sobre os quais possui plenas competências disciplinares também.

a) Recursos humanos:

Conforme dito anteriormente, o Defensor Público conta com seus próprios recursos humanos, técnicos e administrativos, de cuja gestão se ocupa o titular da Secretaria-

Geral. Os processos de recrutamento e seleção de pessoal são geridos pelo próprio órgão, segundo os princípios legais vigentes no que tange à função pública em Portugal. Nesse tocante, cabe acrescentar que neste ano de 2022 foi empreendida a última reforma da lei que o regulamenta, buscando uma maior eficácia e autossuficiência, uma vez que a ampliação de competências, funções e o aumento significativo das queixas e reclamações o tornaram necessário.

No Regulamento Nº 182/2022 de 21 de fevereiro de 2022 se esboçaram mudanças e atualizações em aspectos organizacionais e de pessoal a serviço da instituição. Até o presente momento, a estrutura foi estabelecida da seguinte maneira:

1. Dois Defensores Adjuntos.
2. Secretário-Geral. Serviços administrativos.
3. Departamentos: assessores e coordenadores.
 - a) Intervenção geral.
 - b) Mecanismo Nacional de Prevenção. Funciona de modo independente e conta com sua própria estrutura. Presta contas ao Defensor Público.
 - c) Gabinete de Direito e Relações Internacionais. Instituto Nacional de Direitos Humanos.
4. Gabinete de estudos e projetos.

De acordo com o publicado, neste momento, a Provedoria de Justiça de Portugal conta com um total de 104 empregados distribuídos em diferentes categorias profissionais, destacando-se em número, por razões operacionais e de gestão administrativa, os assessores e assistentes técnicos.³⁵

b) Recursos materiais:

O aspecto financeiro está igualmente contemplado pela lei do estatuto regulamentador do órgão, que estabelece que o mesmo conta com seu próprio orçamento, o qual faz parte do orçamento da Assembleia da República. O orçamento do Defensor Público para 2021 foi de 5.269.880 €, distribuídos entre 5.227.880 € (gastos correntes) e 42.000 € (gastos de capital).³⁶

Cooperação e colaboração interna (regiões autônomas da Madeira e Açores)

No que diz respeito à articulação territorial do Estado Português, segundo a Constituição Portuguesa de 1976, o Estado é unitário, territorialmente se encontra dividido em 18 Distritos Administrativos e duas Regiões Autônomas insulares que são a Madeira e os Açores. A Constituição reserva os artigos 227, 228, 229 e 230 à regulamentação “dos poderes das Regiões Autônomas”, mas em nenhuma seção dessa articulação se observa que a criação da figura do Defensor Público (em nível regional) esteja contemplada. Na realidade, o que existe nesses territórios são delegações do órgão principal. Isso quer dizer que se trata de um órgão descentralizado no território dessas duas regiões, mas de modo algum independentes, e sim geridos diretamente pelo

³⁵ Mapa de Pessoal: Art. 41 do Estatuto do Provedor de Justiça. Art. 27 Lei Orgânica do Provedor de Justiça, Art. 29 da Lei Geral do Trabalho na Função Pública.

³⁶ Trata-se do último orçamento publicado até o presente momento.

Defensor Público, que gerencia seus próprios meios, recursos, bem como o patrimônio, o orçamento e os recursos materiais e humanos do órgão com sede principal na capital da República (Lisboa). Cabe ressaltar que tanto a Madeira como os Açores são entidades públicas dotadas (na jurisdição portuguesa) de autonomia política e administrativa. Essa autonomia em sua natureza dupla é exercida sobre seu território de modo exclusivo. Os poderes de ambos os órgãos são conferidos pela Constituição e pelo Estatuto de Autonomia que lhes outorgam poderes legislativos, de governo e administração.

A cooperação interna foi estabelecida na origem entre a Defensoria Pública e os Escritórios da Promotoria Pública – espalhadas por todo o território – além da Assembleia, ambos capacitados para cooperar com o órgão no recebimento e canalização das queixas e reclamações, uma cooperação que se constatou ser pouco eficaz ao longo dos anos 80 e 90, em virtude da falta de uma colaboração de fato.

Atualmente, devido ao tamanho do país e da facilidade de acesso para apresentar queixas e reclamações, além do fato de que se trata de um órgão mais conhecido e estimado pela sociedade portuguesa, não é tão importante manter escritórios territoriais, sobretudo quando a própria articulação do Estado com a administração não o justifica. O acesso de todos os cidadãos portugueses, independentemente de onde vivam, está garantido levando-se em consideração que existem telefones gratuitos habilitados e meios eletrônicos acessíveis para que se façam queixas ou reclamações, sem nenhum deslocamento. Além disso, o fato de que foram abertos escritórios do órgão em ambos os territórios facilitou também a agilidade nas respostas a essas reclamações por parte dos portugueses residentes em ambos os arquipélagos.

Cooperação com outras instituições internacionais na proteção dos direitos humanos

A Provedoria de Justiça de Portugal pertence a um importante número de organizações que têm por missão a defesa e a proteção dos direitos fundamentais. Entre essas organizações, cabe destacar as Nações Unidas, a União Europeia, o Conselho da Europa, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e a Federação Ibero-Americana de Defensores Públicos, entre outras.

- Faz parte do Comitê Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais de Proteção e Promoção dos Direitos Humanos (CCI). Organização encarregada da certificação dos Institutos Nacionais de Direitos Humanos em nível mundial.
- Participa da Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos.
- Empreende uma cooperação ampla e constante com os mecanismos de apoio e assessoramento do Conselho da Europa.
- Faz parte da Rede Europeia de Defensores Públicos e do Defensor Público Europeu.
- Membro da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
- Existe um firme compromisso de apoio em prol da melhoria dos mecanismos nacionais de defesa dos direitos humanos nos países de língua portuguesa.
- É membro fundador da Federação Ibero-americana de Defensores Públicos (FIO). No momento atual, o Defensor Público de Portugal ocupa a 1ª Vice-Presidência e participa ativamente de todas as atividades de promoção e defesa dos direitos fundamentais na região ibero-americana.

- De um modo geral, essa instituição possui um elevado número de atividades e esforços voltados para o fortalecimento das estruturas dos Defensores Públicos e para a promoção e defesa dos direitos humanos em nível internacional.
- No âmbito regional, faz parte também da Associação do Defensor Público Mediterrâneo (AOM) que dedica seus esforços à promoção da democracia, do Estado de Direito e da paz social nessa área geográfica.
- Faz parte, por último, do Instituto Internacional de Defensores Públicos.

Cumprimento e acompanhamento dos princípios e recomendações de proteção e defesa dos direitos humanos

Estratégia de certificação da Defensoria Pública de Portugal perante o Subcomitê de Certificação da GANHRI

A Provedoria de Justiça de Portugal recebeu pela primeira vez a certificação “A” da GANHRI em 1999 (Subcomitê de Certificação – SCA – da Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos – GANHRI na sigla em inglês), certificação essa que foi renovada em outubro de 2007, novembro de 2012, e a última em novembro de 2017, o que significa que nos próximos meses será novamente auditada pelo Subcomitê de Certificação desse órgão.

Pelo que se viu, no que tange à configuração, concepção e funções do órgão, bem como suas atividades e eficácia, trata-se de um órgão que cumpre plenamente os Princípios de Paris.³⁷ Este status permite que o Defensor Público de Portugal desfrute de um conjunto de prerrogativas, tais como: o direito de ser ouvido no âmbito do Conselho dos Direitos Humanos e dos Comitês específicos instituídos pelo Direito Internacional do qual faz parte. Implica também obrigações como, por exemplo, a cooperação permanente com os órgãos internacionais que compõem o sistema universal e europeu de proteção dos direitos humanos.

Nesse sentido, a cooperação intensa e constante com todos os órgãos e instituições internacionais e regionais empreendida pelo Defensor Público de Portugal assegura a esse órgão as melhores condições com vistas à renovação de sua certificação com status “A”, como tem sido até o presente momento. Esse trabalho é complementado por ações permanentes em nível interno de divulgação e promoção dos direitos humanos, bem como sua proteção.

³⁷ Gráfico do status das instituições nacionais certificadas pela Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos. Status “A” de certificação em 28 de dezembro de 2021. Europa 22. Portugal.

Resumo das atividades do órgão e incidência nos últimos cinco anos

Evolução nos últimos 5 anos:

	2017	2018	2019	2020	2021
Atuações	40.939 ³⁸	48.129 ³⁹	51.313	52.324	Pendente de publicação
Relatórios	6 ⁴⁰	3	12 ⁴¹	6 ⁴²	7
Recomendações	3	6	3	10	10

Cabe destacar que a atividade foi complementada nesses últimos anos por intermédio da publicação de outros tipos de relatórios baseados em investigações desenvolvidas, e que vale a pena mencionar nesta seção, denominada “Cadernos da Pandemia”.

- Cadernos da Pandemia. Estado de Direito (2021)
- Cadernos da Pandemia. Educação (2021)
- Cadernos da Pandemia. Vagabundos (2021)
- Implementação de Políticas Públicas de Moradia Social na Região Autónoma da Madeira.
- Acesso ao Sistema Regional de Saúde. Região Autónoma dos Açores.

³⁸ Cabe assinalar que deste número de queixas (recebidas em grande parte através das linhas telefônicas habilitadas e gratuitas), um total de 1.545 foram desconsideradas logo de início por não ser da competência do órgão o assunto da denúncia. Por Ministérios, o que recebeu um maior número de Queixas e Reclamações neste ano foram o Ministério das Finanças, o Ministério da Educação e o Ministério do Interior (Administração Interna). Este ano, o tema que gerou o maior número de chamadas e a apresentação de queixas foram – com diferenças – os “benefícios sociais”.

³⁹ Este ano, o órgão gerenciou o maior número de procedimentos abertos de toda a sua história – 9.338 procedimentos, um aumento de 20% em relação ao ano anterior, dos quais 5 foram abertos de ofício pelo próprio Defensor Público. Da mesma forma, é importante ressaltar que foi o ano que recebeu o encargo do Conselho de Ministros para gerenciar as indenizações às vítimas dos incêndios florestais que queimaram grande parte da paisagem portuguesa no verão anterior.

⁴⁰ Cabe assinalar que, desses relatórios, seis deles foram produto das visitas do Defensor Público a centros penitenciários do país para constatar as condições e a situação de vida dos presos (Prisão de Leiria, Prisão de Évora, Hospital Penitenciário São João de Deus, Prisão Militar de Tomar, Cárcere de Pinheiro da Cruz, Prisão do Porto).

⁴¹ Este ano, começa a publicação de uma série de estudos temáticos, dentre os quais se encontram os direitos das crianças e das mulheres, das pessoas com deficiência, das pessoas idosas, do meio ambiente, da água, das moradias e da qualidade de vida, e os direitos dos afrodescendentes, entre outros.

⁴² Este ano, o conteúdo dos relatórios mudou devido à pandemia e às circunstâncias que esta gerou para os diferentes coletivos; assim sendo, temos o *Relatório da Pandemia Covid-19 – Trabalho do Defensor Público no Estado de Alerta*. As medidas tomadas e adotadas em Portugal para apoiar as empresas, os trabalhadores, as famílias e o sistema social (FIO II); Detenção de Crianças Migrantes (Relator Especial da ONU).

Quadro de pontos positivos e negativos encontrados na análise do INDH

PONTOS POSITIVOS	PONTOS NEGATIVOS
Trajatória histórica e enraizamento na sociedade e no Estado	Incorporação da pluralidade social na tomada de decisões
Capacidade de adaptação às mudanças na sociedade	Certa burocratização devido ao fato de que foi concebido como um órgão a mais do Estado, com elevadas garantias de independência e autonomia, mas de natureza procedimental garantista.
Arcabouço e articulação constitucional	Presença limitada da sociedade civil no órgão bem como dos coletivos ou comunidades vulneráveis.
Funcionamento e transparência	

Conclusões

O Provedor de Justiça de Portugal é uma figura que surgiu no ordenamento jurídico do Estado até mesmo antes da aprovação da Constituição Democrática vigente desde 1976, o que o converte num órgão do Estado com garantias e prerrogativas importantes, posteriormente regulamentadas em sua Lei Orgânica e no Estatuto do Defensor Público, que o dotam de todo um elenco de capacidades que o protegem, outorgam garantias de funcionamento e autonomia plena, dependendo sua nomeação diretamente da Assembleia da República. Consideramos que essa razão, somada à trajetória histórica do próprio órgão, que começou a funcionar quando foi instaurado o Estado de Direito e a Democracia no país, o fortaleceram e o enraizaram plenamente no âmago das instituições do Estado moderno de Portugal.

Como podemos observar, neste caso, além do arcabouço do órgão e das regulamentações pactuadas, suas adaptações e modificações buscaram reforçá-lo e sua capacidade de dar respostas à ampliação de competências o certificaram desde o primeiro momento como um órgão que cumpre plenamente os Princípios de Paris. Cabe acrescentar que os Defensores Públicos que tinham filiação política certificaram plenamente sua independência na gestão do cargo. Todavia, o posterior pacto na prática entre as forças políticas parlamentares no sentido de buscarem sempre uma personalidade sem filiação política definida evitou que, ao longo de sua história, o Provedor de Justiça tenha enfrentado obstáculos à sua atuação.

Somado a tudo isso, contribuíram para o seu fortalecimento e prestígio as suas atividades e seu compromisso constante ao vincular-se e participar ativamente dos organismos internacionais, europeus e regionais dedicados à defesa e à proteção dos direitos fundamentais, e dos direitos humanos em especial. Somou-se a isso sua atividade de difusão e promoção dos direitos fundamentais no interior do país, assim como nos países de língua portuguesa.

A fragilidade que encontramos neste caso é que não parece que a sociedade civil esteja representada no processo de tomada de decisões desse órgão, tampouco as minorias ou coletivos mais desfavorecidos.

Referências bibliográficas:

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, JOSÉ JULIO (1998), “La inconstitucionalidad por omisión en Portugal”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 101, Julio- septiembre, pp- 335-359.

SAMPAIO VENTURA, CATARINA (2004), “Sistema Europeo de Promoción y Protección de los Derechos Humanos: experiencias de la Proveduría de Justicia de Portugal”, *Cuadernos Electrónicos N° 7 – Derechos Humanos y Órganos del Estado*, Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica, Universidad de Alcalá, pp. 54-68.

SAMPAIO VENTURA, CATARINA (2008), “El papel del Defensor del Pueblo en la defensa de los derechos fundamentales”, *Quórum Revista de pensamiento iberoamericano* Núm. 21, Universidad de Alcalá, pp. 52-61.

SILVEIRA, LUIS (1998), “El Defensor del Pueblo en Portugal”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Numero 60-61, Abril – Setembro, pp. 661-698.

Legislação citada:

Lei número 9/91 de 9 de abril Estatuto Regulatório do Provedor de Justiça.

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=657&tabela=leis&so_miolo=

Decreto Lei 279/93. Diário da República eletrônico.

<https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/279-1993-354930>

Decreto Lei nº 195 2001 de 27 de junho. Diário da República eletrônico.

<https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/195-2001-349285>

Constituição de Portugal 1976, con emendas até 2005.

https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf?lang=es

Regulamento n.º 182/2022 21 de fevereiro *Sumário*: Regulamento de Organização e Funcionamento dos Serviços de Apoio ao Provedor de Justiça. Diário da República, 2ª Série. Parte B. Número 36.

<https://dre.tretas.org/dre/4819635/regulamento-182-2022-de-21-de-fevereiro>

Membros da Rede Europeia de Defensores Públicos

<https://www.ombudsman.europa.eu/es/european-network-of-ombudsmen/members/all-members>

Relatórios anuais apresentados à Assembleia da República.

Provedor de Justiça. Instituição Nacional de Direitos Humanos. Relatório à Assembleia da República 2017. Lisboa 2018.

Provedor de Justiça. Instituição Nacional de Direitos Humanos. Relatório à Assembleia da República 2018. Lisboa 2019.

Provedor de Justiça. Instituição Nacional de Direitos Humanos. Relatório à Assembleia da República 2019. Lisboa 2020.

Instituto Alemão de Direitos Humanos

Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR)

Antecedentes de sua criação

O sistema de proteção dos direitos humanos neste país está fundamentado na Lei Fundamental para a República Federal Alemã de 23 de maio de 1949, um texto fundamental equivalente às constituições que regem o sistema de governo de qualquer país. Neste sentido, é importante destacar a origem da constituição alemã, já que as constituições são normas de reação que costumam surgir no mundo em períodos de mudança, transição ou em tempos de crise. Elas frequentemente devem dar forma, de um modo completamente diferente do anterior, a um novo ordenamento.⁴³ Não é de se estranhar que os conflitos armados, as crises econômicas e aqueles processos nos quais foram cometidas graves violações dos direitos humanos deixem como legado não apenas uma Carta Magna ou uma lei temporária que cumpra o papel desta, mas que também pode vir acompanhada de uma nova forma de ler o direito, com a qual se pretende não recair nos vícios que foram deixados para trás.

A Lei Fundamental da Alemanha — norma que surgiu como lei temporária, mas que se converteu em sua Constituição Política — como não poderia ser de outra maneira, também representa uma norma de reação, uma resposta à experiência histórica do Nacional-Socialismo, e isso fica evidente desde o seu artigo primeiro – “A dignidade humana é intangível. Respeitá-la e protegê-la é obrigação de todos os Poderes Públicos” (*Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt*). Ao passo que a maioria das constituições se iniciam com uma declaração a respeito da estrutura do poder estatal, ou ainda proclamando a natureza soberana e independente do Estado, a Lei Fundamental coloca a pessoa humana no centro do novo sistema jurídico alemão. Não será o Estado o ator mais importante, mas sim os indivíduos, num novo esquema de direitos e garantias, os que representarão o papel principal na República Federal. Isso fez da Lei Fundamental uma norma apreciada globalmente, toda vez que a resposta alemã à experiência totalitária serviu de guia para outros países. Não devemos esquecer que os Estados que tiveram um desenvolvimento democrático, relativamente contínuo, sem experiência totalitária ou autoritária, são claramente a exceção na comunidade internacional.

Sobre essa base, a Alemanha desenvolveu um sólido sistema de proteção dos direitos humanos que inclui — principalmente, mas não de forma exclusiva — o Instituto Alemão de Direitos Humanos (doravante DIMR, na sua sigla em alemão) como uma instituição da sociedade civil. Ele foi fundado como uma associação independente em 8 de março de 2001 como resultado de um longo processo de discussão social que culminou na decisão unânime do Parlamento Alemão (*Bundestag*) em 7 de dezembro de 2000 de criar um Instituto Alemão de Direitos Humanos.

⁴³ Bernd Rüthers, *Die heimliche Revolution vom Rechtsstaat zum Richterstaat*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2014.

Como instituição nacional independente, o DIMR se comprometeu desde então a garantir que a República Federal respeitasse e promovesse os direitos humanos tanto no país como no exterior. Desde 2009, o DIMR levou a cabo a função de mecanismo de monitoramento independente à luz do Artigo 33 (2) da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD). A isso veio a somar-se, em 2015, o mandato de supervisionar de maneira independente a implementação na Alemanha da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças (CRC).

Em 2015, seu arcabouço jurídico foi fortalecido quando da aprovação pelo Conselho Federal (*Bundesrat*)⁴⁴ – como órgão de representação dos 16 Estados Federados – da “Lei sobre o estatuto jurídico e dos trabalhos do Instituto Alemão de Direitos Humanos”. Essa norma regulamenta o status jurídico, os trabalhos e o financiamento de acordo com os “Princípios de Paris” da ONU, os padrões internacionais das Nações Unidas para as instituições nacionais de direitos humanos.

O DIMR, na qualidade de INDH da Alemanha, foi reconhecido pela Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI) com a certificação do tipo “A” (o nível mais alto).

O DIMR contribui para a promoção e proteção dos direitos humanos, principalmente oferecendo assessoramento sobre políticas e criando conscientização acerca de questões de direitos humanos com relevância tanto no âmbito nacional como internacional. O DIMR se dirige aos formuladores de políticas públicas, bem como aos atores da sociedade civil, em todos os níveis da estrutura federal da Alemanha com uma variedade de formatos: documentos de políticas e análises jurídicas, relatórios de acompanhamento, painéis e seminários de especialistas, educação em direitos humanos e programas de capacitação, além de serviços de documentação e biblioteca.

Ademais, participa em intervenções de terceiros naqueles casos jurídicos que sejam de grande importância para a promoção e proteção dos direitos humanos na Alemanha e em nível internacional (*amicus curiae*). O DIMR define a si mesmo como um foro voltado ao intercâmbio de ideias e informações entre as instituições estatais e os atores da sociedade civil, no âmbito dos direitos humanos.

Análise do regime jurídico

a) Nível nacional

O sistema jurídico alemão contém um forte compromisso com os direitos humanos no Artigo 1 da sua Lei Fundamental.⁴⁵ O sistema de valores associado também deve ser

⁴⁴ O Conselho Federal (em alemão, *Bundesrat*) é o órgão de representação dos 16 Estados Federados da Alemanha, com sede em Berlim. O *Bundesrat* atua como órgão constitucional federativo e legislativo da Alemanha. Exerce as funções de uma Câmara Alta (a Câmara Baixa seria o *Bundestag*). O *Bundesrat* tem por função aprovar, recusar ou sancionar as leis federais que afetam as competências dos Estados Federados. Seus membros são nomeados pelos Governos dos Estados Federados.

⁴⁵ Artigo 1 [Proteção da dignidade humana, vinculação dos Poderes Públicos aos direitos fundamentais]: (1) A dignidade humana é intangível. Respeitá-la e protegê-la é obrigação de todos os Poderes Públicos. (2) O Povo Alemão, por conseguinte, reconhece os direitos humanos invioláveis e inalienáveis como fundamento de a toda comunidade humana, da paz

entendido no sentido de que a Lei Fundamental interpreta e protege os direitos fundamentais nacionais como expressão dos direitos humanos internacionais.⁴⁶ Nesse sentido, a proteção dos direitos fundamentais é a proteção dos direitos humanos, e todos os procedimentos e instituições para a proteção dos direitos fundamentais no Estado Constitucional Alemão também servem para implementar os direitos humanos correspondentes. Além disso, devemos recordar o Artigo 19, parágrafo 4 da Lei Fundamental: de acordo com esta disposição, os nacionais e estrangeiros na Alemanha têm um recurso legal caso seus direitos sejam violados pela autoridade pública. Finalmente, o Poder Executivo, no exercício global da autoridade pública, se encontra sujeito ao Artigo 1, parágrafo 2 da Lei Fundamental.⁴⁷ Numa comparação internacional, deve-se enfatizar que a Alemanha tem um Poder Judiciário em funcionamento que contribui para a proteção dos direitos humanos.

O Instituto, sediado em Berlim, existe na forma legal de uma associação registrada desde 2001, mas durante muito tempo o fez sem uma base legal definida. Em 7 de dezembro de 2000, o Parlamento decidiu por unanimidade fundar o DIMR como a instituição nacional de direitos humanos da Alemanha. O DIMR e os institutos de direitos humanos congêneres de outros países se baseiam nos “Princípios de Paris”. Estes últimos estipulam vários critérios vinculantes para os países ao requererem, entre outras coisas, que seus institutos nacionais de direitos humanos disponham de uma base ancorada na constituição ou numa lei. Os institutos nacionais recebem um status da ICC num processo de certificação e o cumprimento dos Princípios de Paris desempenha um papel importante. O status “A” é o mais alto, já que apenas com ele advêm os importantes direitos de participação em nível internacional, como o direito de fala no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.

Embora não houvesse uma lei e a criação de tal base fosse adiada repetidas vezes, foi outorgado ao DIMR o status “A”, mas ao mesmo tempo foi-lhe informado com clareza que isso já não seria aceito no futuro, e a instituição foi advertida de que até março de 2015 a mesma deveria possuir um arcabouço jurídico, caso contrário seu status poderia ser rebaixado para o nível “B”, o que implicaria a exclusão da Alemanha de comissões e a levaria até mesmo a perder o direito de fala perante o Conselho de Direitos Humanos da ONU. A advertência obrigou a grande coalizão a codificar o status legal do DIMR, e o rascunho finalmente foi aprovado pelo Governo Federal em meados de março de 2015; na verdade, bastante tarde, mas ainda a tempo de evitar que o instituto fosse rebaixado e sofresse um constrangimento em nível internacional. Finalmente, em 16 de julho de 2015, essa fragilidade estrutural do instituto foi sanada e entrou em vigor a “Lei sobre o estatuto jurídico e as tarefas do Instituto Alemão de Direitos Humanos” (DIMRG).

O DIMR, como associação sem fins lucrativos, se encontra regulamentada também pela Lei Geral Tributária (*Abgabeordnung*) em seu § 52. De acordo com essas normas, estima-se que “uma pessoa jurídica visa a fins benéficos se sua atividade está direcionada à promoção desinteressada junto ao público em geral nas áreas material, intelectual ou moral.” Contudo, apenas as atividades que finalmente são enumeradas nela também são consideradas benéficas para fins tributários. Isso inclui, entre outros

e da justiça no mundo. (3) Os seguintes direitos fundamentais vinculam os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário como direitos diretamente aplicáveis.

⁴⁶ Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 13. Auflg. 2014, Art 1 Rz. 26 ff m.w.N.

⁴⁷ Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 13. Auflg. 2014, Art 1 Rz. 27 m.w.N.

objetivos, a promoção da ciência e a investigação, a educação e a formação, a arte, a religião e a cultura, os esportes, bem como a ajuda humanitária e em casos de desastre. Isso costuma ser importante também para fins tributários. Se uma pessoa jurídica foi reconhecida pelo Escritório de Impostos como sendo sem fins lucrativos, geralmente é privilegiada ou está completamente isenta de impostos sobre a receita e impostos sobre a propriedade ao desenvolver fins benéficos (*Gemeinnützige Zwecke*).

b) Nível internacional

Sobre a base da Carta das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, os Estados membros das Nações Unidas estabeleceram um amplo sistema de tratados em torno da garantia dos direitos humanos. A Alemanha é um Estado parte de todos os tratados importantes sobre direitos humanos das Nações Unidas e de seus protocolos adicionais e informa periodicamente aos órgãos de vigilância dos tratados sobre o cumprimento das respectivas obrigações.

Sistema universal de direitos humanos. Os principais instrumentos internacionais de direitos humanos que a Alemanha ratificou são: o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção Internacional para a proteção de todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, a Convenção sobre os Direitos da Criança e a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

Sistema europeu de direitos humanos. Os principais instrumentos internacionais de direitos humanos que a Alemanha ratificou são: a Convenção Europeia de Direitos Humanos, o Tratado da União Europeia, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a competência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, a Carta Social Europeia, o Convênio Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes, o Convênio do Conselho da Europa contra o Tráfico de Seres Humanos, o Convênio para Prevenir e Combater a Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica, o Convênio-Marco Europeu para a Proteção das Minorias Nacionais, e a Carta Europeia de Idiomas Regionais ou Minoritários.

O DIMR atua como revisor e controlador no caso da Alemanha ao acompanhar e monitorar a implementação da Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência, e a Convenção dos Direitos da Criança. Com esses propósitos, foi criado o Órgão de Monitoramento da Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência e o Órgão de Monitoramento da Convenção dos Direitos da Criança.

Estrutura interna

Arcabouço institucional

Conforme mencionado anteriormente e de acordo com o Direito Alemão, o DIMR se encontra organizado como uma organização sem fins lucrativos e independente, cuja missão é informar o público sobre a situação dos direitos humanos no país e no exterior, bem como para a promoção e proteção dos direitos humanos, contanto que exerça as funções derivadas dos Princípios de Paris das Nações Unidas de 1993. Também e como já foi mencionado, o DIMR desempenha ao mesmo tempo as funções de um mecanismo independente em consonância com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de 13 de dezembro de 2006.

Os estatutos do DIMR incluem os seguintes órgãos: a Assembleia Geral, o Conselho de Administração e a Junta Diretora. Em alguns casos, os Conselhos Consultivos (*Beiräte*) são convocados em função dos temas ou dos projetos que se façam necessários.

Assembleia geral

A Assembleia Geral é composta por pessoas físicas ou jurídicas, bem como por associações de pessoas que tenham demonstrado seu valor através do trabalho profissional ou voluntário em prol da proteção e promoção dos direitos humanos. As principais funções que lhe competem são:

- Emitir recomendações acerca dos princípios de trabalho do instituto.
- Realizar modificações nos estatutos sociais, no regulamento interno e no regulamento eleitoral.
- Receber as declarações financeiras anuais e o relatório anual do instituto.
- Resolver sobre a dissolução da junta diretora.
- Confirmar a decisão do conselho de administração sobre a admissão de novos membros.
- Resolver os recursos dos sócios expulsos contra as resoluções de expulsão do conselho de administração.
- Eleger os seis membros do conselho de administração para atuarem como delegados em conformidade com a Seção 24 (1) (e).
- Determinar o montante e a data de vencimento das cotas de filiação num quadro de tarifas.
- Eleger os dois auditores.
- Outorgar o título de membro honorário.

Conselho de administração

De acordo com os estatutos, o Conselho de Administração é composto por administradores honorários que são nomeados em conformidade com a Lei sobre o Estatuto Jurídico e os Trabalhos do Instituto. Os membros com direito a voto do Conselho de Administração são designados para um período de quatro anos, podendo

ser reconfirmados por um período adicional. A reeleição posterior ou a renovação da nomeação é possível apenas após um período mínimo de quatro anos.

Os membros do Conselho de Administração com direito a voto são representantes das seguintes organizações:

- Seis representantes da Assembleia Geral do DIMR.
- Um representante do Conselho Alemão para Pessoas com Deficiência.
- Dois membros da Comissão de Direitos Humanos e Ajuda Humanitária do Parlamento Alemão.
- Três representantes de instituições científicas relacionadas com os direitos humanos a serem nomeados pelo Parlamento Alemão.
- Três membros da sociedade civil a serem nomeados pelo Parlamento Alemão.
- Três representantes do Foro de Direitos Humanos.

Os membros do Conselho de Administração sem direito a voto são representantes das seguintes organizações:

- Comissão do Governo Federal para Migração, Refugiados e Integração.
- Comissão do Governo Federal para os Direitos Humanos e Ajuda Humanitária.
- Comissão do Governo Federal para Assuntos de Direitos Humanos.
- Comissão do Governo Federal para Assuntos Relacionados com Expatriados e Minorias Nacionais.
- Comissão do Governo Federal para os Interesses das Pessoas com Deficiência.
- Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento.
- Ministério Federal de Assuntos da Família, da Terceira Idade, da Mulher e da Juventude.
- Ministério Federal da Defesa.
- Conselho Federal.

Os representantes da Assembleia Geral no Conselho de Administração são eleitos em votação secreta e a eleição é realizada em caráter pessoal. No caso de os membros serem pessoas jurídicas, apenas poderá ser selecionado o representante autorizado designado em conformidade com os Estatutos Sociais. Para a eleição do Conselho de Administração, se exige uma maioria de ao menos dois terços dos votos emitidos e as abstenções não são levadas em consideração no cômputo da maioria. São declarados eleitos aqueles candidatos que, tendo em vista o número de cargos do Conselho de Administração a serem preenchidos, obtiverem o maior número de votos acima do quórum previsto.

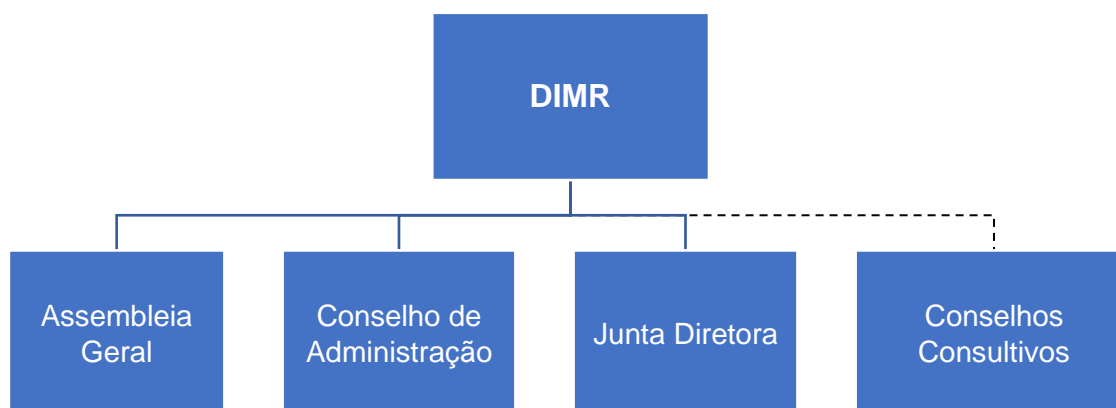
Junta diretora

A Junta Diretora é composta pelo Presidente e um Suplente. O Conselho de Administração nomeia os membros da Junta Diretora com base nas convocações públicas pela duração de um período de quatro anos.

Conselhos consultivos

Os Conselhos Consultivos são grupos de especialistas que o Conselho de Administração poderá designar para assessorar a si mesmo e a Junta Diretora. É interessante destacar que a maioria dos Conselhos Consultivos são compostos por representantes da sociedade civil e devem refletir a pluralidade social e ideológica dos órgãos governamentais e não governamentais que se ocupam de questões de direitos humanos e da ampla gama de tarefas do instituto.

Encontra-se reproduzido a seguir o organograma do DIMR, no qual se pode visualizar a sua composição.



Funções

O DIMR tem por objetivo informar o público sobre a situação dos direitos humanos tanto no país como no exterior e contribuir para a prevenção das violações dos direitos humanos, assim como para a promoção e proteção dos direitos humanos. O DIMR atua independentemente das diretrizes e instruções do Governo Federal ou de outros organismos públicos e privados, por iniciativa própria ou mediante petição do Governo Federal ou do Parlamento, utilizando seus recursos sob sua própria responsabilidade.

Cabe levar em consideração que nas Observações Gerais realizadas pelo Subcomitê de Certificação da GANRHI, essa característica é considerada como um dos “Requisitos Essenciais de que todos as INDHs devem possuir mandatos legislativos com funções específicas de proteção e promoção dos direitos humanos. O Subcomitê entende que a “promoção” inclui aquelas funções que procuram criar uma sociedade na qual os direitos humanos sejam entendidos e respeitados com maior amplitude. Tais funções podem incluir a educação, a capacitação, o assessoramento, a difusão pública e a defesa.

As funções de “proteção” podem ser entendidas como sendo aquelas que se ocupam e tentam prevenir as violações mesmas dos direitos humanos. Tais funções incluem o acompanhamento, a consulta, a investigação e a apresentação de relatórios acerca das violações dos direitos humanos e podem incluir a tramitação de denúncias individuais. O mandato de uma INDH deveria ser interpretado de uma maneira ampla, liberal e deliberada a fim de promover uma definição progressiva dos direitos humanos que inclua todos os direitos estabelecidos em instrumentos internacionais, regionais e nacionais, incluindo-se aí os direitos econômicos, sociais e culturais.⁴⁸

No caso do DIMR, na qualidade de INDH da Alemanha, as principais funções são:

Promoção e proteção dos direitos humanos

- Promover o diálogo e a cooperação nacional e internacional com os organismos competentes em questões de direitos humanos.
- Garantir que a Alemanha respeite e promova os direitos humanos tanto no país como no exterior.
- Acompanhar e monitorar a implementação da Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU e a Convenção dos Direitos da Criança da ONU.
- Realizar as tarefas descritas no artigo 33 parágrafo 2 da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.
- Apresentar declarações *amicus curiae* em procedimentos selecionados perante tribunais alemães ou organismos internacionais de tomada de decisões quando um caso pendente planteie uma questão de importância fundamental para a observância ou implementação dos direitos humanos e o instituto se encontre trabalhando nesse tema.

Investigar e assessorar

- Realizar investigações interdisciplinares orientadas à aplicação sobre questões de direitos humanos e à supervisão da situação dos direitos humanos na Alemanha.
- Assessorar políticos federais e dos Estados Federados, o Poder Judiciário, os profissionais do meio jurídico, bem como empresas e organizações da sociedade civil, a respeito da implementação dos tratados internacionais referentes aos direitos humanos.
- Informar o Parlamento Alemão e redigir declarações para tribunais nacionais e internacionais, bem como para organismos internacionais voltados para os direitos humanos.
- Apoiar os profissionais da área da educação na solidificação dos direitos humanos dentro da formação e da educação superior para as profissões sensíveis aos direitos humanos, assim como na elaboração da educação escolar e extracurricular na área de direitos humanos.

⁴⁸ GANHRI, *General Observations of the Sub-Committee on Accreditation*, Genebra, 21 de fevereiro de 2018.

- Servir como um foro de intercâmbio entre o Estado e a sociedade civil, a ciência e a prática, bem como entre as organizações e instituições nacionais e internacionais.
- Trabalhar em cooperação estreita com os órgãos de direitos humanos das Nações Unidas, o Conselho da Europa e a União Europeia.
- Realizar análises das consequências das ditaduras totalitárias sobre os direitos humanos, assim como dos acontecimentos de guerra e pós-guerra, a fim de complementar o trabalho das instituições existentes.

Informar e documentar

- Informar o público acerca da situação dos direitos humanos tanto no país como no exterior.
- Informar o público a respeito dos tratados e relatórios de direitos humanos mais importantes e sobre sua implementação na Alemanha.
- Criar e gerenciar uma biblioteca especializada que proporcione material sobre direitos humanos.
- Apresentar um relatório anual ao Parlamento Alemão sobre o trabalho da instituição e a evolução da situação dos direitos humanos na Alemanha, sobre o qual o Parlamento deve comentar.

Autonomia administrativa e política

O DIMR é politicamente independente, atuando por iniciativa própria e independentemente das diretrizes e instruções do Governo Federal e de outros organismos públicos e privados, por iniciativa própria ou por petição do Governo Federal ou do Parlamento, utilizando os recursos sob sua própria responsabilidade.

Recursos

O DIMR é financiado por meio de subvenções públicas em conformidade com o § 1, parágrafo 1, frase 2 da lei que regulamenta o DIMR e, além disso, com as contribuições de filiação, subvenções públicas e privadas relacionadas com projetos e doações privadas. O DIMR pode adquirir bens para promover seus objetivos e as doações de terceiros destinadas a esse fim são acrescentadas ao patrimônio do instituto. O DIMR é financiado pelo Parlamento Alemão e com fundos de terceiros. Esses fundos estão disponíveis para financiar as tarefas em conformidade com o § 2, parágrafos 2, 4 e 5, na medida em que estejam incluídos no orçamento do Parlamento Alemão e contanto que sejam cumpridos os requisitos mínimos especificados nos §§ 2 a 7 dos respectivos estatutos do DIMR.

Cooperação com outras instituições para a proteção dos direitos humanos

A União Europeia está comprometida com a implementação da democracia e dos direitos humanos, de sorte que a Alemanha, como Estado-Membro, deve materializar

tal compromisso mediante procedimentos e instituições voltadas à proteção dos direitos humanos, tanto internamente como na configuração de suas relações externas.

Dentre as instituições estatais e organizações não governamentais comprometidas com a observância dos direitos humanos e fundamentais que colaboram com o DIMR, se encontram: o Parlamento Federal, a Comissão do Governo Federal para a Política de Direitos Humanos e Ajuda humanitária, a Comissão do Governo Federal para Questões de Direitos Humanos, o Comitê de Direitos Humanos e Ajuda Humanitária, a Agência Federal contra a Discriminação e a Agência Nacional para a Prevenção da Tortura.

Ademais, na sua condição de órgão assessor em questões de direitos humanos, várias comissões do Governo Federal que são dedicadas às áreas de atividade que têm fortes referências com os direitos humanos mantêm uma relação estreita com o DIMR.

A Carta Alemã pela Sociedade Civil e pela Democracia ressalta que na Alemanha, as organizações sem fins lucrativos dos mais diversos âmbitos da sociedade são consideradas defensoras da coesão social. Essas organizações agrupam as opiniões de distintos setores da sociedade, escutam as bases e condensam as vozes individuais em posições coordenadas. O compromisso com uma democracia diversa e com os direitos humanos permite que muitas pessoas participem do desenvolvimento de posições que moldam a sociedade. A democracia necessita de espaços amplos para a participação da sociedade civil fora dos partidos e o Governo Federal, os Parlaentos e os Tribunais devem proteger esses espaços continuamente, além de ampliá-los sempre que necessário.

O trabalho do DIMR se beneficia da existência dessa forte e ativa sociedade civil de três maneiras distintas. Em primeiro lugar, essa mesma sociedade civil se apresenta como um ator constante de denúncias com relação às violações dos direitos humanos. Em segundo lugar, a sociedade civil exerce o papel de controlador das diferentes ações e programas do DIMR que têm por objetivo tutelar e promover os direitos humanos. Por último, são também membros da sociedade civil que integram os conselhos consultivos aos quais o DIMR solicita opiniões especializadas a respeito de determinados casos. Tanto indivíduos como organizações interessadas no tema da promoção e proteção dos direitos humanos têm a oportunidade de solicitar filiação ao DIMR. O Conselho de Administração e a Assembleia Geral decidem conjuntamente sobre essas solicitações de filiação de acordo com as disposições pertinentes da lei que regulamenta o DIMR, os estatutos e os princípios para o tratamento das solicitações de adesão. A associação conta atualmente com 88 membros.

No nível internacional, o DIMR junto ao Serviço Civil de Paz (*Ziviler Friedensdienst*) apoiou as comissões de direitos humanos em Ruanda, Afeganistão, Nepal, Peru e Guatemala. Seu enfoque sempre esteve fundamentado no desenvolvimento da capacidade de transformação não violenta de conflitos e na construção da paz, juntamente com a educação em direitos humanos em virtude dos seus efeitos preventivos. Igualmente, o DIMR junto com o Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung [BMZ]*) vem trabalhando com a INDH da Colômbia (*Defensoría del Pueblo de Colombia*). Essa colaboração está orientada a garantir que as empresas de

ambos os lados da cadeia de fornecimento cumpram os requisitos de diligência devida em questões de direitos humanos e zelem a fim de que os governos da Alemanha e da Colômbia tomem medidas com o intuito de proteger as pessoas afetadas.⁴⁹

Participação em organismos internacionais de direitos humanos

Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI)

O DIMR conta com certificação do tipo “A” (o nível máximo de certificação, tendo sido certificado pela última vez no ano de 2015)⁵⁰ e participa ativamente do Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos estabelecido em março de 2009. A primeira reunião ocorreu em agosto de 2009 em Copenhague. De 2016 a 2019, a professora Beate Rudolf, Diretora do DIMR, ocupou a presidência da GANHRI.

Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI)

O DIMR faz parte da ENNHRI, a Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos que reúne mais de 40 instituições nacionais de direitos humanos (INDHs) de toda a Europa com o objetivo de melhorar a promoção e a proteção dos direitos humanos na região. A rede proporciona uma plataforma para a colaboração e a solidariedade ao abordar os desafios dos direitos humanos e uma voz comum para as INDHs em nível europeu.

Cumprimento e acompanhamento das recomendações dos direitos humanos

Cabe lembrar que as INDHs podem adotar quatro modelos distintos: comitê, instituto, ombudsman e comissão. Tais instituições diferem consideravelmente em vários pontos. O tipo chamado de comitê se caracteriza por sua missão de assessorar o Governo Federal e os líderes governamentais em particular. Os institutos se ocupam principalmente da educação, da investigação e da promoção política, ao passo que as principais atividades do tipo chamado de ombudsman estão centradas em aspectos de proteção jurídica individual e tramitação de denúncias. O tipo chamado de comissão se caracteriza em larga medida por sua ampla gama de tarefas, incluindo-se aí as investigações sobre violações de direitos humanos, o trabalho educativo e as relações

⁴⁹ A condição de Estado de Direito e a proteção dos direitos humanos estão interligados. Assim sendo, para promover os direitos humanos e o Estado de Direito, o DIMR se aproximou do Ministério de Relações Exteriores no apoio do Defensor Público polonês e organizou conjuntamente uma conferência com a INDH polonesa sobre a proteção do Estado de Direito e a importância de um Poder Judiciário independente. Utilizou uma conferência sobre o 70º aniversário da Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH), organizada conjuntamente com o Ministério de Relações Exteriores e o Ministério da Justiça e Proteção do Consumidor da Alemanha, a fim de reunir apoio político e público para um sistema sólido de proteção dos direitos humanos através da Corte Europeia de Direitos Humanos, já que esta é um importante guardião do Estado de Direito.

⁵⁰ A certificação de Estado 'A' também confirma que a instituição em questão cumpre plenamente os Princípios de Paris. Desde que foi desenvolvida pela primeira vez a prática da certificação, a Comunidade de Estados e as organizações internacionais vem prestando muita atenção para averiguar se um Estado mantém ou não uma INDH. Uma instituição certificada é vista como um indicador da credibilidade da política de direitos humanos desse Estado. Uma certificação fortalece a posição da instituição frente às autoridades políticas do país de origem, já que a certificação também confirma o caráter independente da instituição.

públicas, bem como a participação em processos judiciais. Na maioria dos casos, os tipos conhecidos como ombudsman e comissão possuem amplos poderes de investigação e informação, enquanto o tipo chamado de “comitê” dispõe tão somente de poderes restritos e o dito “instituto” não possui poderes governamentais.⁵¹

No caso da Alemanha, o DIMR possui a natureza jurídica de um instituto, de sorte que não recebe denúncias individuais nem pode realizar acompanhamentos de casos particulares, estando sua estratégia de proteção dos direitos humanos baseada na promoção, investigação, assessoramento, informação e documentação. O sistema de ombudsman que teve sucesso nos países nórdicos não é muito adequado para ser imitado num Estado como o da Alemanha, uma vez que este já possui um Poder Judiciário plenamente desenvolvido e porque existem numerosos procedimentos na Alemanha para garantir efetivamente a proteção legal individual contra a maioria das formas de ação soberana. Isso inclui até mesmo as omissões administrativas no que tange a determinados direitos legalmente qualificados.

Assim sendo, o estabelecimento de defensores públicos com responsabilidade geral criaria um sistema paralelo que não parece nem necessário nem sensato. Existe, nesse caso, o risco de que o estabelecimento de um ombudsman, além do sistema de proteção legal já existente, possa solapar a credibilidade do Poder Judiciário, em particular do Poder Judiciário Administrativo. As estruturas paralelas poderiam criar ambiguidade jurídica entre os juristas interessados e até mesmo estimulá-los a não apresentar um recurso ou a não fazê-lo a tempo. Como resultado, a proteção jurídica formal dos afetados poderia inclusive ser enfraquecida. A transferência de uma “melhor prática” que teve sucesso num país, portanto, não serve necessariamente para melhorar a proteção dos direitos humanos em outro país.⁵²

Resumo das atividades e incidência do organismo durante os últimos cinco anos

Na Alemanha, os direitos humanos formam o arcabouço de referência central e vinculante para dar forma à sua comunidade. É isso que exige a Lei Fundamental, e isso também é reconhecido na realidade política. O relatório do Instituto tem por intuito ajudar a garantir que os direitos humanos de todas as pessoas sejam observados e implementados. Para tanto, ele deve examinar os efeitos das normas jurídicas, especialmente no tocante à sua aplicação, e a maneira como estas se veem afetadas por outras medidas políticas. Essa é a única forma de identificar onde pode haver necessidade de ação. O relatório se debruça sobre temas para os quais o DIMR deseja chamar atenção sempre que se considere que haja situações nas quais cabe ao Governo Federal adotar iniciativas. A lei estipula, portanto, que o Parlamento deve tecer comentários acerca do relatório do Instituto. A apresentação de relatórios sobre os direitos humanos de acordo com o § 2, parágrafo 5 da lei que regulamenta o DIMR é,

⁵¹ Aichele, Valentin, *National Human Rights Institutions An Introduction*, German Institute for Human Rights, 2010, pp. 15 e 16.

⁵² Deutscher Bundestag, *Zur Institutionalisierung des Menschenrechtsschutzes*, 2010, p. 10.

por conseguinte, a expressão de uma atitude autocrítica e, assim sendo, da autoimagem constitucional do Parlamento.

De acordo com a lei que regulamenta o DIMR, este se vê obrigado a apresentar anualmente um relatório ao Parlamento a respeito da situação dos direitos humanos na Alemanha.

O quadro seguinte – quadro N° 1 – mostra uma análise dos principais temas apresentados ao Parlamento Alemão entre os anos de 2017 e 2021. O relatório anual apresentado pelo DIMR ao Parlamento apresenta os problemas que mais lhe preocupam e para os quais solicita ações por parte do Governo Federal, além da coordenação com os Estados Federados e a eventual promulgação de normativas destinadas a corrigir os problemas denunciados.

Quadro N° 1: Principais Temas Apresentados pelo DIMR ao Parlamento

2021	2020	2019	2018	2017
Estado Democrático de Direito – racismo e extremismo de direita	Jovens com deficiência: Formação profissional reconhecida no lugar de itinerários especiais	Pessoas sem lar: alojamento para pessoas sem lar por parte dos municípios.	Exploração trabalhista e queixas salariais dos imigrantes na Alemanha.	Organização da vida cotidiana em alojamentos comunitários de acordo com os direitos humanos.
Direitos sociais – regulação da devida diligência nas cadeias de fornecimento.	Deportação e enfermidades: Perspectivas da prática e obrigações de direitos humanos	Educação em direitos humanos: traços de qualidade na formação dos educadores e educadoras infantis.	A compulsão na psiquiatria geral de adultos.	Refugiados com deficiência: Identificação, alojamento e atenção.
Proteção contra a discriminação: a questão da triagem.	Avanços em temas dos relatórios anteriores de direitos humanos: Falta de moradias, acesso à educação das crianças refugiadas, exportação de	Recurso extrajudicial para vítimas de violações de direitos humanos por parte de empresas no exterior.	Exportação de armas: o papel dos direitos humanos no processo de aprovação.	Direito das crianças a terem contato com seus pais detidos.

	armas, economia e direitos humanos.			
Asilo, fuga e imigração – reunificação familiar.		Avanços em temas dos relatórios anteriores de direitos humanos: Exclusão das pessoas com deficiência do direito de voto; Reunificação familiar, filhos de detidos e seu direito ao contato pessoal, exportação de armas.	Avanços em temas dos relatórios anteriores de direitos humanos: Fuga, exclusão das pessoas com deficiência do direito de voto, plano nacional de ação para a economia e os direitos humanos.	Avanços em temas dos relatórios anteriores de direitos humanos: Fuga, exclusão das pessoas com deficiência do direito de voto, objetivos de desenvolvimento sustentável, plano nacional de ação para a economia e direitos humanos.
Direitos da Criança: As crianças como titulares de seus próprios direitos.				
Assistência jurídica às pessoas com deficiência. Internacional: Equidade mundial na vacinação.				

Fonte: Elaboração própria com base na revisão dos relatórios anuais apresentados pelo DIMR ao Parlamento Alemão, anos 2017-2021.

Nos últimos meses e seguindo a linha de seu último relatório, o DIMR chamou atenção para três temas importantes: os crimes de ódio, o racismo e o antissemitismo (com especial atenção à atuação policial); os direitos das pessoas refugiadas (especialmente no tocante ao tema da reunificação familiar); e a igualdade no acesso às vacinas contra a COVID-19.

Além disso, nos últimos anos houve um aumento preocupante dos crimes de ódio, frente aos quais, contudo, as autoridades não puderam elaborar uma estratégia integral de combate à violência baseada na discriminação. Em maio de 2022, o Ministério Federal do Interior informou que os delitos de ódio haviam aumentado em 19 % em relação ao ano anterior. Nesse mesmo mês, o Governo Federal aprovou um pacote de 89 medidas contra os delitos racistas. O DIMR viu com satisfação o fato de que o Governo Federal reconheceu que enfrentar o racismo, o antissemitismo e o extremismo de direita têm uma importância política considerável. Entretanto, no pacote de medidas adotado faltam medidas concretas e uma estratégia de longo prazo para abordar o racismo institucional na Polícia e no Poder Judiciário. Muito embora as medidas tenham dado mais apoio à sociedade civil, não abordaram o racismo institucional nem estabeleceram uma estratégia geral contra a violência racista. A ausência de um mecanismo independente para investigar as denúncias no nível dos Estados Federados e do Governo Federal, aliada ao fato de que a Polícia não era obrigada a usar distintivos de identificação em seis dos Estados Federados, obstaculizou a prestação de contas pelos abusos de discriminação cometidos pela Polícia.

Com o intuito de lutar contra o racismo institucional na Polícia, o DIMR propôs:

- Melhorar a identificação do problema: ainda há falta de conhecimento empírico baseado em estudos independentes sobre estruturas racistas na força policial e sobre o alcance e os efeitos da violência racista e antissemita por parte da Polícia.

- Abolir o perfilamento racial como prática policial: uma base essencial para a elaboração de perfis raciais são as normas de autorização policial para realizar controles de pessoas independentemente da causa (§§ 22 Parágrafo 1 a, 23 Parágrafo 1 No. 3 Lei da Polícia Federal, Leis da Polícia dos Estados Federados). O Legislativo deve garantir que as leis não estimulem controles policiais racistas. Requer-se uma revisão dos direitos humanos e fundamentais e, caso necessário, devem ser eliminadas as disposições legais correspondentes no nível federal e dos Estados Federados que facilitem a elaboração de perfis raciais.

- Procedimento de denúncia e pontos de ajuda: o Governo Federal e dos Estados Federados devem estabelecer escritórios de denúncia independentes da Polícia e das Secretarias de Estado, tanto institucional como pessoalmente, às quais possam recorrer os indivíduos afetados por práticas policiais discriminatórias, especialmente as de cunho racista, incluindo-se aí a violência.

- Investigação e processamento legal de delitos racistas: A capacidade de reconhecer os delitos racistas e antissemitas deve ser desenvolvida na formação policial e judiciária. Para tanto, a Polícia e o Poder Judiciário devem intensificar e consolidar seus cursos de formação no que tange às questões de racismo e antissemitismo.

- Assegurar a educação em direitos humanos na formação, na educação superior e na capacitação contínua do Poder Judiciário e da Polícia: a fim de combater o extremismo de direita e o racismo, as medidas de formação, educação superior e capacitação adicional do Poder Judiciário e da Polícia devem estar ancoradas estruturalmente no respeito aos direitos humanos. A educação em questões de direitos humanos deve ser um tema transversal obrigatório. Além de transmitir conhecimentos e valores, trata-se

também de refletir sobre os estereótipos relativos a determinados grupos e mudar tais percepções. Devem-se promover ações efetivas contra a extrema direita e o racismo.

- Abordar sistematicamente as recomendações da Comissão Independente sobre o Anticiganismo: no começo do novo período legislativo, o Governo Federal e os Estados Federados devem assumir conjuntamente as recomendações da Comissão Independente sobre o Anticiganismo e desenvolver um plano de ação para implementar tais recomendações, respaldando-o com os recursos financeiros necessários e monitorando continuamente sua implementação.

Um segundo tema cuja preocupação vem aumentando desde o último relatório se refere aos direitos das pessoas refugiadas e dos imigrantes. O princípio da não devolução na fronteira (*non-refoulement*) não foi cumprido em 167 casos documentados de homens deportados para o Afeganistão. Após a tomada de poder pelos Talibãs no Afeganistão em agosto de 2021, o Governo Federal prometeu vistos humanitários para 2.600 das pessoas afegãs mais vulneráveis e suas famílias em setembro. O novo Governo Federal anunciou um programa de admissão humanitária para as pessoas afegãs. Os atrasos nos trâmites de reunificação familiar suscitaram preocupações em relação ao direito à vida familiar. Pessoas oriundas do Afeganistão, da Eritreia e da Síria que haviam solicitado reunificação com familiares residentes na Alemanha esperaram mais de um ano até a primeira entrevista na embaixada alemã para iniciar os trâmites.

O DIMR ressaltou que o direito à família se encontra consagrado nos direitos humanos e fundamentais (artigo 6 da Lei Fundamental, artigo 8 do CEDH). Caso os filhos menores de idade sejam afetados, também deve ser observada a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança. De acordo com esta convenção, as solicitações de reunificação familiar devem ser processadas “aceleradamente” (Art. 10) e, para tanto, deve-se dar prioridade ao interesse superior das crianças atingidas (artigo 3, parágrafo 1). Embora isso não suscite um direito ilimitado à reunificação familiar, a recusa geral a essa solicitação é inadmissível. A existência de tal direito depende da situação familiar e deve ser verificada caso a caso. De especial relevância é o caso de se averiguar se a família pode viver junta em condições razoáveis no país de origem. No caso das pessoas com direito à proteção internacional, esta costuma ser descartada indefinidamente – pela situação de perseguição, ameaças de graves violações de direitos humanos ou uma guerra civil prolongada no país de origem. Se os refugiados estão separados de suas famílias durante muito tempo, isso tem consequências de longo alcance: a espera dos pais, irmãos ou filhos e a incerteza sobre seu paradeiro desencadeia sentimentos de falta de perspectiva e desesperança nas pessoas afetadas.

Frente a essa situação, o DIMR propôs que:

- Os Ministérios do Interior dos Estados Federados devem assegurar que a disposição em uso atualmente – emissão de um visto de acordo com o § 32 parágrafo 1 da Lei de Residência (reunificação de crianças através dos pais que ingressam no país ao mesmo tempo) ou segundo o § 36 parágrafo 2 da mesma lei (outros membros da família) – não leve em consideração a necessidade de espaço para viver nem a certificação dos meios de subsistência. Assim sendo, Schleswig-Holstein e Berlim já asseguraram isso por meio de decreto ou através de instruções de procedimento nas quais as autoridades de

imigração competentes são instruídas a se absterem de solicitar esses requisitos sempre que se tratar da reunificação de irmãos.

- As autoridades de imigração devem dispensar, exercendo seu poder decisório, esses requisitos (espaço vital suficiente, certificação dos meios de subsistência) ao examinarem as solicitações de visto para irmãos.

Finalmente, com relação ao tema do direito à saúde, é necessário mencionar que a Alemanha entregou 84 milhões de doses de vacinas contra a COVID-19 ao mecanismo COVAX. O Governo Federal se opôs à isenção referente ao Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (ADPIC) proposta pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e não pressionou a empresa BioNTech para que se incorporasse ao Acesso Conjunto à Tecnologia contra a COVID-19 (C-TAP) ou ao Centro de Transferência de Tecnologia para as Vacinas de ARNm a fim de compartilhar seus conhecimentos e tecnologia e acelerar a produção mundial.

Diante desse problema, o DIMR propôs que:

- O Governo Federal não deveria firmar contratos de aquisição com fabricantes de vacinas, seja individualmente ou dentro do arcabouço da UE, sem regulamentações acerca da transferência voluntária de patentes à CTAP ou iniciativas comparáveis. Os contratos de aquisição devem se tornar mais transparentes para o público, na medida do possível, à luz da lei de competição.

- O Governo Federal deve esgotar todas as possibilidades dentro da UE com vistas a um aumento da produção de doses de vacinas no curto, médio e longo prazos e à sua distribuição justa, incluídas as licenças obrigatórias e as aprovações de patentes.

Estratégia de certificação do DIMR junto ao subcomitê de certificação da GANRHI

O DIMR obteve o status “A” do Subcomitê de Certificação (SCA) em 2001. Posteriormente, essa certificação foi revista em 2002; em 2003; em novembro de 2008; em novembro de 2013 (postergada a outubro de 2014); em março de 2015 (adiada até novembro de 2015); e em novembro de 2015. Em todos os procedimentos de revisão, foi mantido o status “A” do DIMR. As chaves para manter sua classificação tem sido: o prestígio desfrutado pelo instituto, seu trabalho em prol da promoção e educação em questões relativas aos direitos, seu trabalho conjunto com a sociedade civil, sua autonomia administrativa e orçamentária, e a assessoria prestada ao Governo Federal.

Contudo, os fundamentos institucionais do DIMR também apresentam fragilidades. Dentre suas recomendações, o SCA assinalou, por exemplo, que os representantes do Governo Federal e os membros do Parlamento não deveriam ser membros com direito a voto no Conselho de Administração. O subcomitê da GANRHI também destacou a necessidade de que o DIMR receba fundos adicionais correspondentes aos seus mandatos adicionais e o exortou a advogar em favor das emendas adequadas à sua lei habilitante com o intuito de elucidar e fortalecer o seu mandato de proteção.

O seguinte quadro reflete os pontos positivos e negativos encontrados no DIMR nessa consultoria.

Quadro N° 2: Pontos positivos e negativos detectados no estudo de caso

Pontos positivos	Pontos negativos
Grande utilização da forte institucionalidade alemã e do ambiente de respeito do Estado de Direito no qual leva a cabo suas atividades.	A articulação com as autoridades dos Estados Federados precisa melhorar. Embora seja um país federal, o trabalho efetuado pelo DIMR continua sendo muito centralizado.
Organização consolidada perante a GANHRI e EENHRI. Seus processos de recertificação sempre foram bem-sucedidos.	O Instituto cresceu nos últimos anos, mas o seu orçamento não acompanhou esse crescimento na mesma velocidade.
O Sistema de Conselhos Consultivos garante uma voz à sociedade civil.	A participação do Parlamento no Conselho de Administração poderia afetar sua independência.
A possibilidade de atuar como <i>amicus curiae</i> lhe confere uma voz importante para manifestar-se em diferentes processos.	Impossibilidade de participar de ofício nas discussões sobre os projetos de lei.
Efetua um importante trabalho de educação e promoção dos direitos humanos.	
Alta valorização social por seu trabalho na promoção dos direitos humanos.	
É percebida como uma organização líder tanto em nível mundial como europeu pelo papel ativo adotado em sua condição de membro da GANHRI e ENNHRI.	
Sua atuação conjunta com a sociedade civil no nível dos Estados Federados garante informações importantes ao Governo Federal acerca dos focos de violações dos direitos humanos e as ações que devem ser empreendidas a fim de coibi-los.	

Fonte: Elaboração própria com base na análise realizada acerca do DIMR.

Conclusões

A Alemanha é um Estado Democrático de Direito, o que não significa que não ocorram violações dos direitos humanos, e sim que o sistema se esforça para corrigir tais violações sempre que ocorrerem. Sobre essa base, a Alemanha desenvolveu um sistema sólido de proteção dos direitos humanos que inclui o DIMR como uma organização sem fins lucrativos e independente, cuja missão é manter o público informado no tocante à situação dos direitos humanos tanto no país como no exterior, bem como fomentar a promoção e a proteção dos direitos humanos. Em termos gerais, o DIMR mantém relações de trabalho muito boas com as autoridades estatais. Sua experiência e assessoria são muito valorizadas.

A fundação do DIMR com base numa decisão unânime do Parlamento foi um passo significativo da Alemanha rumo à implementação de suas obrigações na seara dos direitos humanos. Desde então, o DIMR, na qualidade de instituição nacional de direitos humanos independente, vem trabalhando de maneira exitosa a fim de garantir que a República Federal respeite e promova os direitos humanos tanto dentro do país como no exterior.

A despeito de tudo, o funcionamento do DIMR precisa melhorar. Em primeiro lugar, quando o Parlamento se reúne para debater um projeto de lei que verse sobre questões que poderiam interferir em temas ligados aos direitos humanos, o DIMR não tem o direito de participar de ofício, devendo ser convidado por um partido com representação no Parlamento. O Instituto também carece de outras competências fundamentais, tais como o direito de inspecionar arquivos, o direito de demandar ou a oportunidade de apresentar declarações não solicitadas em audiências.

Além disso, os recursos financeiros desempenham um papel importante para garantir um ambiente propício para o DIMR. Embora tenha havido um aumento relativamente pequeno no financiamento institucional para o Instituto, cabe ressaltar que o mandato amplo exercido pelo mesmo não se encontra refletido satisfatoriamente no nível atual de financiamento obtido. Em particular, o DIMR necessita de mais recursos financeiros para fins de investigação e acompanhamento. Muito embora o Parlamento sempre tenha demonstrado ser o guardião da independência do Instituto, este poderia cumprir com muito mais eficiência o seu mandato de assessoramento caso lhe fossem outorgados direitos adicionais.

Uma das principais tarefas pendentes do DIMR é o fortalecimento das relações e a efetiva articulação de trabalho com os Estados Federados. Segundo Beate Rudolf, Diretora do DIMR, é difícil, especialmente num sistema federativo, abranger os Estados Federados individuais com uma função meramente consultiva e com um sistema de organização tão centralizado. O DIMR possui escritórios apenas em Berlim. Nesse caso, seria recomendável que contasse também com escritórios nas capitais regionais. Na qualidade de organização de natureza informativa, promotora e consultiva em questões vinculadas aos direitos humanos, o DIMR mantém o Parlamento a par do estado dos direitos humanos nos Estados Federados, porém o Instituto carece de competência para executar ações diretas.

Escritório da Ouvidoria da Nação Argentina

(Defensoría del Pueblo de la Nación)

Histórico de sua criação

O primeiro antecedente da Defensoria do Povo da Nação Argentina, a atual Instituição Nacional de Direitos Humanos (INDH) do país, remonta ao Primeiro Colóquio do Projeto de Ouvidorias para a América Latina, realizado em 1983. Este evento gerou o Instituto de Ouvidores Latino-Americanos (ILO), uma instituição que segue até hoje na busca da promoção da figura do Ouvidor na América Latina e que contribui para a consolidação dos processos democráticos, uma necessidade premente àquela época na região após anos de governos *de facto*, violência institucional e terrorismo estatal.

O ILO foi o ponto de partida para a proliferação de estudos, pesquisas e consultas que posteriormente levaram a projetos de lei que criaram a figura do Ouvidor em quase todos os países latino-americanos, inclusive na Argentina. Na verdade, a Argentina foi um dos países latino-americanos onde mais se proliferaram tanto os estudos de doutrina quanto as iniciativas legislativas,⁵³ muito embora a implementação da instituição em nível nacional não tenha se efetivado até 1993, quase dez anos depois da apresentação do primeiro projeto de lei,⁵⁴ e embora tenham ocorrido algumas experiências anteriores de implementação dessa figura nos níveis local ou municipal.⁵⁵

No contexto nacional argentino, essa instituição foi concebida para exercer uma função dupla de controle e proteção e foi abordada não apenas a partir de uma perspectiva estritamente jurídica, mas também sob o ponto de vista do papel que essa figura poderia desempenhar na esfera social e política. Portanto, um dos aspectos mais importantes do papel do Ouvidor foi o de aumentar o controle sobre a Administração Pública em áreas que geralmente escapam aos órgãos e procedimentos tradicionais, aumentando assim a esfera de proteção legal dos cidadãos. Isso forneceu a eles uma defesa mais abrangente de seus direitos e liberdades fundamentais, não apenas daqueles de natureza cívica, mas também os de caráter econômico, social e cultural, bem como aqueles pertencentes à terceira geração de direitos, conhecidos como de solidariedade

⁵³ Nesse sentido, a contribuição científica e intelectual de Jorge Luis Maiorano em sua tese de doutorado intitulada "EL OMBUDSMAN: Defensor del Pueblo y de las instituciones republicanas" de 1987 foi fundamental para o surgimento dessa figura. Maiorano posteriormente se tornou o primeiro Ouvidor nomeado pelo Congresso Nacional da República Argentina.

⁵⁴ Foram os Senadores Eduardo Menem e Libardo Sánchez que apresentaram, em 1984, o primeiro projeto de lei relacionado ao Ouvidor.

⁵⁵ A figura do Ouvidor já havia sido implementada em algumas províncias da Argentina como, por exemplo, na província de San Juan Rioja, que foi a precursora na questão e incorporou o instituto da Ouvidoria à sua Constituição Provincial em 23 de abril de 1986. O exemplo foi seguido pelas províncias de Salta, La Rioja, Córdoba e San Luis.

social. Esforços foram feitos também com o intuito de assegurar que tanto essa figura quanto a legislação que a protegia servissem como instrumento para estimular a participação cidadã na gestão das questões públicas, e nesse sentido tratou-se de uma instituição pioneira com múltiplos canais de participação hoje já consolidados.⁵⁶

A Ouvidoria Argentina foi concebida com base no *Ouvidor* tradicional, designando ao mesmo o caráter coercitivo ou não vinculante clássico no tocante às suas resoluções como forma de persuasão. A diferença em relação ao modelo escandinavo clássico é que ela tem o compromisso de defender e proteger os direitos humanos e possui ampla estatura jurídica.

Inicialmente, a figura do Ouvidor na esfera legal argentina foi consagrada na legislação e posteriormente elevada ao status constitucional que ostenta atualmente. Em 1º de dezembro de 1993, aprovou-se a Lei Nº. 24.284, que regulamentou a organização e o funcionamento do Escritório do Ouvidor. Previamente à investidura de seu primeiro mandatário, a nova Constituição Argentina foi aprovada e entrou em vigor em 1994, como resultado da Convenção Nacional Constituinte daquele mesmo ano.⁵⁷ O texto constitucional renovado trouxe uma série de mudanças de amplo escopo em relação ao original, que datava de 1853. Dentre elas estava a modificação introduzida pelo artigo 86, que outorgou relevância constitucional à figura do Ouvidor, garantindo-lhe assim sua autonomia, eleição, poderes e mandato.

O Escritório Nacional do Ouvidor é a única Instituição Nacional de Direitos Humanos (“NHRI” na sigla em inglês) da Argentina reconhecida pelas Nações Unidas. Esse reconhecimento foi concedido com status de classe “A”, o mais alto possível, uma vez que segue à risca os Princípios de Paris. A obtenção desse reconhecimento como Instituição Nacional de Direitos Humanos não apenas concedeu ao Escritório do Ouvidor o papel de garantidor dos Direitos Humanos no país, mas também deu ao Estado Argentino a certeza de que processos democráticos sólidos são respeitados e levados a cabo em seu âmbito, uma vez que o Escritório do Ouvidor é considerado um ator fundamental no campo dos direitos humanos.

O órgão iniciou seu trabalho em 17 de outubro de 1994 com a nomeação de Jorge Luis Maiorano como primeiro Ouvidor eleito, embora suas atividades não tenham se tornado evidentes até meados de 1995. Em seus primeiros anos de atuação, o órgão era muito ativo em questões de impacto público considerável, tais como o reequilíbrio das tarifas telefônicas, a renegociação dos serviços de água potável e a privatização da *Aerolíneas Argentinas*, a companhia aérea nacional. O ouvidor atuou nesses casos em consonância com seu mandato constitucional, muito embora suas intervenções na seara jurídica tenham carecido de sucesso.

⁵⁶ Maiorano, J. L. (2000). *El Defensor del Pueblo de la Nación: una nueva institución de control y tutela. IDEARIUM.*

⁵⁷ Romanini, J. M. (2018). *Atribuciones y funciones del defensor del pueblo de la nación argentina* (Tese de Bacharelado).

Talvez a característica mais relevante dessa figura é a sua estatura legal, ou seja, sua capacidade de intervir como parte atuante em certos procedimentos legais "contra qualquer forma de discriminação e em relação aos direitos que protegem o meio ambiente, a competição, os usuários e consumidores, bem como os direitos coletivos em geral", de acordo com o artigo 43 da Constituição Nacional Argentina, embora essa questão não tenha sido isenta de controvérsias. O escopo e a interpretação deste poder jurisdicional, que está configurado com base nos dois artigos da Constituição Nacional nos quais se encontra fundamentado (43 e 86), foram moldados através de vários pronunciamentos da Suprema Corte da Argentina, que tendeu a uma tese que limitou sua estatura procedural.

Em que pesem tais impedimentos, o órgão conseguiu manter uma atuação constante e duradoura desde sua criação, com uma forte presença e uma intervenção notável no seio da sociedade, estabelecendo-se como figura relevante em prol da Argentina. A prova disso é que no período entre 2005 e 2009, o Escritório do Ouvidor participou de um total de 52 ações legais, propôs 26 casos jurídicos e compareceu como *amicus curiae* em outros 26. Contudo, uma mistura de apatia política e a evidente inconveniência da existência de um órgão que controla as atividades da administração pública inaugurou um período de declínio institucional desse órgão que perdura até os dias atuais.

O período de enfraquecimento institucional iniciou-se em 2009, quando do pedido de demissão do último Ouvidor nomeado constitucionalmente,⁵⁸ e desde então o cargo permanece vago. Existem muitas razões para o fracasso na nomeação de um novo Ouvidor que vão desde a falta de vontade política à ausência de consenso entre os partidos políticos de oposição e da situação no Congresso,⁵⁹ assim como a falta de um compromisso institucional no tocante a essa nomeação por parte de dois governos de tendências políticas distintas (2009-2015 e 2015-2019). Todo esse contexto acarretou consequências jurídicas e operacionais extremamente sérias.

Atualmente, o Secretário Geral Adjunto, no momento a autoridade mais alta do órgão, atua como Ouvidor. Entretanto, falta clareza quanto ao escopo de suas atribuições e, portanto, os poderes que ele possa ter como Ouvidor permanecem incertos. O Secretário Geral não possui as garantias básicas que permitem ao Ouvidor exercer suas funções com total imunidade e independência, o que limita seu desempenho e restringe sua atuação, resultando numa redução considerável de suas atividades.⁶⁰

⁵⁸ Eduardo Mondino foi o último a ocupar o cargo no momento da elaboração deste relatório. Um artigo no portal de notícias "Infobae" pode ser consultado em: [<https://www.infobae.com/2009/04/06/440698-mondino-renuncio-la-defensoria-del-pueblo-ser-candidato/>].

⁵⁹ Gago, M. E. and Gómez Zavaglia, T. (2019). The Ombudsman of the Nation: between oblivion, intention and neglect. Constitución de la Nación Argentina a 25 años de la reforma de 1994. Page 531. *Editorial Hammurabi*.

⁶⁰ Conclusão obtida do relatório "Impacto de la falta de nombramiento del Defensor del Pueblo sobre la vigencia de los Derechos Humanos en Argentina" (Impacto da falta de nomeação do Ouvidor na vigência

O Escritório do Ouvidor possui um enorme potencial para se tornar um dos mais altos garantidores da proteção e da promoção dos direitos humanos no país. Além das ações estipuladas na Lei 24.284 que o regulamenta, existem atualmente novos instrumentos nacionais e internacionais, bem como novas estruturas estabelecidas nos organogramas das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos, além das provisões e resoluções emitidas pelas mesmas, que determinam o potencial de transformação do órgão. Todas essas questões, juntamente com a criação de novos órgãos nacionais e de uma ampla gama de leis alinhadas com novos direitos reconhecidos recentemente no início do século XXI, podem fazer dessa instituição um dos maiores defensores dos direitos humanos. O fato de essa instituição ter a capacidade de iniciar investigações com o intuito de supervisionar, aconselhar, influenciar e elaborar propostas em prol de um melhor funcionamento do Estado, bem como no que tange a situações de violação dos direitos humanos, e de estar protegida pelo artigo 86 da Constituição Nacional, pelos Tratados e Convenções Internacionais, pelas Resoluções emitidas a esse respeito pela OEA e pelas Nações Unidas e, em particular, pelos Princípios de Paris, a torna um órgão essencial e necessário a fim de combater as sérias violações de direitos humanos que ocorrem na Argentina.

Análise do regime jurídico

a) Nível nacional

A figura do Ouvidor na Argentina é regida pela Lei No. 24.284, que regulamenta a organização e o funcionamento da Ouvidoria (emendada posteriormente pela Lei No. 24.379). Esta lei foi aprovada pouco antes da aprovação e entrada em vigor da reforma da Constituição Argentina de 1994,⁶¹ a qual contém inovações profundas e incorporou a figura do Ouvidor em seu artigo 86, o qual declara que "a Ouvidoria é um órgão independente instituído no escopo do Congresso Nacional que deverá atuar com autonomia funcional completa, sem receber instruções de nenhuma autoridade. Sua missão é a defesa e proteção dos direitos humanos e de outros direitos, garantias e interesses protegidos por esta Constituição e suas leis, face aos fatos, atos ou omissões da Administração; bem como o controle do exercício das funções públicas de natureza administrativa. O Ouvidor possui estatura jurídica. Ele é nomeado e removido pelo Congresso com o voto de 2/3 dos membros presentes em cada uma das Casas. Ele usufrui das mesmas imunidades e privilégios dos legisladores. Ele ocupará o cargo por cinco anos e poderá ser renomeado/a uma única vez. A organização e o funcionamento desta instituição serão regulamentados por meio de uma lei especial.

dos Direitos Humanos na Argentina), preparada pelo "Poder Ciudadano" e outras organizações da sociedade civil.

⁶¹ Foi incorporada como resultado de um amplo consenso dentre todas as forças intervenientes no âmbito da Convenção Constituinte após terem debatido cerca de 50 versões do mesmo rascunho.

O artigo 86 da **Constituição Nacional Argentina (CNA)** não apenas outorga proteção constitucional⁶² ao Ouvidor, mas também lhe confere uma série de características essenciais que lhe permitem desempenhar suas funções sem interferência ou entraves de nenhuma natureza. Primeiramente, o artigo reafirma sua independência, esclarecendo que ele não poderá receber instruções de nenhuma autoridade, o que o blinda, portanto, contra qualquer possível influência do Poder Político. Em segundo lugar, ele dispõe de ampla margem de atuação e é capaz de intervir não somente em questões relacionadas à defesa e proteção dos direitos humanos, mas também dos "outros direitos, garantias e interesses protegidos por esta Constituição e suas leis, face aos fatos, atos ou omissões da Administração", o que implica que ele poderá também intervir nos casos contemplados nos tratados internacionais que sejam equivalentes à Constituição Nacional. De modo específico, isso se refere aos casos nos quais tais direitos e garantias são afetadas por ações ou omissões geradas pelas atividades públicas administrativas de âmbito nacional (tanto centralizadas como descentralizadas), entidades autárquicas, companhias e corporações estatais, companhias de economia mista com participação majoritária do Estado e todos os outros órgãos do Estado, independentemente de sua denominação, bem como pessoas físicas e jurídicas que estejam fornecendo serviços públicos.⁶³

Outra característica fundamental, fornecida pelo artigo 86 da constituição é sua ampla legitimidade processual, que lhe permite iniciar e intervir em certos procedimentos legais. Finalmente, sua legitimidade democrática é garantida por sua eleição por uma maioria especial de 2/3 de cada Câmara, sua inamovibilidade já que goza das mesmas imunidades e privilégios que os legisladores nacionais e sua independência e autonomia, uma vez que possui um mandato extenso de cinco anos que o impede de coincidir com o mandato presidencial, o qual tem a duração de quatro anos.

De todas as características descritas acima, todavia, é a estatura processual que melhor define o Ouvidor Argentino e o diferencia de seus pares latino-americanos e europeus, uma vez que o artigo 43 da Constituição Nacional define os parâmetros do exercício dessa estatura legal. O artigo estabelece que "qualquer pessoa pode solicitar um mandado de habeas corpus célere e imediato, contanto que não haja nenhuma outra medida legal mais adequada, contra qualquer ato ou omissão por parte de autoridades públicas ou cidadãos comuns, que infrinja, restrinja, altere ou ameace de forma real ou iminente e com evidente arbitrariedade ou ilegalidade os direitos e garantias reconhecidas por esta Constituição, um tratado ou uma lei". Nesse caso, um juiz poderá declarar a inconstitucionalidade da regra na qual se baseia o ato ou omissão gravosa. Tal ação pode ser impetrada contra qualquer forma de discriminação e em relação aos direitos que protegem o meio ambiente, a competição, os usuários e consumidores, assim como os direitos coletivos em geral, pela parte afetada, o ouvidor e as associações que promovem esses fins, registradas de acordo com a lei, a qual deverá determinar os requisitos e formas de sua organização. Esse empoderamento jurídico,

⁶² Isso significa que ela não possui o status de órgão de um governo específico, mas de uma Autoridade da Nação ou Instituição da República, o que reforça sua independência.

⁶³ Artigos 14, 16 e 17 da Lei Nº 24.284.

portanto, permite ao Ouvidor apresentar um recurso para assegurar proteção e arguir a inconstitucionalidade das leis.

Cabe também salientar algumas das mudanças feitas na Lei Nº 24.284, que regulamenta o funcionamento do Conselho, pela Lei Nº 24.379, a qual foi promulgada logo depois da lei original. Considerou-se que algumas das provisões da lei original exigiam modificações específicas com o intuito de facilitar o funcionamento do órgão e adaptá-lo a outros tratados e acordos em vigor, além de fazer certas correções formais em erros cometidos durante o processamento parlamentar. Dentre as modificações mais relevantes estão a reforma do artigo 24, que o adapta às normas do Pacto de São José da Costa Rica, ratificado por meio da Lei Nº 23.054; e a reforma do artigo 36, que busca fornecer ao Escritório do Ouvidor maior operabilidade e independência funcional, conforme previsto no artigo 1º da Lei Nº 24.284 e em consonância com o artigo 86 da Constituição Nacional, a qual declara que o Ouvidor não recebe instruções de nenhuma autoridade. Dessa premissa surgiu a necessidade de fornecer a esse órgão os meios necessários a fim de possibilitar o cumprimento efetivo e abrangente de suas funções.

Agora aplicáveis ao regime interno deste órgão, encontram-se as Regras de Organização e Funcionamento da Ouvidoria, estabelecidas através da Resolução Nº 01 de 24 de outubro de 1994 e enviadas à apreciação da Comissão Bicameral Permanente, que as aprovou em 26 de outubro de 1994 (por meio da Resolução RS Nº 01/94). Os Regulamentos estabeleceram as provisões básicas que regem a gestão interna do órgão.

Uma vez explicitadas as provisões legais que regem o seu funcionamento, abordar-se-á neste momento o escopo de atuação da Ouvidoria. Além da defesa e proteção dos direitos humanos e o controle do funcionamento da administração – componente essencial de suas funções – o órgão também possui poderes especiais de intervenção em assuntos relacionados à proteção do meio ambiente, da concorrência, dos direitos de consumidores e usuários e dos direitos coletivos em geral, também conhecidos como interesses difusos ou supra individuais.

Várias dessas questões que compõem sua esfera de atuação também são regulamentadas pela respectiva legislação específica. Assim sendo, no que tange às questões ambientais, é a seção 30 da Lei Nº 25.675, combinada com a seção 43 da CNA que confere ao Ouvidor legitimidade para intervir em danos ambientais, concedendo-lhe poderes para fomentar a interrupção de atividades que gerem danos ambientais coletivos e a recomposição do ambiente impactado. No tocante à proteção de consumidores e usuários, a seção 52 da Lei 24.240 (conforme emenda introduzida na Lei 26.631) regulamenta a possibilidade de o Ouvidor iniciar uma ação legal sempre que os interesses de usuários ou consumidores forem afetados ou ameaçados. A Lei Nº 25.326 também estipula a possibilidade de o Ouvidor intervir numa ação em prol da proteção de dados pessoais ou de um habeas data impetrado pela parte afetada. Finalmente, a Lei Nº 24.747 regulamenta a assistência a ser fornecida pelo Ouvidor no que tange à verificação do conteúdo de projetos legislativos de iniciativa popular anteriormente à circulação e coleta de assinaturas.

Com relação ao poder de controlar o funcionamento da administração, uma parte fundamental de suas funções, isso pode ser exercido pelo Ouvidor não apenas contra órgãos públicos, mas também contra entidades legais mistas no exercício de prerrogativas públicas e ainda contra entidades privadas fornecedoras de serviços públicos, estendendo-se assim o escopo de atuação para a administração pública em geral, com o artigo 17 da Lei Orgânica da Ouvidoria regulamentando o escopo dessa prerrogativa.

b) Nível internacional

A Constituição Nacional Argentina reconhece a Ouvidoria como o órgão responsável pela defesa e proteção dos direitos humanos estabelecidos na Constituição, incluindo aqueles que emanam de tratados internacionais firmados pela Argentina. Tais tratados e acordos, no período de sua vigência, têm hierarquia constitucional e devem ser entendidos como complementares aos direitos e garantias reconhecidas pela Constituição Argentina.

Os tratados e acordos adotados pela Argentina no campo dos direitos humanos são:

- Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.
- Declaração Universal dos Direitos Humanos.
- Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Lei Nº 23.054 de 1984).
- Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Lei Nº 23.313 de 1986).
- Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos e seu Protocolo Opcional (Lei Nº 23.313 de 1986).
- Convenção sobre Prevenção e Punição do Crime de Genocídio (Decreto-Lei 6286/1256 de 1956).
- Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Lei No. 17.722 de 1968).
- Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulheres (Lei Nº 23.179 de 1985).
- Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanas ou Degradantes (Lei No. 23.338 de 1987).
- Convenção sobre os Direitos da Criança (Lei Nº 23.849 de 1990).
- Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas (Lei Nº 24.556 de 1995).
- Convenção sobre a Não Aplicabilidade de Prescrição para Crimes de Guerra e Crimes contra a Humanidade (Lei No. 24584 de 1995).
- Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Lei 26.378 de 2008).

Estrutura Interna

a) Estrutura institucional

Conforme indicado anteriormente, o Escritório Nacional da Ouvidoria é um órgão autônomo cujo status constitucional foi estabelecido nos artigos 43 e 86 da CNA. Sua função primordial é a defesa e proteção dos direitos humanos e de outros direitos, garantias e interesses protegidos pela Constituição e a legislação. Nesse sentido, a natureza desse órgão está alinhada com os Princípios de Paris no que tange ao estabelecimento da instituição nacional de direitos humanos sob a égide da lei primária ou da constituição.

i. Organização inicial

A organização interna desse órgão foi prevista de acordo com as necessidades estimadas a serem satisfeitas pela instituição à luz da aplicação dos princípios da celeridade e da eficiência. A Estrutura Organizacional foi estabelecida pela Resolução Nº 02 da Ouvidoria, em 24 de outubro de 1994, e aprovada pela Comissão Bicameral Permanente, juntamente com as Regras de Organização e Funcionamento. Posteriormente, essa estrutura foi submetida a inúmeras mudanças que, junto com a situação complexa que o órgão está atravessando no presente momento, levou à situação atual na qual o Subsecretário Geral é a única autoridade responsável pelo órgão.

Essa instituição foi estruturada originalmente em torno da figura do Ouvidor e seus dois ouvidores assistentes como autoridades principais. O sistema para a eleição, nomeação e posse dos ouvidores assistentes é definido no artigo 13 da Lei No. 24.284. Os ouvidores assistentes têm a responsabilidade de auxiliar o Ouvidor em suas tarefas e podem substituí-lo/a no caso de demissão, pedido de exoneração ou morte, dentre outras intercorrências. É o Ouvidor que propõe a nomeação e demissão destes à Comissão Bicameral Permanente e delimita suas respectivas esferas de funções. Em sua capacidade como assistentes, eles têm a responsabilidade de intervir no processamento dos procedimentos, propondo a admissão ou rejeição dos mesmos e as resoluções apropriadas, de acordo com a delegação do exercício de competência feita pelo Ouvidor.

O plano organizacional inicial apresentou uma diferenciação nítida entre as áreas de análise e aquelas voltadas ao apoio à gestão. As áreas de análise foram organizadas de acordo com critérios funcionais de distribuição dos temas sujeitos à competência do Ouvidor. Posteriormente, delegou-se a cada Assistente o exercício de poderes para intervir no processamento de ações sob a responsabilidade das áreas, as quais foram designadas da seguinte maneira:

OUVIDOR

Apêndice I	Apêndice II
Direitos Humanos e Assuntos Domésticos	Administração Ambiental, Cultural e Educacional
Administração da Saúde e Ações Sociais	Administração da Justiça
Administração Econômica	Administração do Emprego e Seguridade Social

Coube a essas áreas analisar, investigar e propor estratégias de atuação nos casos estipulados nos Artigos 43 e 86 da Constituição Nacional e na Lei No 24.284.

Da mesma forma, o órgão possui um Departamento de Assuntos Legais e Litigiosos – previamente denominado “Legais e Técnicos” – que responde diretamente ao chefe da Instituição, a qual, além das funções básicas de aconselhamento jurídico, era responsável pela preparação dos documentos a serem enviados ao Procurador Geral da Nação e pelo processamento das ações promovidas *ex officio* pelo Ouvidor.

ii. Organização atual

Conforme mencionado em seções anteriores, desde 2009 o órgão tem experimentado sérias dificuldades que prejudicam seu funcionamento. Especificamente, o órgão carece de uma autoridade principal, já que há 13 anos não foi possível nomeá-la. Logicamente, isso significa que as posições dos assistentes também estão vagas, o que deixa o órgão desprovido das figuras essenciais à sua gestão que foram concebidas desde a sua criação.

No presente momento, o Subsecretário Geral é o chefe do órgão, muito embora careça dos poderes do Ouvidor, de sorte que sua atuação é severamente limitada. Isso é apoiado principalmente pela Área Legal e Técnica, a qual é responsável pela representação legal do Escritório do Ouvidor nos procedimentos legais e pela preparação e resposta às denúncias, intervindo no processamento de todos os procedimentos, tanto na jurisdição nacional quanto na internacional. Ela também participa da elaboração de Resoluções e Provisões; instrui ou delega os resumos administrativos sob seu controle e relata as reclamações apresentadas ao Escritório do Procurador Público. Além disso, ela emite decisões relacionadas a denúncias e coordena com as outras áreas as estratégias de atuação a serem seguidas nas investigações, além de unificar, definir e sistematizar os critérios para a interpretação e aplicação de leis, decretos, regulamentações e outras normas legais. Ela também é responsável pela Coordenação do Programa de Monitoramento e Avaliação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; o Programa de Monitoramento e Avaliação da Revisão Periódica Universal; o Programa da GANHRI e o Programa da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), dentre outros. Cabe a ela também a Coordenação Geral do Observatório de Femicídios, além de contribuir para

a promoção dos direitos humanos. Cabe ressaltar ainda que essa área possui três unidades de apoio: Jurisprudência, Documentação e Biblioteca; Assuntos Legais e Litigiosos; e Assuntos Legais e Técnicos.

As outras áreas nas quais as competências do Ouvidor estão distribuídas atualmente encontram-se divididas em áreas temáticas e áreas de apoio, a saber:

Subsecretaria Geral	
Áreas Temáticas	Áreas de Apoio
Identidade e Cidadania	Aconselhamento Técnico e Jurídico
Saúde, Ações Sociais, Educação e Cultura	Relações Institucionais
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Relações Internacionais
Usuários, Obras e Serviços Públicos	Registro, Notificações e Arquivos
Seguridade Social e Trabalho	Controle de Gestão
Gênero e Diversidade	Sistemas
Fomento aos Recursos Humanos & Comunicação	Administração e Recursos Humanos
Grupos Vulneráveis	Contabilidade e Finanças

É também do interesse do presente relatório listar as atividades da Área de Relações Internacionais, a qual é responsável, dentre outras funções, por cooperar na manutenção de relações permanentes com todas as organizações das Nações Unidas, sobretudo com o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, bem como colaborar em prol da manutenção de relações permanentes com a Estrutura Regional Americana para a Integração dos Estados: a Organização dos Estados Americanos, em particular com a Comissão Interamericana sobre Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos; e cooperar com vistas à manutenção de relações permanentes com o Comitê de Coordenação das Instituições Nacionais com sede em Genebra e o Instituto Internacional de Ouvidores, além de aconselhar na elaboração de tratados, convenções, acordos e demais medidas legais de natureza bilateral ou multilateral, emitindo recomendações para sua implementação.

No tocante às tarefas de administração interna, a responsabilidade pela implementação delas foi designada à Secretaria Geral, a qual é responsável pelas unidades de apoio à gestão.

A área de Registro, Notificações e Arquivos é responsável pela atenção ao público, recebendo reclamações e registrando e despachando documentos. A área de Administração e Recursos Humanos é responsável por satisfazer as necessidades de bens e serviços e pela implementação de políticas de pessoal, ao passo que a área de Contabilidade e Finanças é responsável pela formulação e execução orçamentária, bem como pela gestão da contabilidade. A implantação, desenvolvimento e supervisão dos recursos de TI da Instituição são tarefas designadas à Área de Sistemas. Previu-se também a criação da área de Disseminação, Publicações e Biblioteca, posteriormente denominada Promoção de Direitos Humanos e Comunicação, para a coordenação das atividades acadêmicas e de divulgação, bem como a elaboração e edição de publicações e a organização do centro de documentação e bibliografia. Atualmente, ela também é responsável pelo gerenciamento das redes sociais, além da análise, avaliação e sistematização das informações jornalísticas referentes à Instituição ou que são do interesse da mesma, assim como o desenvolvimento do arquivo jornalístico escrito, de rádio e de televisão da Instituição.

Além disso, na qualidade de órgão consultivo e de aconselhamento, um Comitê de Gestão foi formado, composto pelo Ouvidor, seus Assistentes e pelo Secretário Geral. Este Comitê auxilia, sobretudo, no tocante às questões relativas ao pessoal, à coordenação das atividades das várias unidades e à organização dos serviços.

Finalmente, haja vista que a Ouvidoria é uma instituição de uma só pessoa, cabe ressaltar que o Ouvidor tem responsabilidade exclusiva pelas funções administrativas e de governança. O Ouvidor tem o poder de estabelecer as regras internas para a organização e operação da instituição e de executar qualquer ato ou firmar qualquer contrato necessário ao desempenho de suas atribuições.

b) Funções

Em termos gerais, as funções da Ouvidoria consistem em iniciar e dar prosseguimento, *ex officio* ou por solicitação da parte interessada, qualquer investigação em todos os casos relacionados a qualquer departamento da Administração Pública Nacional e às companhias fornecedoras de serviços públicos, até mesmo as privatizadas, no tocante a:

- Mau funcionamento,
- Ilegitimidade,
- Ausência de resposta às reclamações apresentadas,
- Serviço, assistência ou tratamento deficientes,
- Informações insuficientes,
- Violações de direitos humanos ou de usuários e consumidores,
- Questões de preservação ambiental,
- Casos de inconformidade com decisões judiciais por parte do Estado.

Contudo, a Ouvidoria não poderá intervir em disputas entre entidades privadas quando uma decisão judicial ou administrativa estiver pendente no que tange à matéria em

questão e/ou após o transcurso de mais de um ano corrido desde o acontecimento do evento, ato ou omissão que constitui o motivo da reclamação.

A Ouvidoria tem o poder de executar investigações, inspeções e verificações, bem como requerer arquivos, relatórios, documentos e informações prévias, além de determinar a produção de qualquer outra medida ou elemento de coleta de provas que a mesma julgue útil para os fins da investigação. Por outro lado, ela pode requerer a intervenção dos tribunais a fim de assegurar o envio de toda a documentação que lhe foi negada e possui também o poder de propor ao Poder Legislativo e à Administração Pública a modificação de todas as regras cujo cumprimento estrito possa levar a situações injustas ou gravosas.

Analisaremos agora em maiores detalhes algumas dessas funções que são de interesse especial. Por exemplo, como parte da característica de persuasão,⁶⁴ o Ouvidor tem imunidade de opinião, compreendida como aquela que se expressa livremente por meio de recomendações, sugestões e advertências, que se combinam como a manifestação concreta de seu poder moral. Igualmente relevante é o poder de investigação e controle, que pode ser fomentado por uma pessoa física ou personalidade jurídica, individual ou coletiva, ou *ex officio*. Essa ação *ex officio* é exatamente um dos mandatos legais incluídos explicitamente no artigo 15 da Lei 24.284, que declara que o Ouvidor deve dedicar atenção especial a falhas e erros "sistemáticos" da administração, o que torna essas ações *ex officio* um instrumento indispensável. Além disso, é igualmente importante ressaltar sua facilidade de acesso, já que quando a ação se origina a partir de uma reclamação, não se exige daqueles que estão requerendo a atuação da Ouvidoria nenhuma prova no que diz respeito às condições geralmente exigidas por lei, tais como interesse legítimo ou direito subjetivo, havendo tão somente a exigência de que se tenha algum tipo de ligação com a questão levantada.

Também é interessante notar que a fim de assegurar seu poder de requerer arquivos, relatórios, documentos e, em geral, qualquer outro elemento útil às finalidades de supervisão, qualquer pessoa que impeça o transcurso de uma denúncia ou obstrua as investigações pertinentes estará sujeita ao delito de desobediência previsto no Código Penal. Cabe também observar que caso o ato de obstrução persista, o Ouvidor poderá relatá-lo ao Congresso da Nação num relatório especial, além de ressaltá-lo em seu relatório anual.

Finalmente, considerando-se que uma das características peculiares dessa instituição é a velocidade com que a mesma deve responder aos problemas levados ao seu conhecimento, é interessante notar que o método de trabalho para o estudo e processamento dos procedimentos não é rígido nem se encontra sujeito aos requisitos tradicionais dos trâmites administrativos ou do processo judicial, e o processamento é, portanto, sumário.

⁶⁴ Isso é expresso na máxima "O Ouvidor não vence, mas convence".

c) Recursos

Uma das características que reforçam a independência da Ouvidoria e que está prevista em sua lei regulatória é o fato de possuir seus próprios serviços financeiros e administrativos e, portanto, poder gerenciar seu orçamento e nomear e remover membros de sua equipe, o que lhe garante o exercício dos poderes que lhe são atribuídos sem o risco de se tornar inoperante, caso lhe falte financiamento. É comum que esse tipo de órgão, com independência funcional e competências que talvez gerem desconforto a autoridades públicas, careça dos meios necessários para executar o seu trabalho o que, em termos práticos, significa ter seu funcionamento adequado prejudicado, o que não é o caso aqui.

O artigo 16 e seguintes das Regras de Organização e Funcionamento da Ouvidoria estabelece as provisões gerais no que se refere à equipe do órgão, ao passo que o artigo 2 et seq. das Regulamentações da Equipe da Ouvidoria estipula as regras individuais que se aplicam a seus membros. No presente momento, de acordo com seu relatório anual mais recente, publicado em 2020, a Ouvidoria possui uma equipe total composta de 520 membros em sua folha de pagamentos, a grande maioria dos quais são "membros permanentes", ou seja, funcionários permanentes da instituição, enquanto uma minoria deles é formada por "membros transitórios", isto é, funcionários temporários que ainda não obtiveram status permanente.

No que diz respeito ao orçamento operacional, a agência parece não ter vivenciado nenhum problema relacionado à provisão dos meios e funcionários necessários para executar o seu trabalho ao longo de sua existência. Em 2020, o último ano relatado, alocou-se uma apropriação de \$921.411.050 de pesos argentinos, o que representa, em termos relativos, 0,013% do orçamento total da Administração Pública Nacional e 2,82% do orçamento total alocado para o Poder Legislativo Nacional.

O orçamento vem se mantendo estável em relação aos anos anteriores, muito embora seja difícil estimar o aumento ou decréscimo percentual no que diz respeito a esses anos devido à elevada inflação no país. É importante que esses órgãos não atravessem dificuldades na obtenção de um orçamento que lhes permita atuarem de maneira livre e autônoma. O financiamento adequado é um dos requisitos essenciais dos Princípios de Paris no que tange aos "Recursos adequados para INDHs": *"A fim de funcionar de maneira eficaz, uma INDH deve dispor de um nível adequado de financiamento com o intuito de assegurar sua independência e sua capacidade de estipular suas atividades e prioridades livremente. Ela deve também ter o poder de alocar fundos de acordo com suas prioridades. Em especial, deve-se assegurar um montante suficiente de fundos, de modo razoável, para que a organização possa aperfeiçoar seu funcionamento e garantir o cumprimento de seu mandato de forma gradual e progressiva (...)"*.⁶⁵

⁶⁵ GANHRI, Observações Gerais do Subcomitê de Certificação, Genebra, 21 de fevereiro de 2018.

d) Cooperação com outras instituições para a proteção dos direitos humanos

Ao longo de sua trajetória, o Ouvidor tem colaborado ativamente com várias organizações não governamentais e entidades da sociedade civil, a fim de assegurar um melhor cumprimento de suas funções. O mecanismo geral dessa colaboração é o chamado "acordo de cooperação", o qual vem sendo utilizado pelo Ouvidor de modo frequente desde o início de suas atividades.

O formato desse acordo é simples: esse documento introduz as obrigações básicas com as quais as partes se comprometem, além do estabelecimento de uma duração mínima, normalmente de dois anos, a qual pode ser estendida até que as partes decidam encerrá-lo. Até o presente momento, a instituição firmou mais de 280 acordos, muitos dos quais são com Fundações, Entidades Cíveis, Associações, Entidades de diferentes campos e ONGs, com as quais mantém uma colaboração estreita.

A área da Ouvidoria que tem a responsabilidade principal de trabalhar juntamente com esses tipos de organizações é a Área de Relações Internas e Institucionais, a qual está a cargo do aconselhamento referente à elaboração de tratados, convenções, acordos e outras medidas legais de natureza bilateral ou multilateral, além da formulação de recomendações voltadas a aplicá-las. Essa área também tem a possibilidade de fazer intervenções diretas ou de atuar em casos que exijam soluções urgentes. O Escritório do Ouvidor também trabalha de modo transversal entre as diferentes áreas e as organizações da sociedade civil. O Escritório do Ouvidor usa os contatos com essas organizações para obter informações que possam ajudar na obtenção de um quadro mais abrangente de problemas específicos. A partir do intercâmbio de informações sobre um problema em particular, é possível concluir que não se trata de uma questão relativa a um caso isolado ou a um problema específico de certos indivíduos, mas sim a um problema de natureza estrutural que requer um tipo diferente de abordagem, tal como uma abordagem coletiva com impacto sobre todas as pessoas afetadas.

d) Participação em órgãos internacionais de direitos humanos

A Ouvidoria Argentina, por meio de sua Área de Relações Internacionais, vem participando ativamente dos vários órgãos internacionais de direitos humanos dos quais é membro. A interação com o sistema internacional de direitos humanos é exatamente outro dos requisitos essenciais dos Princípios de Paris, estabelecido na G.O. 1.4: "Os Princípios de Paris reconhecem que o monitoramento e engajamento com o sistema internacional de direitos humanos, em especial com o Conselho de Direitos Humanos e seus mecanismos (Procedimentos Especiais e Revisão Universal Periódica) bem como com os Órgãos dos Tratados de Direitos Humanos das Nações Unidas, pode ser uma

ferramenta eficaz para as INDHs na promoção e proteção dos direitos humanos no país".

i. Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR)

Por meio deste órgão, o Ouvidor colabora na manutenção de relações permanentes com todas as Organizações das Nações Unidas, assim como participa de vários relatórios e ações conjuntas das diversas áreas que compõem a Ouvidoria. As colaborações mais recentes (que datam de 2020, último ano para o qual existem estatísticas disponíveis) são as empreendidas pela Área de Identidade e Cidadania da Ouvidoria no tocante à Resolução A/HRC/RES/44/12 sobre "Liberdade de opinião e expressão"; ou as contribuições para o Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião e associação pacífica.

ii. Estrutura Regional Americana de Integração dos Estados

A área também coopera na manutenção de relações permanentes com a Estrutura Regional Americana de Integração dos Estados, a qual inclui a Organização dos Estados Americanos e, em particular, com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Nesse sentido, a colaboração levada a cabo pela Ouvidoria é de amplo alcance e se desenvolve através de suas várias áreas temáticas.

iii. Rede de Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos nas Américas (RINDHCA)

A RINDHCA é a organização regional que atua como membro da **Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos** ("GANHRI" na sigla em inglês), a qual reúne os Escritórios de Ouvidores Americanos, estabelecida de acordo com os Princípios de Paris com o objetivo de cooperar diretamente com a Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI) e com o **Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos humanos** (OHCHR). Atualmente, o Secretário Geral Adjunto do Escritório da Ouvidoria Argentina, Juan José Böckel, Ouvidor-em-Exercício, é membro do Comitê Coordenador da RINDHCA.

iv. Organizações Regionais de Ouvidores nos diferentes continentes

O Escritório do Ouvidor da Argentina mantém cooperação estreita com seus pares regionais e internacionais, principalmente por meio da Área de Relações Internacionais e, em especial, através das várias áreas temáticas que o compõem. Especificamente, a Ouvidoria colabora na manutenção de relações permanentes com outras Organizações Regionais de Ouvidores dos diferentes continentes, bem como na manutenção de relações permanentes com cada um dos Escritórios de Ouvidoria, Ouvidores, Comissões de Direitos Humanos, Mediadores e autoridades com várias funções nos diferentes países.

v. **Federação Ibero-Americana de Ouvidores (FIO)**

A Federação Ibero-Americana de Ouvidores reúne mais de 100 ouvidores, procuradores, promotores, presidentes de comissões nacionais ou estaduais de direitos humanos de 22 países ibero-americanos para fornecer um fórum para cooperação, intercâmbio de experiências e a promoção, disseminação e fortalecimento da instituição do Ouvidor. A Defensoria do Povo da Nação Argentina é um membro nacional da FIO e faz parte do Comitê de Diretrizes e do Conselho Executivo, no qual o Ouvidor-em-Exercício, Juan José Böckel, é seu quarto Vice-Presidente.

vi. **Cooperação com organizações e órgãos regionais e internacionais de direitos humanos**

O Ouvidor também coopera através da Área de Relações Internacionais no fortalecimento e manutenção de relações permanentes com o **Comitê Coordenador das Instituições Nacionais (ICC)**, sediado em Genebra, bem como com o Instituto Internacional de Ouvidores. Da mesma forma, mantém-se cooperação frequente e permanente com as principais ONGs internacionais, especialmente com aquelas relacionadas aos Direitos Humanos.

Devido à sua organização por meio de áreas temáticas, a Ouvidoria monitora a adesão às suas recomendações e advertências, bem como seu acompanhamento por meio dessas áreas. Todas elas podem promover diferentes tipos de recomendações e ações, as quais podem ser resumidas a seguir:

- Tratamento e resolução de denúncias (aconselhamento e assistência).
- Intervenções diretas.
- Ações em casos que exijam soluções urgentes.
- Monitoramento da implementação das leis.

A intervenção do Ouvidor se dá principalmente por meio de reclamações, queixas ou denúncias (todas essas denominações são equivalentes), embora ele/a também possa atuar *ex officio*, conforme indicado nas seções anteriores. As denúncias devem ser apresentadas por escrito, devem conter uma série de informações pessoais básicas sobre a parte afetada e devem ser assinadas pela parte afetada ou por um representante seu. A carta deve detalhar a natureza do problema e as instâncias posteriores do problema, assim como as reclamações e respostas recebidas, se houver. A mesma deverá ser apresentada dentro de um prazo máximo de um ano corrido a partir da ocorrência do evento, ato ou omissão que gerou a denúncia e deve ser acompanhada de toda a documentação pertinente que possa ser de interesse para a resolução da reclamação. Os procedimentos levados a cabo pelo Escritório do Ouvidor são totalmente gratuitos e não requerem a assistência ou firma de um advogado. Uma vez feita a denúncia, ela recebe um número de fichamento e é encaminhada a uma das áreas do Escritório do Ouvidor.

O tempo exigido para o processamento de uma denúncia dependerá em larga medida do tipo de reclamação apresentada e do nível de cooperação com a administração. Espera-se que corram cerca de 10 dias entre a apresentação da denúncia e a solicitação de um relatório ao órgão contra o qual a denúncia foi feita, embora na prática esse período possa ser mais longo. O prazo estabelecido para o órgão demandado emitir uma resposta é de 15 dias, com uma provisão formal de reiteração da solicitação de relatório caso não haja resposta. Assim sendo, a atividade tem por objetivo cumprir o período máximo de 30 dias para resposta aos relatórios solicitados pela DPN estabelecida na Lei 24.284. Um regime especial foi estabelecido para a abreviação do processo quando as circunstâncias do caso assim o exigirem. Se um caso for considerado "abreviado", este será classificado como urgente e as provisões previamente mencionadas acerca dos limites de tempo não serão aplicadas. Nesse caso, as autoridades e funcionários do Escritório do Ouvidor deverão acelerar o processamento da denúncia e poderão encurtar os prazos de resposta por parte dos órgãos dos quais foram exigidos relatórios e adesão às recomendações.⁶⁶

No que diz respeito à formalização das denúncias, a instituição está claramente atrasada. A despeito de ter aberto a possibilidade de as denúncias serem feitas por via eletrônica, elas ainda devem seguir os requisitos estipulados no art. 19 da Lei 24.284, ou seja, devem ser assinadas e acompanhadas do nome e endereço da parte queixosa. Não há nenhuma provisão para a possibilidade de envio de relatórios anônimos, e tampouco há regulamentações sobre sigilo ou reserva dos dados pessoais exigidos. De acordo com um relatório de 2014, há tão somente a possibilidade de se fazer uma denúncia com sigilo de identidade, mas esse procedimento não pode ser acessado a partir da denúncia online, de modo que, ainda que exista no presente momento, ela provavelmente exige formalidades prévias em pessoa. Além disso, as denúncias são limitadas do ponto de vista temporal aos atos ou fatos relatados que tenham ocorrido dentro de um período de um ano, antes da apresentação da denúncia.

O Ouvidor, além disso, na aplicação do requisito fundamental dos Princípios de Paris, G.O. 1.6, empreende um extenso trabalho de direitos humanos através da elaboração de recomendações através de seus relatórios anuais especiais e temáticos. A G.O. 1.6 afirma que: "Os relatórios anuais das INDHs tanto especiais como temáticos, servem para enfatizar as principais preocupações nacionais relativas aos direitos humanos e fornecem um meio pelo qual esses órgãos podem fazer recomendações e monitorar o respeito das autoridades públicas pelos direitos humanos. As INDHs, como parte de seu mandato de promoverem e protegerem os direitos humanos, devem efetuar ações de acompanhamento acerca das recomendações contidas nesses relatórios e devem publicar informações detalhadas sobre os passos adotados ou não pelas autoridades públicas com vistas à implementação de recomendações ou decisões específicas. Com

⁶⁶ O procedimento é detalhado no documento "La Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina: Diagnóstico y recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y apertura a la ciudadanía". Associação Civil para Igualdade e Justiça. Março de 2014.

o intuito de cumprir o seu mandato de proteção, uma INDHs deve não apenas monitorar, investigar e relatar a situação dos direitos humanos no país, mas também executar atividades de acompanhamento rigorosas e sistemáticas a fim de promover e defender a implementação de suas recomendações e os resultados de suas investigações, bem como a proteção das pessoas cujos direitos tenham sido violados, de acordo com as investigações empreendidas. As autoridades públicas são estimuladas a responder às recomendações das INDHS de modo tempestivo e a fornecer informações detalhadas sobre quaisquer ações de acompanhamento práticas e sistemáticas em resposta às recomendações das INDHs, conforme apropriado".

Em seu último relatório publicado, que data de 2020, o Ouvidor abordou várias questões nos dois relatórios especiais que ele emitiu, tais como a "Situação dos direitos dos povos indígenas em relação à realização dos objetivos da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP)" ou os "Processos de memorialização após sérias violações aos direitos humanos e à lei humanitária internacional", dentre várias outras questões afins.

Resumo das atividades do órgão e seu impacto nos últimos 5 anos

Durante o período anterior ao declínio institucional, que se iniciou com o pedido de demissão do último Ouvidor nomeado através dos procedimentos parlamentares, o Escritório do Ouvidor se destacava por seu intenso trabalho em questões processuais e por sua apresentação como *amicus curiae* em vários casos jurídicos de interesse público. Talvez o ano mais intenso tenha sido 2007, dois anos antes da saída de Eduardo Mondino, ocasião na qual o Escritório do Ouvidor iniciou 10 casos e foi citado como terceira parte em outros seis, totalizando 16 casos.

Outro indicador pelo qual se pode medir o nível de atividade da instituição é através das resoluções por ela emitidas, que consistem de exortações e recomendações aos órgãos públicos e/ou cidadãos comuns, bem como de decisões da Instituição referentes à sua organização interna. Desde 2009, houve um declínio acentuado que coincidiu com a saída do chefe da Instituição. Desde 2014, é possível afirmar com base nas declarações feitas pelo Ouvidor-em-Exercício – haja vista que não há estatísticas oficiais a esse respeito – que nenhuma atividade judicial foi registrada. Isso se deve ao fato de que o Ouvidor-em-Exercício não possui as prerrogativas do Ouvidor, uma vez que não foi nomeado oficialmente.

	2016	2017	2018	2019	2020
Ações	250.000	272.081	-	248.894	310.780
Relatórios	56	-	-	49	

Os únicos dados estatísticos incluídos nos relatórios anuais são o número total de ações e relatórios executados em um ano, sem indicar se tais ações correspondem a consultas, chamadas telefônicas, denúncias, intervenções ou opiniões, o que torna difícil fazer-se uma estimativa precisa do desempenho do Ouvidor. Apesar das estatísticas insuficientes, pode-se inferir com base no alto volume de ações que a

Ouidoria tem efetuado um trabalho relevante em prol dos cidadãos e intervém em inúmeras situações.

Estratégia de certificação do escritório do ouvidor da nação Argentina junto ao subcomitê de certificação da GANHRI

Em 20 de dezembro de 1993, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou os Princípios relativos ao status das instituições nacionais de direitos humanos, conhecidos como "Princípios de Paris", que estabelecem os padrões internacionais sobre competências, poderes e composição das INDHs. A estratégia de certificação da Ouidoria Argentina consistiu basicamente na adesão aos Princípios de Paris, tendo obtido status "A" do Subcomitê de Certificação em 1999, o que indica que a instituição é completamente compatível com esses princípios. Existem atualmente 86 instituições com esse status, o que lhes permite usufruir de certos direitos específicos de participação em mecanismos internacionais e regionais, tais como falar sobre questões de direitos no Conselho das Nações Unidas sobre Direitos Humanos e perante os órgãos dos tratados da ONU, bem como certos direitos de voto e a capacidade de ocupar posições de governança em redes de INDHs como, por exemplo, a ENNHRI e a GANHRI.

Após obter o status "A" em 1999, a certificação da Argentina foi revista em 2006 e 2011. Posteriormente, em 2016, ela passou por uma nova revisão que foi adiada ano após ano até 2019, último ano no qual se tentou fazer tal revisão. Até o presente momento, a revisão não foi tentada novamente, mas o status da instituição foi mantido em todas as revisões realizadas.⁶⁷ As razões pelas quais essa nomeação ainda não foi feita não foram reveladas, mas isso provavelmente se deve à situação peculiar dentro do órgão, em nenhum Ouvidor nomeado desde 2009 devido a várias inconveniências políticas que já foram discutidas na primeira seção deste relatório.

Essa situação prejudica a manutenção do status atual porque outro requisito fundamental dos Princípios de Paris para o estabelecimento de uma INDH é estipulado na G.O. 1.1: "Uma INDH deve ser estabelecida por meio de um texto constitucional ou legislativo com detalhes suficientes a fim de assegurar que a INDH possua um mandato claro e independente. Em particular, o papel, as funções, os poderes, o financiamento e as linhas de responsabilização da instituição devem ser especificados, assim como os mecanismos designados para seus membros e a duração de seus mandatos. O estabelecimento de uma INDH por outros meios como, por exemplo, um instrumento do Poder Executivo, não fornece proteção suficiente para assegurar continuidade e independência".

Segue abaixo um resumo dos pontos positivos e negativos do órgão na atualidade, como se pode notar, quase todos os pontos negativos detectados estão ligados à falta de nomeação do Ouvidor:

⁶⁷ GANHRI, CERTIFICADA PELA ALIANÇA GLOBAL DAS INSTITUIÇÕES NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS, status de certificação desde 28 de dezembro de 2021.

PONTOS POSITIVOS	PONTOS NEGATIVOS
1. Reconhecimento constitucional.	1. Falta de nomeação do Ouvidor, a principal figura do órgão (desde 2009).
2. Arcabouço regulatório abrangente e detalhado.	2. Informações insuficientes acerca dos procedimentos de denúncia e, em geral, sobre o órgão e suas atividades.
3. Estatuta legal para intervir e iniciar procedimentos legais para a proteção dos cidadãos.	3. Sistema deficiente de comunicação com os cidadãos.
4. Poderes de atuação de amplo escopo.	4. Sistema precário para apresentar denúncias e acompanhá-las.
5. Estrutura interna composta de várias áreas temáticas cobrindo a maior parte das situações de violações de direitos.	5. Pouca responsabilização, sobretudo em relação às suas atividades, o que torna impossível ignorar o trabalho efetuado pelo órgão.
6. Recursos humanos e materiais suficientes com estabilidade assegurada.	6. Impossibilidade de intervir ou iniciar ações legais atualmente devido à falta de nomeação de um Ouvidor.
7. Participação ativa nas organizações internacionais.	7. Falta de pronunciamentos sobre sérias violações aos direitos humanos, fato também ligado à falta de nomeação de um Ouvidor.

Conclusões

Está claro com base nesta análise que a instituição da Ouvidoria ou do Ouvidor deve ser caracterizada primordialmente por sua independência do Poder Político. A GANHRI foca na independência como qualidade fundamental para certificação como uma INDH. Essa independência deve estar baseada no sistema jurídico que regulamenta o órgão, bem como em suas atividades e princípios e no controle de seus recursos. Como resumiu Jorge Luis Maiorano, a figura da Ouvidoria:

"não deveria ser um órgão do governo de turno, um apêndice de nenhum partido político ou um tampão para aparar as arestas de disputas políticas; ela deve ser, indubitavelmente, uma Instituição da República; não deve ser uma figura cosmética ou de caráter estético, mas sim, ao contrário, uma entidade séria e objetiva; ela deve ser

caracterizada por sua prudência, a qual não deve ser compreendida como sinônimo de complacência com o poder; ela não pode se arvorar a substituir os órgãos e procedimentos de controle tradicionais; a Ouvidoria ou o Ouvidor são justificados apenas em termos de sua complementariedade; seu perfil mais adequado deve ser o de colaborador crítico da Administração, não o de seu antagonista efetivo; com esses fins, e sempre que as circunstâncias assim o permitirem, ela deverá exaurir seus esforços com o intuito de perseverar numa gestão de mediação entre a Administração e os cidadãos; ela deve auxiliar na solução de problemas específicos levantados pelos portadores de denúncias, sem jamais esquecer que tais problemas são um sintoma ou efeito de causas, certamente mais profundas, as quais ela deve tentar superar."

Cabe ressaltar que a “Defensoria do Povo da Nação Argentina” deve, acima de tudo, resolver a situação atual de falta de capacidade, a qual impede que a mesma execute todas as funções legalmente atribuídas a ela, que são de suma importância para a defesa e proteção dos cidadãos e de seus direitos. A Comissão Bicameral, o órgão colegiado responsável pela nomeação do Ouvidor, tem falhado continuamente no cumprimento do seu dever de iniciar os procedimentos com vistas à nomeação de um novo Ouvidor.

No momento presente, o Subsecretário Geral pode exercer o cargo por intermédio de autorização da Comissão Bicameral, muito embora a redação do texto seja ambígua e imprecisa, o que permite que haja duas interpretações possíveis,⁶⁸ nenhuma das quais esclarece as funções que ele/a pode desempenhar, o que na prática impede o desempenho normal do cargo.

A incerteza acerca dos poderes da autoridade responsável e os entraves à sua atuação como resultado de sua instabilidade levaram a um decréscimo considerável nas atividades da Ouvidoria, prejudicando seu status como órgão responsável pela defesa e proteção dos direitos humanos na Argentina e seu status atual como Instituição Nacional de Direitos Humanos. O declínio acentuado nas atividades do órgão desde 2009 foi registrado em todas as áreas, embora ele seja mais notável especialmente em termos da queda quantitativa nas atividades judiciais, no decréscimo de aparições nos principais veículos de imprensa escrita do país e, de modo ainda mais sério, a falta de pronunciamentos acerca de sérias violações aos direitos humanos na Argentina, que atualmente se limitam a solicitações de relatórios sobre denúncias, ao passo que, em anos anteriores, ela intervinha dando início a procedimentos legais. Como exemplo relacionado à pandemia do Covid-19, um ouvidor com um mandato constitucional

⁶⁸ A primeira interpretação que surgiu é a de que a autoridade mencionada acima recebeu poderes meramente administrativos, não sendo capaz de executar qualquer outro ato além da “administração ou conservação”; o órgão, portanto, estaria completamente acéfalo, desprovido de uma autoridade com os poderes de Ouvidor. A segunda interpretação possível é a de que a Comissão Bicameral outorgou os poderes do Ouvidor, o que gera dois problemas: em primeiro lugar, ela elegeu virtualmente um Ouvidor sem ter poderes para fazê-lo e, em segundo lugar, devido à nomeação irregular, a instituição não possui as garantias de independência e inamovibilidade do cargo de Ouvidor, já que este pode ser removido a qualquer momento usando-se o mesmo mecanismo pelo qual foi nomeado.

detentor de escopo federal poderia ter apresentado um habeas corpus perante os tribunais a fim de auxiliar pessoas impedidas de entrar nas províncias por conta das restrições estabelecidas durante a pandemia. Todavia, essas pessoas foram representadas legalmente por legisladores e conselheiros que se opuseram ao governador da província em questão e a disputa jurídica adquiriu matizes políticos, ao passo que se estava lidando com uma questão de direitos.

Portanto, a nomeação de um novo Ouvidor é uma necessidade urgente, haja vista que desde 2014 não houve envolvimento jurídico por parte do órgão, o que reduziu o Escritório do Ouvidor a uma entidade meramente administrativa que emite recomendações e advertências.

Comissão Nacional de Direitos Humanos do México

Histórico de sua criação

No México, a consolidação institucional do que hoje é a Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH) tem sido um processo ativo que exigiu várias reformas constitucionais. Por meio da criação da CNDH e seu contínuo fortalecimento institucional, essas reformas contribuíram para a promoção das garantias relativas aos direitos humanos naquele Estado.⁶⁹

O primeiro antecedente direto do que hoje é a CNDH se encontra nos Regulamentos Internos do Ministério do Interior, publicados em 13 de fevereiro de 1989 no Diário Oficial da Federação.⁷⁰ Esses regulamentos foram emitidos por Carlos Salinas de Gortari, então Presidente Constitucional dos Estados Unidos do México. O Ministério do Interior é um órgão do Poder Executivo Federal, em cuja estrutura foi criada a Diretoria Geral de Direitos Humanos. O Artigo 15 desses regulamentos estabeleceu os poderes dessa Diretoria, e um dos principais deles é: "V.- Receber e tratar de denúncias administrativas referentes a violações de direitos humanos apresentadas por indivíduos ou instituições tanto públicas como privadas, bem como propor ao Chefe desse ramo do Governo as ações necessárias com vistas à sua resolução imediata (...)"⁷¹.

Após a criação da Diretoria Geral de Direitos Humanos, em 06 de junho de 1990 e durante o mesmo governo, um Decreto foi assinado criando a Comissão Nacional de Direitos Humanos como um órgão descentralizado do Ministério do Interior.⁷²

A CNDH era chefiada por um presidente, mas também incluía em sua estrutura um Conselho composto por dez membros de prestígio da sociedade mexicana, vinculados às mais diversas ideologias e profissões a fim de debater as diretrizes gerais para a atuação do Ouvidor. 2) Funções: dentre as funções da CNDH, foram acrescentadas as funções preventivas de promoção dos direitos humanos, tais como a disseminação, divulgação, treinamento e fortalecimento da cultura dos direitos humanos.

Contudo, esses primórdios da CNDH não estiveram livres de críticas e desconfiança no tocante à autonomia da instituição, na medida em que questões foram levantadas sobre

⁶⁹ CNDH, La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la Constitución, 2017. IBARRA REYNOSO, C. (coord.), Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, CNDH, 2016.

⁷⁰ DOF: 13/02/1989, Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Disponível em: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4806169&fecha=13/02/1989

⁷¹ Ibid.

⁷² DOF: 06/06/1990, Decreto pelo qual é criada a Comissão Nacional de Direitos Humanos como um órgão descentralizado do Ministério do Interior. Disponível em: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4659530&fecha=06/06/1990

o fato de a CNDH ter surgido a partir de um decreto presidencial e de ser essa agência um órgão descentralizado do Poder Executivo. Do mesmo modo, o fato de o presidente da CNDH ser nomeado pelo Poder Executivo também suscitou dúvidas. Na verdade, o primeiro presidente da CNDH, Jorge Carpizo, reconheceu que a base normativa dessa instituição não era a mais adequada, mas ainda assim ressaltou, não sem razão, que os arcabouços jurídicos não são imutáveis e que cada ouvidoria pode ser enriquecida e aperfeiçoada.⁷³

A partir de então, a CNDH iniciou seu fortalecimento institucional através de um árduo trabalho focado na obtenção de resultados. Isso levou a uma série de denúncias recebidas ao longo dos dois primeiros anos de sua existência, o que demonstra que essa instituição é necessária, reconhecida e socialmente aceita como um órgão eficaz no controle de ações arbitrárias por parte da administração pública. Assim sendo, por meio de uma reforma constitucional publicada em 28 de janeiro de 1992, a seção B foi acrescentada ao Artigo 102 da Constituição Mexicana, outorgando à CNDH o status constitucional e a natureza legal de um órgão descentralizado dotado de seus próprios ativos e personalidade jurídica.

Em 1999, através de outra reforma constitucional publicada em 13 de setembro, a CNDH se consolidou como uma instituição com gestão completa e autonomia orçamentária, mudando seu nome de Comissão Nacional de Direitos Humanos para Comissão Nacional de Direitos Humanos.

Posteriormente, a reforma constitucional publicada no DOF em 14 de setembro de 2006 foi feita no tocante ao Artigo 105, seção II, parágrafo g). Essa modificação significou a criação de um poder adicional para a CNDH, em virtude do qual a mesma poderia impetrar ações de inconstitucionalidade perante a Suprema Corte de Justiça da Nação com o intuito de contestar leis federais ou estaduais bem como tratados internacionais que violem os direitos humanos consagrados na Constituição. O mesmo poder foi atribuído às comissões locais em relação às suas respectivas áreas de competência.

Em junho de 2011, empreendeu-se no México uma reforma constitucional paradigmática no tocante aos direitos humanos, na qual 11 artigos foram alterados. Essa reforma introduziu mudanças importantes nos poderes e competências da CNDH⁷⁴, dentre as quais se destacam: 1. Artigos 97 e 102 outorgaram à Comissão Nacional de Direitos Humanos o poder de investigação, exercido anteriormente pela Suprema Corte de Justiça da Nação. 2. Artigo 102, seção B, estabeleceu a obrigação das autoridades de responderem às recomendações emitidas pela CNDH e, em caso de não as aceitarem, publicarem as razões da não aceitação das mesmas. Quando as recomendações não forem aceitas ou seguidas, a Câmara de Senadores ou, no recesso desta, a Comissão Permanente poderá, por solicitação deste órgão, convocar a presença das autoridades ou servidores públicos responsáveis, de modo a instá-los

⁷³ CNDH, La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la Constitución, 2017, p. 11.

⁷⁴ CNDH, La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la Constitución, 2017, p. 11.

quanto à razão de sua recusa. 3. Artigo 105, seção II (g), ampliou a competência para iniciar ações destinadas a contestar as normas, e não apenas exclusivamente no que tange aos direitos humanos incluídos na Constituição, mas também aos direitos humanos consagrados nos tratados internacionais firmados pelo México.

Desde 1990, as seguintes pessoas chefiaram a CNDH: Jorge Carpizo (de 06 de junho de 1990 a 04 de janeiro de 1993); Jorge Madrazo (de 14 de janeiro de 1993 a 26 de novembro de 1996); Mireille Roccatti (de 08 de janeiro de 1997 a 13 de novembro de 1999); José Luis Soberanes Fernández (de 16 de novembro de 1999 a 15 de novembro de 2009); Raúl Plascencia Villanueva (de 16 de novembro de 2009 a 15 de novembro de 2014); Luis Raúl González Pérez (de 16 de novembro de 2014 a 15 de novembro de 2019); María del Rosario Piedra Ibarra (de 16 de novembro de 2019 até o presente momento).⁷⁵

No México, conforme mencionado anteriormente, reformas constitucionais contínuas contribuíram para o fortalecimento institucional da CNDH e sua autonomia. Tais reformas são uma boa prática que mostra que os alicerces normativos, incluindo os constitucionais, não devem ser estáticos; pelo contrário, eles devem transformar-se com o intuito de responder às mudanças e às necessidades sociais e institucionais. Entretanto, apesar dos avanços constitucionais mencionados, na prática a CNDH é uma instituição com pontos positivos e negativos, razão pela qual está permanentemente na mira de organizações não governamentais e da sociedade civil, as quais exigem um melhor desempenho de suas atribuições constitucionais e mais autonomia nas ações de seu chefe.⁷⁶ Nesse aspecto, em 2021, a certificação “A” da CNDH foi revista pelo Subcomitê de Certificação devido a denúncias apresentadas pelas ONGs. Embora a certificação “A” da CNDH tenha sido mantida após a análise correspondente, o processo mostra que a adesão aos Princípios de Paris é um processo dinâmico e que até mesmo uma instituição tão consolidada quanto a CNDH pode perder sua certificação caso fique provado que a mesma descumpriu esses princípios em suas ações, sobretudo o princípio da independência.⁷⁷

Análise do regime jurídico

a) Nível nacional

No nível nacional, a principal competência jurídica da CNDH⁷⁸ no qual se baseia seu funcionamento é a Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, cujas principais

⁷⁵ <https://www.cndh.org.mx/cndh/antecedentes>

⁷⁶ HUMAN RIGHTS WATCH. Mexico's National Human Rights Commission. A Critical Assessment. Disponível em: https://www.hrw.org/es/report/2008/02/12/la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos-de-mexico/una-evaluacion-critica#_ftn8

⁷⁷ Report of the GANHRI Sub-Committee on Accreditation - June 2021.

⁷⁸ CNDH, Normatividad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017.

reformas foram analisadas na seção anterior, bem como a Lei da Comissão Nacional de Direitos Humanos (LCNDH).⁷⁹ A LCNDH foi publicada no Diário Oficial da Federação em 29 de junho de 1992 e sua última reforma ocorreu em 20 de maio de 2021, tendo sofrido 17 reformas desde sua publicação.⁸⁰

Ela estabelece que a CNDH possui "(...) competência em todo o território nacional para ouvir denúncias relacionadas a supostas violações de direitos humanos quando as mesmas forem atribuídas a autoridades e servidores públicos federais, à exceção dos que trabalham no Judiciário Federal" (art. 3). Esta lei consiste de 76 artigos divididos em VI títulos que regulamentam os seguintes aspectos da vida institucional da CNDH: Título I é dedicado a provisões gerais; Título II trata da integração da CNDH e sua estrutura; Título III com procedimentos perante a instituição; Título IV com o dever de autoridades e servidores públicos de colaborar com a CNDH; Título V com o regime de trabalho; e Título VI com os ativos e o orçamento da instituição.

O regime jurídico aplicável à CNDH é tão abrangente quanto os seus poderes. Internamente, algumas das principais regras que governam o seu funcionamento são: o Código de Ética da Comissão Nacional de Direitos Humanos; o Código de Conduta da Comissão Nacional de Direitos Humanos; os Regulamentos Internos da CNDH; os Regulamentos sobre Transparência e Acesso à Informação da CNDH; os Regulamentos do Prêmio Nacional de Direitos Humanos; os Regulamentos Internos do Centro Nacional de Direitos Humanos; o Manual Geral Organizacional da CNDH; o Estatuto do Serviço de Carreira Civil da Comissão Nacional de Direitos Humanos; a Política sobre Igualdade de Gênero, Não-Discriminação, Inclusão, Diversidade e Acesso a uma Vida Livre de Violência 2020-2024; os Regulamentos do Mecanismo Nacional para Prevenção da Tortura e Outras Punições ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes; a Designação da CNDH como Mecanismo Nacional para a Prevenção da Tortura; e o Acordo de Cooperação entre o Governo Federal e a CNDH no tocante ao Mecanismo Nacional para Prevenção da Tortura.

Além disso, outras normas relevantes relacionadas à atividade da CNDH,⁸¹ na medida em que se referem à sua esfera de competência, são: a Lei de Direitos de Pessoas Idosas, a Lei Geral sobre Transparência e Acesso a Informações Públicas, a Lei Geral sobre Igualdade entre Homens e Mulheres, a Lei Geral para Prevenir, Investigar e Punir Tortura e Outras Punições ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, a Lei Geral de Vítimas, a Lei Federal para Prevenir e Eliminar a Discriminação, a Lei Geral sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas e Desaparecimento Cometido por Indivíduos e o Sistema Nacional para a Busca de Pessoas.

⁷⁹ SOBERANES FERNÁNDEZ, J.L.; GARCÍA LÓPEZ-GUERRERO, L.; JORGE MENA VÁZQUEZ, J. (COORDS.), Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos Comentada y concordada, 2005.

⁸⁰ <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcndh.htm>

⁸¹ <https://www.cndh.org.mx/cndh/marco-normativo>

De modo semelhante, as seguintes áreas de atuação da CNDH são especialmente dignas de nota e são regulamentadas pelas seguintes normas: no campo da migração, a Lei de Migrações e suas Regulamentações. No campo do tráfico de pessoas, a Lei Geral para Prevenir, Punir e Erradicar Crimes de Tráfico de Pessoas e para a Proteção e Assistência às Vítimas desses Crimes e suas Regulamentações. Contra a violência de gênero, a Lei Geral sobre o Acesso das Mulheres a uma Vida Livre de Violência e suas Regulamentações. E finalmente, sobre a proteção dos direitos dos povos indígenas, a Lei do Instituto Nacional dos Povos Indígenas e a Lei Geral dos Direitos Linguísticos dos Povos Indígenas.

b) Nível internacional

Conforme mencionado anteriormente, a Constituição Mexicana reconhece que todas as pessoas deverão usufruir dos direitos humanos reconhecidos nos tratados internacionais dos quais o México é signatário, bem como das garantias relativas à proteção dos mesmos. Portanto, a competência da CNDH se estende aos direitos reconhecidos nesses instrumentos internacionais.

Os principais instrumentos de direitos humanos ratificados pelo México são:

- i. Sistema Universal de Direitos Humanos: Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e seus Protocolos Opcionais; Convenção Internacional para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra Mulheres e seu Protocolo Opcional; Convenção Contra Tortura e Outras Punições ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes e seu Protocolo Opcional; Convenção sobre os Direitos da Criança e seus Protocolos Opcionais; Convenção Internacional para Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias; Convenção Internacional para Proteção de Todas as Pessoas contra Desaparecimento Forçado; e Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.
- ii. Sistema Interamericano de Direitos Humanos: Convenção Americana de Direitos Humanos e seus dois protocolos adicionais sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, assim como aquele que versa sobre a abolição da pena de morte; Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura; e Convenção Interamericana para Prevenção, Punição e Erradicação da Violência contra as Mulheres, conhecida como "Convenção de Belém do Pará"; Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas; Convenção Interamericana para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Pessoas com Deficiência.

Análise do funcionamento institucional e administrativo do órgão

a) Estrutura institucional

A CNDH é uma instituição autônoma de âmbito constitucional estabelecida no Artigo 102, seção B, da Constituição Mexicana. O propósito essencial da CNDH é a "proteção, observância, promoção, estudo e disseminação dos direitos humanos protegidos pelo sistema jurídico mexicano" (art. 2 LCNDH). Com esse objetivo, a natureza da CNDH adere ao primeiro Princípio de Paris.

Assim sendo, ela possui jurisdição em todo o México a fim de ouvir denúncias relacionadas a violações de direitos humanos atribuíveis a servidores públicos federais, à exceção do Poder Judiciário. Ela também tem competência no caso de servidores públicos federais ou entidades municipais ou federais estarem envolvidos no mesmo evento (art. 3 LCNDH).

A estrutura da CNDH é composta pelas seguintes entidades: Presidência; Conselho Consultivo (composto por dez conselheiros); 06 Cargos de Visitação Geral; Diretoria Executiva do Mecanismo Nacional para Prevenção da Tortura; Secretaria Executiva; Secretaria Técnica do Conselho Consultivo; Coordenação Geral de Administração e Finanças; Diretoria Geral para disseminação dos direitos humanos; Diretoria Geral para denúncias e orientações; Diretoria Geral para estratégia e planejamento institucional; Coordenação Geral para acompanhamento de recomendações e assuntos jurídicos; Centro Nacional de Direitos Humanos (CENADEH); e o Órgão de Controle Interno.⁸²

O Presidente da CNDH exerce a representação legal do órgão e é responsável pela formulação das diretrizes gerais para atividades administrativas e pela determinação das medidas específicas que ele/a considerar adequadas.

As competências temáticas dos Cargos de Visitação Geral podem ser resumidas conforme mencionado abaixo:

- Primeiro Cargo de Visitação Geral: supervisiona quatro programas especiais, o Programa de Pessoas Supostamente Desaparecidas; Programa para Crianças e Assuntos da Família; Programa de Assistência às Vítimas de Crimes, Programa de Direitos Humanos e HIV-AIDS e Diretoria Geral de Assistência às Pessoas com Deficiência. Além disso, dentre suas atribuições encontra-se a execução das atividades necessárias à realização, por meio da conciliação, da solução das reclamações apresentadas pelas partes.
- Segundo Cargo de Visitação Geral: ouve denúncias relacionadas à tortura, ao desaparecimento forçado e às execuções extrajudiciais, dentre outras.

⁸² <https://www.cndh.org.mx/cndh/estructura>

- Terceiro Cargo de Visitação Geral: trata de denúncias em geral e, em particular, aquelas relativas a questões penitenciárias ou relacionadas a atos cometidos nas prisões que supostamente violam os direitos humanos.
- Quarto Cargo de Visitação Geral: recebe e processa denúncias oriundas de povos e indivíduos indígenas; exerce o trabalho de disseminação e treinamento sobre direitos humanos dos povos indígenas; pesquisa e publica todos os tipos de documentos sobre questões relacionadas ao assunto; e, principalmente, defende os direitos fundamentais de presos, réus e pessoas condenadas de origem indígena, tanto na jurisdição federal quanto na comum. Também é responsável pelo Programa de Assuntos relativos a Mulheres e à Igualdade de Gênero.
- Quinto Cargo de Visitação Geral: supervisiona os programas de Assistência a Migrantes, Tráfico de Pessoas e Delitos contra Jornalistas e Defensores dos Direitos Humanos e Civis.
- Sexto Cargo de Visitação Geral: possui jurisdição sobre assuntos trabalhistas, ambientais, culturais, econômicos e sociais.

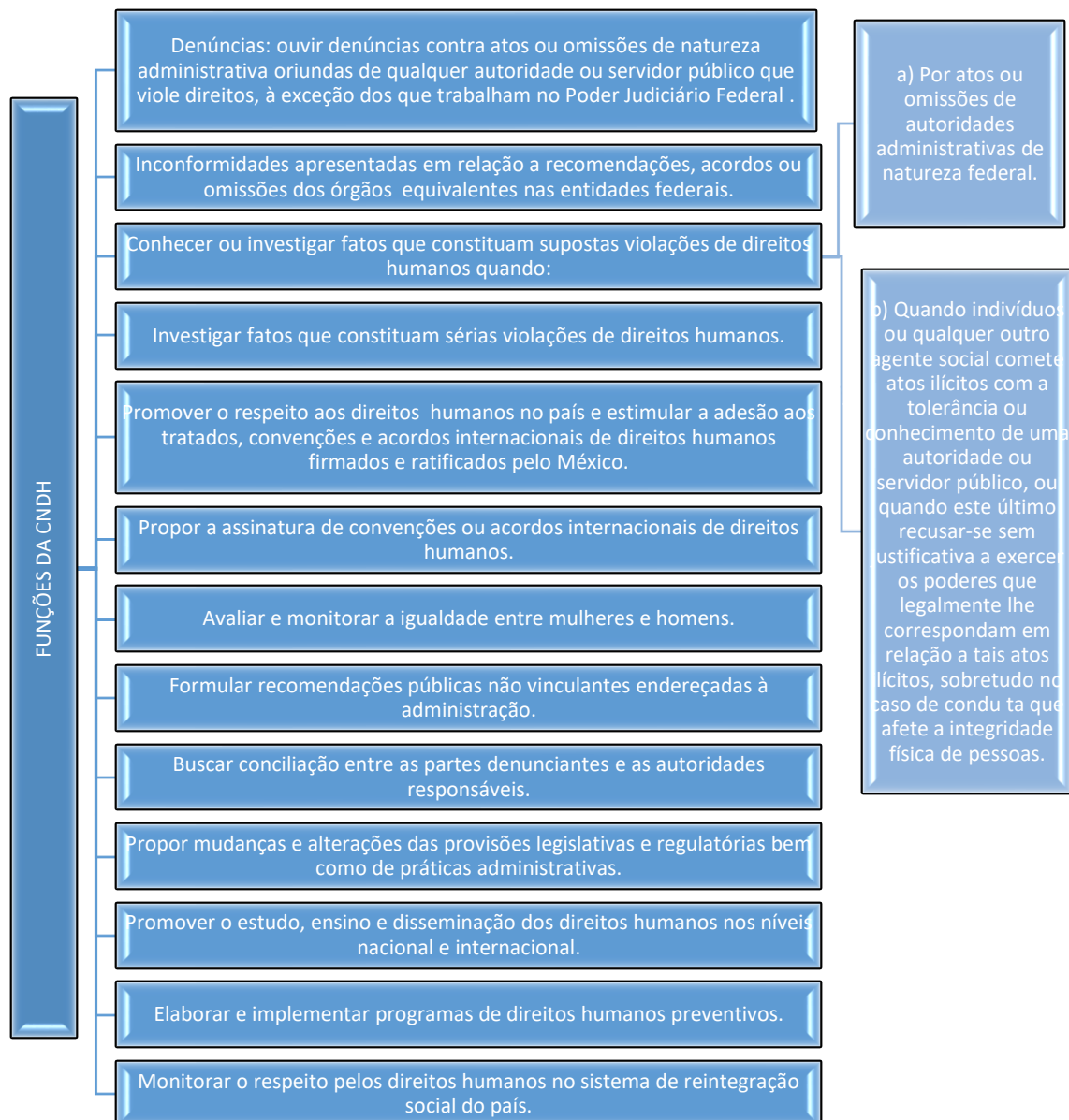
Além disso, para os propósitos deste relatório, cabe ressaltar que a Secretaria Executiva é o órgão responsável pelas atividades da CNDH na arena internacional e pela promoção de questões internacionais em âmbito doméstico, bem como pela disseminação da legislação internacional de direitos humanos. No desempenho de suas funções, ela promove e desenvolve atividades de acompanhamento, cooperação técnica, intercâmbio de informações e de experiências com instituições nacionais em prol da promoção e defesa dos direitos humanos.

b) Funções

Em suas Observações Gerais, o SCA considera essa característica como um dos “Requisitos Essenciais dos Princípios de Paris”: “G.O. 1.2 Mandato de direitos humanos. Todas as INDHs devem ter mandatos legislativos com funções específicas para promover e proteger os direitos humanos. A interpretação de ‘promoção’ do SCA inclui as funções que buscam criar uma sociedade na qual os direitos humanos sejam compreendidos e respeitados da forma mais ampla. Tais funções podem incluir educação, treinamento, aconselhamento, atividades comunitárias e a defesa de interesses públicos. As funções de ‘proteção’ podem ser entendidas como sendo as que abordam e buscam prevenir violações reais de direitos humanos. Essas funções incluem monitoramento, inquérito, investigação e relatoria de violações de direitos humanos e podem incluir o processamento de denúncias individuais. O mandato de uma INDH deve ser interpretado de maneira ampla, liberal e propositiva a fim de promover uma definição progressista de direitos humanos que inclua todos os direitos estabelecidos em instrumentos internacionais, regionais e domésticos, incluindo-se aí os direitos econômicos, sociais e culturais (...).”⁸³

⁸³ GANHRI, Observações Gerais do Subcomitê de Certificação, Genebra, 21 de fevereiro de 2018.

A CNDH possui funções amplas baseadas nas provisões do Artigo 102 (B) da Constituição Mexicana e do Artigo 06 da LCNDH. Essas funções, estabelecidas do ponto de vista constitucional e legal, têm sido essenciais para a classificação “A” da CNDH, uma vez que essa instituição adere inteiramente aos Princípios de Paris no que tange à sua competência e atribuições. Estas últimas podem ser ilustradas a seguir:



Por outro lado, de acordo com o Artigo 105, seção II, parágrafo g) da Constituição Mexicana, a Presidência da CNDH pode impetrar ações de inconstitucionalidade perante a Suprema Corte de Justiça da Nação, dentro de trinta dias corridos após a

publicação da decretação, reforma ou modificação de leis federais, estaduais ou do Distrito Federal, bem como tratados internacionais, quando considerar que as mesmas violam os direitos humanos e são incompatíveis com o texto constitucional ou com tratados internacionais firmados pelo Estado Mexicano.

c) Autonomia administrativa e política

A independência da CNDH foi consolidada em 1999, com a reforma do Artigo 102 (B) da Constituição, que lhe outorgou autonomia gerencial e orçamentária, status de pessoa jurídica e seus próprios ativos. Essas características também estão refletidas no Artigo 02 da LCNDH.

Além de sua natureza jurídica como instituição autônoma, a CNDH adere às três garantias de independência e pluralismo estabelecidas nos Princípios de Paris, os quais resumidamente se referem: à nomeação de seu chefe; sua infraestrutura e suficiência de recursos (veja o ponto “d”); e à estabilidade do mandato de seus membros.

De acordo com o artigo 10 da LCNDH, o presidente da instituição é eleito em votação qualificada correspondente ao voto de dois-terços dos membros da Câmara de Senadores presentes ou, em seu recesso, pela Comissão Permanente do Congresso da União. Com o intuito de assegurar o pluralismo na eleição do chefe da CNDH, o mesmo artigo determina que para sua eleição, a comissão correspondente do Senado necessita conduzir uma busca ampla dentre as organizações sociais que representam os diferentes setores da sociedade, assim como dentre órgãos públicos e privados que promovam ou defendam os direitos humanos. Como resultado dessa busca, a comissão correspondente propõe uma lista curta de candidatos ao plenário da Câmara, a partir da qual o chefe da CNDH será escolhido. Informações adicionais referentes aos procedimentos de eleição do Presidente da CNDH podem ser encontradas nos Artigos 10 Bis e 10 Ter da LCNDH.

No tocante à estabilidade do cargo, o Artigo 11 da LCNDH estipula que o chefe da CNDH deverá atuar por um período de cinco anos e poderá ser reeleito uma única vez. Além disso, o presidente da CNDH poderá ser removido do cargo e, se necessário, sujeito a procedimentos jurídicos, apenas e em função das causas e por meio dos procedimentos estabelecidos na Constituição Mexicana. Nesse caso, ele/ela será substituído/a temporariamente pelo Primeiro Oficial Geral de Visitação (art. 14 da LCNDH).

Outros aspectos da posição tanto do presidente quanto dos oficiais de visitação geral que são regulamentados na LCNDH e que contribuem para a atuação independente da CNDH são: 1. Incompatibilidade com o desempenho de qualquer outra posição, emprego ou profissão, exceto atividades acadêmicas (art. 12); e 2. O fato de que eles não podem ser detidos ou sujeitos a processos de natureza civil, criminal ou administrativa em virtude das opiniões e recomendações que formulam ou pelos atos que executam no exercício de suas obrigações (art. 13).

d) Recursos

No tocante aos recursos materiais, o Título VI da LCNDH trata do patrimônio e do orçamento da CNDH e estabelece que terá seu próprio patrimônio, para o qual o governo federal deve fornecer à mesma os recursos materiais e financeiros com vistas ao seu funcionamento adequado (art. 75). Assim sendo, a CNDH tem o poder de preparar seu esboço de orçamento anual, o qual é enviado diretamente à Secretaria de Estado competente para os procedimentos correspondentes (art.76).

Da mesma forma, o regime trabalhista dos funcionários da CNDH é estabelecido no Artigo 74 da LCNDH, a qual determina que a equipe que fornece serviços à CNDH estará sujeita às provisões do Artigo 123 (B) da Constituição Mexicana e à Legislação Federal de Trabalhadores do Estado. Além disso, todos os servidores públicos que fazem parte da CNDH são considerados trabalhadores fidedignos em virtude da natureza das funções que desempenham.

A CNDH possui meios financeiros suficientes para executar suas atividades. Em comparação com outras INDHs, o orçamento da CNDH foi considerado um dos mais altos do mundo e o mais elevado da América Latina, tanto que em 2021 a própria CNDH apresentou uma redução do seu orçamento aprovado, que significou um decréscimo de 13% em termos reais comparado ao orçamento aprovado para o ano fiscal de 2020. De acordo com seu Relatório Anual: "com este orçamento, a CNDH pretende deixar de ser um dos órgãos de defesa dos direitos humanos mais caros do mundo, garantindo a realização de seus resultados através da revisão e aprimoramento de sua estrutura institucional, bem como do uso eficiente e responsável de seus recursos, com base nos regulamentos aplicáveis e com uma opção preferencial clara voltada ao fortalecimento das áreas prioritárias de assistência direta às vítimas e às pessoas em risco de terem seus direitos humanos violados".⁸⁴ Para o Ano Fiscal de 2022, o orçamento aprovado da CNDH chega à soma de 1,722 bilhões de pesos, cifra que representa um aumento de 42 milhões de pesos relativamente ao ano de 2021.⁸⁵

A CNDH está atravessando um processo de transformação em sua vida institucional que inclui reorganização interna, reestruturação orçamentária e gestão de recursos. Essa transformação teve início com a administração atual em 2020 e ainda é prematuro fazer uma avaliação a esse respeito.⁸⁶

Em suas Observações Gerais, o SCA considera essa característica como sendo um dos "Requisitos Essenciais dos Princípios de Paris": "G.O. 1.10 Financiamento adequado

⁸⁴ CNDH, Relatório Anual 2021, p. 346.

⁸⁵ <https://diputadosmorena.org.mx/avala-la-comision-de-derechos-humanos-su-opinion-respecto-de-la-propuesta-del-pef-para-el-ejercicio-2022/>

⁸⁶ CNDH, Relatório Anual 2021, p. 257.

das INDHs. Com o intuito de funcionar de modo eficaz, uma INDH deve contar com um nível adequado de financiamento a fim de garantir sua independência e sua capacidade de determinar suas prioridades e atividades de maneira livre. Ela deve também ter o poder de alocar fundos de acordo com suas prioridades. Em particular, o financiamento adequado deverá, num grau razoável, assegurar a realização gradual e progressiva do aprimoramento das operações da INDH e o cumprimento de seu mandato (...).⁸⁷

e) Trabalho cooperativo com outras instituições para a proteção dos direitos humanos

A CNDH tem competência para resolver casos de não conformidade com as recomendações, acordos ou omissões dos órgãos equivalentes nos estados federais e de não aceitação de suas recomendações por parte das autoridades, bem como da adesão deficiente às mesmas. De modo análogo, caso haja uma queixa em razão de omissão ou inatividade no tocante a um assunto que a CNDH considere importante e no qual o órgão estatal talvez mostre lentidão de resposta, a entidade federal pode assumir a competência para lidar com a questão (art. 60 LCNDH).

Dentre os acordos de cooperação existentes entre a CNDH e as entidades federais, pode-se ressaltar que a Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH), a Comissão Estadual de Direitos Humanos (CEDH) de Durango e 48 Organizações locais da Sociedade Civil firmaram um acordo de cooperação em prol da dignidade das pessoas e da consolidação do Estado de Direito constitucional e democrático no Estado de Durango.⁸⁸ De modo semelhante, a Comissão Nacional de Direitos Humanos considerou necessário consolidar ferramentas eficazes para a proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes (NNA), especialmente daquelas que são migrantes, e para tanto firmou um acordo de cooperação com a Comissão Estadual de Direitos Humanos (CEDH) de Chiapas.⁸⁹

Finalmente, cabe salientar que, no caso de não haver um escritório da CNDH em local próximo à pessoa que queira fazer uma denúncia, essa pessoa pode se dirigir à Comissão estadual e o órgão estadual em questão irá encaminhar a reclamação à CNDH para processamento.

Em suas Observações Gerais, o SCA considera essa característica como um dos “Requisitos Essenciais dos Princípios de Paris”: “G.O. 1.5 Cooperação com outros órgãos de direitos humanos. O engajamento frequente e construtivo com todas as partes envolvidas relevantes é essencial a fim de que as INDHs cumpram seus mandatos de modo eficaz. As INDHs devem desenvolver, formalizar e manter relações de trabalho, como considerarem adequado, com outras instituições domésticas estabelecidas para

⁸⁷ GANHRI, Observações Gerais do Subcomitê de Certificação, Genebra, 21 de fevereiro de 2018.

⁸⁸ https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-06/COM_2021_157.pdf

⁸⁹ https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-03/COM_2021_060.pdf

a promoção e proteção dos direitos humanos, incluindo-se aí instituições estatutárias subnacionais de direitos humanos e instituições temáticas, bem como a sociedade civil e organizações não-governamentais”.⁹⁰

f) Participação em órgãos de direitos humanos regionais e internacionais

A CNDH tem se caracterizado por sua participação ativa em vários fóruns internacionais, incluindo sua participação e liderança nas três principais redes internacionais de INDHs. Em suas Observações Gerais, o SCA considera essa característica como sendo um dos “Requisitos Essenciais dos Princípios de Paris”: “G.O. 1.4 Interação com o sistema internacional de direitos humanos”.⁹¹

i. Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI)

O Comitê Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais para Promoção e Proteção dos Direitos Humanos (ICC) foi estabelecido em 1991 com o intuito de manter a cooperação e assegurar o contato frequente entre as INDHs. O ICC é chefiado por um Presidente e um Vice-Presidente, uma posição ocupada pela CNDH de 1997 até 2006. Da mesma forma, durante o período de Luis Raúl González Pérez (de 16 de novembro de 2014 a 15 de novembro de 2019), o Presidente da CNDH era membro do Escritório do Comitê Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais para Promoção e Proteção dos Direitos Humanos e Presidente do Comitê Financeiro do Comitê de Coordenação das Instituições Nacionais para Promoção e Proteção dos Direitos Humanos. Por meio desse órgão, a CNDH apoiou a criação de várias INDHs na região latino-americana. A importância do ICC permitiu ao mesmo tempo defender junto ao Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos um status adequado para as INDHs a fim de que participassem como órgãos independentes e autônomos nas reuniões de direitos humanos da ONU. Igualmente, a CNDH foi anfitriã da 12ª Conferência Internacional do ICC na cidade de Mérida em outubro de 2015, na qual participaram 120 países. Por ocasião dessa Conferência foi aprovada a “Declaração de Mérida”, na qual foi proposta a mudança do nome da organização para Aliança Global das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI),⁹² proposta essa que foi adotada em Genebra em março de 2016.

⁹⁰ GANHRI, Observações Gerais do Subcomitê de Certificação, Genebra, 21 de fevereiro de 2018.

⁹¹ GANHRI, Observações Gerais do Subcomitê de Certificação, Genebra, 21 de fevereiro de 2018.

⁹² <https://ganhri.org/membership/>

ii. Rede de Instituições Nacionais para Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Continente Americano

No plano da Rede de Instituições Nacionais para Promoção e Proteção dos Direitos Humanos nas Américas,⁹³ o Presidente da CNDH ocupou a posição de Secretário Pro Tempore e posteriormente serviu como Secretário Geral da Rede até 2008 e em 2016, o Presidente da CNDH foi membro do Comitê de Coordenação da Rede.

iii. Federação Ibero-americana de Ouvidores

Em 1995, a CNDH foi um dos principais atores na criação da Federação Ibero-americana de Ouvidores (FIO),⁹⁴ cuja missão é assegurar cooperação interinstitucional e o intercâmbio de boas práticas que permitam um desenvolvimento mais eficiente das tarefas das Ouvidorias Ibero-americanas. Dentro da estrutura da FIO, o Presidente da CNDH foi o Coordenador do Observatório Ibero-americano de Violações de Direitos Humanos contra Migrantes e Vítimas de Tráfico Humano. A CNDH foi anfitriã de quatro reuniões realizadas pela FIO. Em 2014, a CNDH, tendo ocupado a presidência da FIO desde 2013, foi anfitriã da XIX Assembleia Geral e do Congresso Internacional daquela organização.

iv. Cooperação com órgãos internacionais e regionais de direitos humanos

De modo semelhante, a CNDH tem se caracterizado por suas relações de cooperação e colaboração com organizações internacionais, tanto universais como regionais, a fim de promover a proteção dos direitos humanos e a adesão aos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o México é signatário.

- Nações Unidas: No âmbito do arcabouço do sistema das Nações Unidas (ONU), a CNDH fortaleceu seu relacionamento com os mecanismos e órgãos dos tratados do sistema, com o Conselho de Direitos Humanos e seus procedimentos especiais, bem como o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.⁹⁵
- Sistema Interamericano de Direitos Humanos: a CNDH mantém um relacionamento próximo tanto com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos como com a Corte Interamericana de Direitos Humanos, executando várias parcerias que incluem medidas provisórias e a promoção e educação na área dos direitos humanos.⁹⁶

⁹³ <https://www.rindhca.org/>

⁹⁴ <http://www.poetalfio.org>

⁹⁵ CNDH, Relatório Anual 2021, p. 225 - 227.

⁹⁶ Ibid., 227-228.

Adesão às recomendações de direitos humanos e acompanhamento

Muito embora cada Inspeção Geral faça o respectivo acompanhamento das Recomendações emitidas na área de sua competência, com o Acordo do Conselho Consultivo da Comissão Nacional de Direitos Humanos, através do qual vários artigos dos Regulamentos Internos da Comissão Nacional de Direitos Humanos foram modificados e acrescentados em 14 de maio de 2012, publicado no Diário Oficial da Federação em 21 de maio de 2012, criou-se a Diretoria Geral para Acompanhamento das Recomendações. Essa Diretoria é responsável pela análise, avaliação e promoção do acompanhamento das Recomendações emitidas pela Comissão Nacional a fim de garantir o cumprimento das mesmas (artigos 21, seção IX e 32 dos Regulamentos Internos da Comissão Nacional de Direitos Humanos). Cabe destacar que essa entidade também é responsável por desempenhar as funções de escritório de articulação em prol da transparência e acesso às informações públicas, nos termos da Lei Federal de Transparência e Acesso às Informações Governamentais Públicas e à luz dos Regulamentos da CNDH sobre Transparência e Acesso à Informação.

A Diretoria Geral para Acompanhamento de Recomendações possui um sistema informatizado denominado "Sistema para Análise dos Processos Relacionados ao Acompanhamento de Recomendações". Esse mecanismo tem por objetivo consolidar-se como um sistema de acompanhamento online no qual todas as áreas e Oficiais de Visitação Geral encontram-se articulados no monitoramento de Recomendações e que permite a geração de relatórios acerca da adesão ou não por parte das autoridades no que tange às Recomendações individuais da CNDH (como se pode ver no Relatório Anual da CNDH de 2015).

O documento gerado pelo sistema, denominado em espanhol "Cédula Recomendación en Seguimiento", contém informações de acompanhamento para cada recomendação, tanto por ponto de recomendação quanto por adesão pela autoridade. Além disso, no Sistema de Acompanhamento, as informações são organizadas com base num catálogo que associa as violações aos direitos fundamentais supostamente violados. Ao mesmo tempo, o sistema classifica a adesão por parte das autoridades às recomendações de acordo com três critérios:



Em suas Observações Gerais, o SCA considera essa característica como sendo um dos "Requisitos Essenciais dos Princípios de Paris": "G.O. 1.6 As recomendações presentes nos relatórios anuais, especiais e temáticos das INDHs servem para enfatizar as

principais preocupações nacionais na área de direitos humanos e fornecem um meio através do qual esses órgãos podem fazer recomendações sobre direitos humanos e monitorar o respeito às mesmas por parte das autoridades públicas. As INDHs, como parte de seu mandato de fomentar e proteger os direitos humanos, devem executar ações de acompanhamento relativas às recomendações contidas nesses relatórios e publicar informações detalhadas sobre as medidas adotadas ou não pelas autoridades públicas no tocante à implementação de recomendações ou decisões específicas. Com vistas a cumprir seu mandato de proteção, uma INDH deve não apenas monitorar, investigar e elaborar relatórios sobre a situação dos direitos humanos no país, mas também efetuar atividades de acompanhamento rigorosas e sistemáticas para promover e defender a implantação de suas recomendações e dos resultados de suas investigações, bem como proteger as pessoas cujos direitos foram infringidos. As autoridades públicas são estimuladas a reagir às recomendações das INDHs de forma tempestiva e fornecer informações detalhadas sobre ações de acompanhamento práticas e sistemáticas, conforme se façam necessárias, no tocante às recomendações da INDH”.⁹⁷

Resumo das Atividades do órgão e seu impacto nos últimos 5 anos

PRODUÇÃO E INCIDÊNCIA	2021 ⁹⁸	2020 ⁹⁹	2019 ¹⁰⁰	2018 ¹⁰¹	2017 ¹⁰²
Cartas de denúncia recebidas	65.303	58.722	55.824	--	45.639
Relatórios especiais	10 (5 relatórios especiais 3 relatórios de casos atendidos 2 relatórios de diagnóstico)	2 relatórios especiais. 3 pronunciamentos e 1 estudo.	13	6	4

⁹⁷ GANHRI, Observações Gerais do Subcomitê de Certificação, Genebra, 21 de fevereiro de 2018.

⁹⁸ CNDH, Relatório Anual 2021.

⁹⁹ CNDH, Relatório Anual 2020.

¹⁰⁰ CNDH, Relatório Anual 2019.

¹⁰¹ CNDH, Relatório Anual 2018.

¹⁰² CNDH, Relatório Anual 2017.

Ações de inconstitucionalidade	115 (109 com solução favorável, 67 Resolvidos pela Suprema Corte de Justiça da Nação)	113	<p>De 16 de novembro de 2014 a 30 de setembro de 2019, houve 220 denúncias de inconstitucionalidade perante a SCJN, das quais 17 foram contra normas emitidas pelo Congresso da União, enquanto as 203 restantes foram apresentadas contra provisões aprovadas por órgãos legislativos locais.</p> <p>A SCJN apreciou 108 ações de inconstitucionalidade promovidas pela CNDH, das quais 09 correspondem a leis em vigor nos níveis federal ou nacional e 99 a leis aprovadas por órgãos legislativos locais, além de leis estaduais e da Cidade do México.</p> <p>- 2017: 34 processos de ações de inconstitucionalidade. A SCJN apreciou 22 ações de inconstitucionalidade por parte desta Comissão Nacional, determinando em 14 delas a nulidade constitucional de pelo menos um artigo contestado.</p> <p>2018: 53.</p>		
Recomendações	155 (146 R. particulares, 2 R. Gerais, 7 R. por graves violações dos DHs)	103 (90 R. individuais, 2 R. Gerais, 11 Recomendações por Sérias Violações de Direitos Humanos).	121 (99 R. individuais e 15 R. por sérias violações). Sérias Violações. 7 R. Gerais)	101 (90 R. Particulares; 3 R. Gerais; 8 R. por sérias violações)	97 (81 R. Individuais; 5 R. Sérias Violações; 8 R. Prevenção de Tortura, e 3 R. Gerais) 97 R. prevenção de tortura e 3 R. Gerais).
Recomendações por sérias violações de direitos humanos	7	11	7	8	5

Estratégia de certificação da cndh junto ao subcomitê de certificação da GANHRI

A estratégia de certificação da CNDH foi a de aderir aos Princípios de Paris, obtendo, por conseguinte, o status “A” do Subcomitê de Certificação em 1999, logo que sua independência e autonomia foram consagradas na Constituição Mexicana. Posteriormente, essa certificação foi revista em outubro de 2006; em outubro de 2011; em novembro de 2016 e em dezembro de 2020, além de uma revisão especial levada a cabo em junho de 2021. Em todos os procedimentos de revisão, o status “A” da CNDH foi mantido, tendo sido fundamental o status constitucional da instituição, que inclui sua autonomia administrativa e orçamentária e suas amplas competências em prol da promoção e proteção dos direitos humanos.¹⁰³

Em suas Observações Gerais, o Subcomitê de Certificação considera esse regulamento como o número um dos “Requisitos essenciais dos Princípios de Paris”: “G.O. 1.1 O estabelecimento de INDHs. Uma INDH deve ser estabelecida num texto constitucional ou legislativo com suficientes detalhes a fim de assegurar que a INDH tenha independência e um mandato claro. Em particular, o mesmo deve especificar o papel da INDH bem como suas funções, poderes, financiamento e linhas de responsabilização, além do mecanismo de nomeação dos seus membros e a duração dos mandatos dos mesmos. O estabelecimento de uma INDH por outros meios, tais como instrumento do Poder Executivo, não garante proteção suficiente para assegurar continuidade e independência”.¹⁰⁴

Boas práticas	Pontos Fracos
1. Reconhecimento constitucional.	1. Relação deficiente com as organizações da sociedade civil.
2. Configuração jurídica.	2. Na prática, problemas de independência do chefe da instituição frente ao Poder Executivo, dependendo de quem presida a instituição. Por exemplo, durante a presidência de Raúl Plascencia Villanueva, houve críticas severas relacionadas à atuação da CNDH no caso de sérias violações de direitos humanos.

¹⁰³ GANHRI, CERTIFICADO PELA ALIANÇA GLOBAL DAS INSTITUIÇÕES NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS, Status de certificação desde 28 de dezembro de 2021.

¹⁰⁴ GANHRI, Observações Gerais do Subcomitê de Certificação, Genebra, 21 de fevereiro de 2018.

3. Competências amplas.	3. Resposta insuficiente a violações de direitos humanos. Em vários casos, houve alegações de que a CNDH estava restringindo suas próprias competências.
4. Estrutura interna dividida em áreas temáticas e programas de ação específicos.	4. A grande estrutura interna da CNDH pode gerar práticas burocráticas. Na prática, houve questionamentos acerca dos cargos mais elevados da instituição, que estaria atuando como uma burocracia privilegiada devido aos altos salários pagos.
5. Recursos materiais suficientes.	
6. Recursos humanos com estabilidade garantida.	
7. Participação em organizações internacionais.	
8. Sistema estruturado para acompanhamento de recomendações de direitos humanos.	

Conclusões

A Comissão Nacional de Direitos Humanos do México, a CNDH, é uma instituição consolidada e autônoma com status constitucional e uma estrutura institucional sólida para responder às suas amplas competências. Além disso, o orçamento do CNDH é um dos mais altos do mundo para esse tipo de instituição. No entanto, a institucionalização do que hoje é o CNDH tem sido um processo ativo que exigiu várias reformas constitucionais e legais. Esse processo contínuo de reforma tem contribuído tanto para sua consolidação institucional quanto para a promoção das garantias de direitos humanos no país.

As reformas no marco normativo do CNDH têm favorecido o fortalecimento institucional do CNDH e sua autonomia. Essas reformas são boas práticas que podem ser adotadas pelo Brasil, pois mostram que os marcos normativos, inclusive os constitucionais, não devem ser estáticos, mas, ao contrário, devem ser transformados para responder às mudanças e às necessidades institucionais e sociais. Assim, o arcabouço normativo e as características institucionais do CNDH permitiram-lhe não apenas obter, mas manter o Subcomitê de Credenciamento da classificação A desde 1999. Esses regulamentos e características institucionais são garantia de sua independência e autonomia perante em relação a outros ramos do governo.

Devemos destacar a importância da reforma constitucional de 2011 para os direitos humanos no México. Essa reforma trouxe mudanças importantes nos poderes e competências do CNDH. Estas incluem a obrigação das autoridades de responder às recomendações emitidas pelo Provedor de Justiça e, caso não as aceitem, de publicar as razões para não as aceitarem. Quando as recomendações do CNDH não são acatadas ou cumpridas, o Senado pode convocar as autoridades responsáveis ou servidores públicos para comparecerem perante ele, para que justifiquem sua recusa, dando maior força às resoluções do CNDH.

Em relação à mesma reforma, deve-se lembrar que a Constituição Política reconhece que todas as pessoas gozam dos direitos humanos reconhecidos nos tratados internacionais dos quais o México é parte, bem como das garantias de sua proteção. Assim, a competência do CNDH estende-se aos direitos reconhecidos nesses instrumentos internacionais. Com a reforma constitucional de 2011, o CNDH tem competência para propor ações que visem a contestar normas contrárias aos direitos humanos consagrados não apenas no ordenamento jurídico mexicano, mas também nos tratados internacionais assinados pelo México.

No entanto, embora o CNDH tenha desempenhado um papel valioso na identificação e denúncia de violações de direitos humanos no México e, em alguns casos, tenha promovido a adoção de medidas para saná-las, o marco normativo não é suficiente e as ações da instituição dependem em grande parte medida na determinação e vontade de seu chefe e funcionários para agir.

Assim, na prática, o CNDH tem tido altos e baixos em sua atuação, pois não exerceu plenamente seu amplo mandato ou utilizou com eficiência seus vastos recursos materiais e humanos. Entre os casos de violações de direitos humanos em que o CNDH tem sido amplamente questionado por sua atuação deficiente, podemos apontar os assassinatos de mulheres em Ciudad Juarez, devido ao atraso de mais de cinco anos no seguimento de suas próprias recomendações (1998 -2003).

Em suma, é oportuno e necessário que a avaliação do cumprimento dos Princípios de Paris seja dinâmica e periódica, a fim de verificar a real adaptação dessas instituições a eles e garantir que não percam sua autonomia e independência em relação aos poderes públicos.

Defensoria Pública da Colômbia

Antecedentes da sua criação

A Constituição Política de 1991 significou um grande avanço para a proteção e a promoção dos Direitos Fundamentais na República da Colômbia. Foi a primeira vez em que se criaram as condições de viabilidade para que uma cultura de direitos fundamentais conseguisse ter reconhecimento e vigência na sociedade. Até aquela ocasião, a linguagem dos direitos fundamentais carecia de reconhecimento social, político e jurídico. Havia certa recusa no tocante a uma cultura fundada nos direitos fundamentais, fomentando-se até mesmo a perseguição aos defensores dos Direitos Humanos.

Todo esse quadro mudou em 1991, quando a nova Carta Política resultou de um consenso social e da luta dos cidadãos pela paz e pelo respeito aos direitos e liberdades de todas as pessoas. Tentou-se, com isso, pôr fim a um clima de extrema violência proveniente não apenas de criminosos e de atores sociais insurgentes, mas também do Estado propriamente dito. Reconheceu-se também que a Colômbia possuía uma rica realidade multicultural com uma forte mestiçagem, e que tal realidade social heterogênea tinha de ser reconhecida pelos Constituintes, pelo Poder e pelo Direito. O reconhecimento de tal pluralidade, bem como de uma cultura de tolerância e inclusão, tinha por objetivo fortalecer as frágeis instituições democráticas colombianas e substituí-las por um ambiente de respeito aos direitos e às liberdades.

Foi também no contexto dessa nova Constituição que surgiu a Defensoria Pública da República da Colômbia, um órgão adjunto ao Ministério Público cuja missão é promover os direitos fundamentais na sociedade colombiana e, a partir dessa promoção e em cooperação com outras instituições tanto públicas como privadas, criar e consolidar uma cultura humanista que gire em torno de direitos e liberdades. Por outro lado, como uma Instituição do Poder, a mesma deve assegurar que todos os poderes públicos e privados respeitem e garantam os direitos fundamentais de todas as pessoas, e seu objetivo central é combater as violações dos direitos fundamentais, tanto em questões de sua prevenção como no que tange ao seu restabelecimento e reparação sempre que tais violações ocorram.¹⁰⁵

A Defensoria Pública se consolidou como uma instituição digna de crédito no que se refere à proteção e à promoção dos direitos fundamentais, e isso se vê refletido no reconhecimento que o povo colombiano tem depositado nela. De acordo com o Relatório de 2015 sob o título *A Cultura Política da Democracia na Colômbia*, a Defensoria Pública é a instituição de proteção de direitos que desperta o mais alto grau de confiança nos cidadãos colombianos. No caso de serem vítimas de uma violação dos direitos humanos, os mesmos recorreriam à Defensoria antes que a qualquer outra instituição, como a Procuradoria ou a Polícia. Nesse mesmo Relatório, deduz-se também que a

¹⁰⁵ Pabón Arrieta, Juan Antonio. “La autonomía orgánica de la Defensoría del Pueblo en Colombia y su independencia como garantía de los derechos fundamentales”, *La protección de los derechos humanos por las defensorías del pueblo. Actas del Primer Congreso del PRADPI*, Escobar Roca, Guillermo (Ed.). Dykinson S.L., Madrid, 2013, p. 1028.

percepção dos cidadãos no que tange ao acesso à instituição melhorou substancialmente em relação aos anos anteriores.¹⁰⁶

Análise do arcabouço jurídico

a) Nível nacional

A Constituição Colombiana de 1991 regulamenta, nos artigos 281, 282, 283 e 284, a figura do Defensor e a Instituição da Defensoria.¹⁰⁷ Nesse sentido, o artigo 281 define sua natureza, forma de eleição e período de mandato:

«O Defensor Público fará parte do Ministério Público e exercerá suas funções sob a direção suprema do Procurador Geral da Nação. O mesmo será eleito pela Câmara dos Representantes para um período de quatro anos a partir de uma lista tríplice elaborada pelo Presidente da República».¹⁰⁸

Por sua vez, o artigo 283 estipulava que:

Artigo 283. A Lei determinará os assuntos referentes à organização e ao funcionamento da Defensoria Pública como entidade autônoma do ponto de vista administrativo e orçamentário.¹⁰⁹

Os temas estipulados no número 283 foram desenvolvidos na Lei 24 de 15 de dezembro de 1992, na qual foram concedidas à Defensoria suas competências atuais. De tal modo, procedeu-se ao estabelecimento do funcionamento da Instituição Nacional dos Direitos Humanos. No caso específico do artigo 01 da Lei, determinou-se a natureza jurídica da Defensoria, bem como o Mandato Geral a ela outorgado:

«A Defensoria Pública é um organismo que faz parte do Ministério Público, exerce suas funções sob a direção suprema do Procurador Geral da Nação e à mesma cabe, essencialmente, zelar pela promoção, pelo exercício e pela divulgação dos direitos humanos. A Defensoria Pública possui autonomia administrativa e orçamentária».¹¹⁰

A Lei 24 de 1992 estabelece a autonomia administrativa e orçamentária da Entidade com o reconhecimento prévio da Procuradoria Geral como cabeça do Ministério Público (Artigo 1o). O trabalho permanente – em cooperação e sem duplicidade de esforços – gerou para a Defensoria a especialização na promoção e divulgação dos direitos humanos no território nacional com o apoio de defensorias regionais e seccionais, o que permitiu sua consolidação como uma instituição próxima aos colombianos.¹¹¹

Outra lei que marca o trabalho da Defensoria é a Lei 941 de 14 de janeiro de 2005, que criou o Sistema Nacional da Defensoria Pública, no qual a Constituição Política, com

¹⁰⁶ García Sánchez, Miguel; Motalvo, Jorge Daniel; Seligson, Mitchell A. *Cultura política de la democracia en Colombia, 2015. Actitudes democráticas en zonas de consolidación territorial*, Vanderbilt University, USAID, Universidad de los Andes. p. 59.

¹⁰⁷ Ramírez Calderón, Cristina. “III Colombia”, *Defensorías del Pueblo en Iberoamérica*, Escobar Roca, Guillermo (Ed.), Thomson-Aranzadi, 2008, p. 73

¹⁰⁸ Constituição Política da Colômbia, art. 281.

¹⁰⁹ Constituição Política da Colômbia, art. 283.

¹¹⁰ Lei 24 de 15 de dezembro de 1992, art. 1.

¹¹¹ Pérez Portillo, Soraya. “La Defensoría del Pueblo”. *Revista Derecho del Estado* 21, 2008, p. 112.

seu desenvolvimento legislativo mediante a Lei 24 de 1992, atribuiu à Defensoria Pública:

«O Sistema Nacional da Defensoria Pública tem por finalidade prover o acesso das pessoas à Administração da Justiça em questões penais, em condições de igualdade e nos termos do devido processo legal com respeito aos direitos e garantias substanciais e processuais». ¹¹² Esta última lei viria a ser desenvolvida pelo Decreto 3564 de 11 de outubro do ano de 2006, o qual agregou dois cargos ao quadro de pessoal da Defensoria Pública.

b) Nível internacional

A Constituição Colombiana reconhece que todas as pessoas gozarão dos direitos humanos reconhecidos nos tratados internacionais ratificados pela Colômbia, bem como das garantias para sua proteção. Assim sendo, a competência da Defensoria se estende aos direitos reconhecidos nestes instrumentos internacionais.

Os principais instrumentos internacionais de direitos humanos que foram ratificados pela Colômbia são:

- Sistema Universal de Direitos Humanos. Os principais instrumentos internacionais de direitos humanos ratificados pela Colômbia são: O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados, a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e de Seus Familiares, e a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.
- Sistema Interamericano de Direitos Humanos: a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, a Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas; Convenção Interamericana sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas com Deficiência. Além disso, a Colômbia aderiu à Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – a “Convenção de Belém do Pará”.

Análise do funcionamento institucional e administrativo do órgão

a) Arcabouço Institucional e Funções

¹¹² Lei 941 de 14 de janeiro de 2005, art. 1.

A Defensoria Pública da Colômbia é um órgão institucional e autônomo que inclui os seguintes órgãos: i. Defensor Público, ii. Escritórios Adjuntos, iii. Escritório do Vice-Defensor Público, iv. Defensorias Regionais e v. Secretaria Geral.

i. O Defensor Público

Trata-se de uma Pessoa Física eleita pela Câmara de Representantes a partir de uma lista tríplice elaborada pelo Presidente da República para um período de quatro anos e que deverá reunir as mesmas qualidades exigidas para ser Magistrado da Suprema Corte de Justiça, da Corte Constitucional ou do Conselho de Estado. A mesma possui as seguintes funções:

- Definir as políticas, estabelecer os alinhamentos, diretrizes e adotar os regulamentos e demais mecanismos necessários para o funcionamento eficiente e eficaz da Defensoria Pública.
- Conceber, dirigir e adotar, com o Procurador Geral da Nação, as políticas de promoção e divulgação dos direitos humanos no país, de modo a protegê-los e defendê-los.
- Fazer as recomendações e observações às autoridades e aos indivíduos em caso de ameaça ou violação aos direitos humanos e zelar pela sua promoção e exercício. O Defensor poderá tornar públicas tais recomendações e informar ao Congresso acerca da resposta recebida.
- Estabelecer os alinhamentos para apresentar diagnósticos, de alcance geral, sobre situações econômicas, sociais, culturais, jurídicas e políticas que tenham impacto sobre os direitos humanos.
- Estabelecer as diretrizes para instar as organizações privadas a se absterem de ignorar um direito.
- Difundir o conhecimento da Constituição Política da Colômbia, sobretudo os direitos fundamentais, sociais, econômicos, culturais, coletivos e do meio ambiente.
- Dirigir e coordenar o Sistema Nacional da Defensoria Pública.
- Estabelecer os alinhamentos para apresentar as estratégias e ações que sejam necessárias para garantir os direitos dos indivíduos sujeitos à proteção constitucional especial.
- Demandar, impugnar, insistir ou defender perante a Corte Constitucional, de ofício ou por solicitação de qualquer pessoa e quando for procedente, normas relacionadas aos direitos humanos.
- Interpor ações públicas em defesa da Constituição Política, da Lei, do interesse geral e dos indivíduos, perante qualquer jurisdição, servidor público ou autoridade.
- Atuar como mediador das petições coletivas formuladas por organizações cívicas ou populares frente à administração pública, quando aquelas o exigirem.
- Atuar como mediador entre os usuários e as empresas públicas ou privadas que prestem serviços públicos, quando aqueles o exigirem, em defesa dos direitos que se presumam violados.
- Estabelecer as diretrizes para o trâmite das petições alegadas à Entidade por violação ou ameaça aos direitos humanos.
- Estabelecer as diretrizes para a Administração do Cadastro Público Centralizado das Ações Populares e das Ações de Grupo que sejam interpostas no país.
- Adotar os protocolos humanitários que devem ser seguidos pelos servidores e contratados da Defensoria Pública no cumprimento de suas funções.

- Apresentar anualmente ao Congresso da República um Relatório sobre suas atividades, no qual se incluirá uma lista dos tipos e números das petições recebidas, das medidas tomadas para sua atenção e trâmite, da menção expressa dos funcionários recalcitrantes ou dos indivíduos comprometidos e das recomendações de caráter administrativo e legislativo que se considerem necessárias.
- Apoiar o Procurador Geral na elaboração de relatórios sobre a situação dos direitos humanos no país.
- Participar das reuniões mensais realizadas pela Comissão dos Direitos Humanos, das Audiências do Congresso da República e da celebração de audiências especiais, com vistas a estabelecer políticas em conjunto e de maneira coordenada em defesa dos direitos humanos, de acordo com as prescrições do Regulamento do Congresso.
- Viabilizar relatórios periódicos à opinião pública acerca do resultado das investigações conduzidas pela Defensoria Pública e denunciar publicamente o desconhecimento dos direitos humanos e do direito internacional humanitário.
- Estabelecer as diretrizes para a definição e elaboração dos mecanismos necessários ao estabelecimento de uma comunicação permanente e compartilhar informações com as organizações governamentais e não governamentais, tanto nacionais quanto internacionais, de proteção e defesa dos direitos humanos, bem como articular ações com tais organizações.
- Celebrar convênios com estabelecimentos educativos e de pesquisa, tanto nacionais quanto internacionais, para a divulgação e promoção dos direitos humanos.
- Celebrar os contratos e expedir os atos administrativos que sejam exigidos para o funcionamento da Entidade, bem como levar a cabo sua representação legal e judicial, para o qual poderá outorgar os poderes ou mandatos que se fizerem necessários.
- Exercer o ordenamento dos gastos da Entidade, em conformidade com a Constituição e a Lei.
- Tomar ciência, em segunda instância, dos processos disciplinares que sejam apresentados contra os servidores e ex-funcionários da Entidade.
- Criar, organizar e formar, mediante resolução interna e com caráter permanente ou transitório, grupos internos de trabalho e comitês internos para atender às necessidades do serviço e ao cumprimento oportuno, eficiente e eficaz dos objetivos, políticas e programas da Entidade, indicando as atividades que devam ser levadas a cabo e os responsáveis por elas.
- Nomear e destituir os servidores da Entidade, bem como definir suas situações administrativas
- Dirigir as ações administrativas e coordenar os trabalhos dos diferentes departamentos que compõem a Defensoria Pública.
- Dirigir a implantação do modelo integrado de gestão institucional.
- Realizar as atuações necessárias que permitam o exercício do controle interno e do controle disciplinar interno, bem como supervisionar a sua efetividade e a observância de suas recomendações.
- As demais que lhe sejam designadas por Lei.

ii. Escritórios adjuntos

O Defensor Público conta também com escritórios adjuntos no tocante às seguintes questões:

- a) Planejamento
- b) Assessoria Jurídica
- c) Controle Interno
- d) Comunicações e Imagem Institucional
- e) Assuntos Internacionais
- f) Controle Disciplinar Interno

iii. Escritório do Vice-Defensor Público

Abrange a figura do Vice-Defensor Público, as Diretorias Nacionais e as Defensorias Delegadas. O Vice-Defensor Público possui as seguintes funções:

- Assessorar o Defensor Público na formulação e execução das políticas, planos, programas e projetos dessa Entidade.
- Dirigir, liderar e coordenar a gestão dos departamentos das missões da Entidade adjuntas ao seu Escritório, à luz dos alinhamentos e diretrizes estabelecidos pelo Defensor Público e das políticas institucionais.
- Cumprir as funções e competências que lhe tenham sido delegadas pelo Defensor Público e representá-lo nas ações para as quais tenha sido designado.
- Substituir o Defensor Público em suas ausências temporárias ou definitivas. No caso de ausência temporária, não será exigida designação especial; em caso de ausência definitiva, contudo, inclusive após o término do mandato do Titular, o Vice-Defensor exercerá o cargo até o momento em que a Câmara de Representantes houver selecionado um Titular como de praxe, segundo os procedimentos estabelecidos na Constituição Política, e até que ele tome posse.
- Tramitar, resolver e decidir os assuntos nos quais tenha sido aprovado o impedimento do Defensor Público ou sua recusa em tomar conhecimento deles.
- Atuar perante o Congresso da República e as Altas Cortes em nome da Entidade, quando assim for disposto pelo Defensor Público.
- Aplicar e pôr em prática as políticas, protocolos, diretrizes, alinhamentos e orientações do Defensor Público e verificar sua implantação e cumprimento nas respectivas áreas de missão.
- Coordenar as atividades desenvolvidas pela Defensoria Pública, juntamente com as demais instituições que compõem o Ministério Público ou com instituições públicas ou privadas em temas de competência da Entidade.
- Coordenar a elaboração do Relatório Anual de Gestão que o Defensor Público deve apresentar ao Congresso da República.
- Estabelecer os alinhamentos para definir, atualizar e executar os programas de capacitação e formação para os atores relevantes em questões relativas aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário.
- Estabelecer, com o Ministério da Educação e as diferentes entidades ou escolas de formação, o desenvolvimento e implantação de programas ou atividades voltadas ao ensino dos fundamentos da democracia e dos direitos humanos e da observância do direito internacional humanitário.
- Conduzir a realização de investigações capazes de contribuir para o cumprimento dos objetivos e funções da Defensoria Pública.

- Estabelecer alinhamentos a fim de impulsionar a participação, o controle social e o exercício de comissões civis de supervisão.
- Implantar diretrizes com vistas à capacitação das vítimas no exercício de seus direitos.
- Implantar as diretrizes para o funcionamento da Secretaria Técnica das Mesas Departamentais e da Mesa Nacional de Participação das Vítimas, em consonância com o disposto na Lei.
- Implantar os alinhamentos e diretrizes para a elaboração dos relatórios, intervenções e estatísticas que a Entidade, por ordem legal, deva apresentar aos diferentes organismos.
- Estabelecer os alinhamentos para estruturar um sistema integrado de informações estatísticas da Defensoria Pública com vistas ao cumprimento de sua missão.
- Conceber, orientar e difundir os protocolos humanitários que devem ser seguidos pelos servidores e contratados da Entidade no cumprimento de suas funções e propô-los para adoção por parte do Defensor Público.
- Coordenar com as entidades e autoridades competentes a definição de protocolos e programas para a proteção e segurança dos servidores e contratados da Defensoria Pública e suas famílias, aos quais são designadas funções de garantia e proteção dos direitos humanos.
- Elaborar e implantar os planos anuais no âmbito de sua competência, segundo a metodologia concebida pelo Escritório de Planejamento.
- Aplicar as diretrizes e alinhamentos do Sistema de Gestão Integral da Defensoria Pública.
- As demais que lhe sejam designadas e que correspondam à natureza do departamento em questão.

A Defensoria Pública é uma entidade mediadora entre os cidadãos e o Estado. Esta atividade se manifesta de diversas maneiras, de acordo com necessidades específicas e, para tanto, se apoia em quatro direções de caráter nacional:

- a) Promoção e Divulgação dos Direitos Humanos
- b) Atenção e Trâmite de Queixas
- c) Recursos e Ações Judiciais
- d) Defensoria Pública

Recebe, além disso, o apoio de quinze direções delegadas:

- a) Orientação e Assessoria das Vítimas de Conflitos Armados Internos
- b) Prevenção de Riscos e Sistemas de Alertas Precoces
- c) Assuntos Agrários e Fundiários
- d) Direitos das Mulheres e Assuntos de Gênero
- e) Direitos Coletivos e do Meio Ambiente
- f) Grupos Étnicos
- g) Infância, Juventude e Terceira Idade
- h) Política Penal e Penitenciária
- i) Direito à Saúde e à Segurança Social
- j) Assuntos Constitucionais e Legais
- k) Direitos da População em Deslocamento Humano
- l) Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
- ll) Proteção do Direito ao Esporte
- m) Prevenção e Transformação dos Conflitos Sociais

n) Proteção dos Direitos em Ambientes Virtuais

iv. Defensorias Regionais

A estrutura da Defensoria prevê a existência de Defensorias Regionais. Estas se encontram situadas em 42 cidades, facilitando o acesso dos cidadãos à Instituição e apoiando o Defensor em sua tarefa de orientar as Autoridades Municipais em seu trabalho como Defensores Públicos e Ouvidores Cíveis.

v. Secretaria Geral

O Secretário Geral possui as seguintes funções:

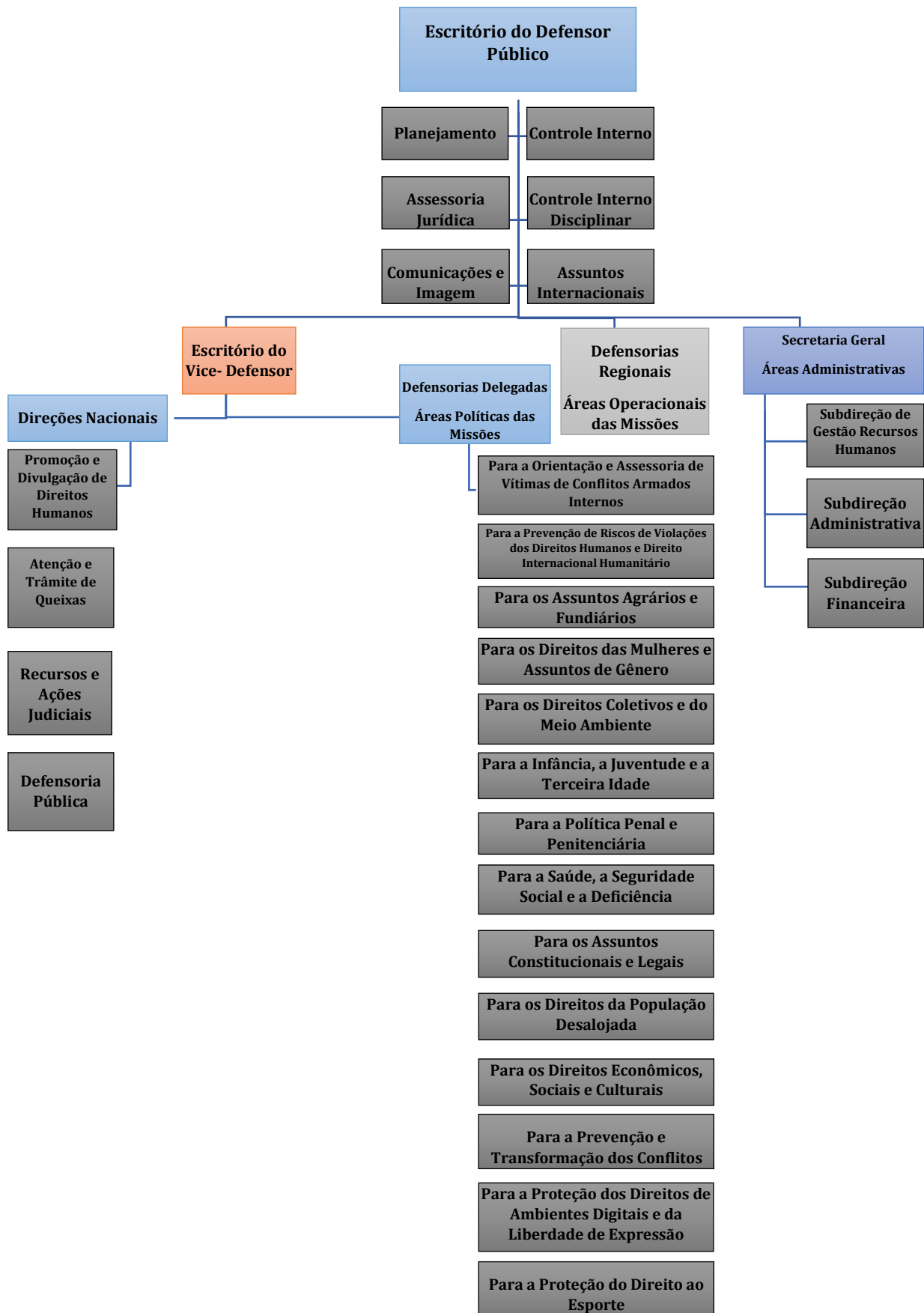
- Definir e assistir o Defensor Público na concepção de políticas, objetivos e estratégias relacionadas à administração da Entidade.
- Conduzir a execução dos programas e atividades relacionadas com os assuntos financeiros e contábeis, contratação pública, suporte técnico informático, serviços administrativos e a gestão dos documentos dessa Entidade.
- Conceber e executar as políticas e programas relativos à administração do pessoal, bem-estar social, seleção, registro e controle, capacitação, incentivos, avaliação do desempenho e desenvolvimento dos recursos humanos e coordenar sua gestão.
- Dirigir e coordenar as ações necessárias ao cumprimento das políticas, normas e disposições que regulamentem os procedimentos e trâmites de caráter administrativo e financeiro da Defensoria Pública.
- Elaborar, consolidar e apresentar, com o apoio do Escritório de Planejamento, o anteprojeto de orçamento, a programação orçamentária, os projetos e o plano plurianual da Entidade, em coordenação com os departamentos competentes e submetê-las à aprovação do Defensor Público.
- Gerir a execução dos recursos destinados ao desenvolvimento dos planos, programas e projetos institucionais.
- Zelar pelo funcionamento da prestação dos serviços aos cidadãos e pela atenção a queixas e reclamações apresentadas pelos cidadãos acerca do desempenho dos departamentos e pessoas que trabalham na Entidade, em coordenação e articulação com o Escritório de Controle Interno.
- Coordenar a elaboração e apresentar, ao Ministério da Economia e Crédito Público, o Programa Anual de Orçamento, em conformidade com as obrigações financeiras assumidas.
- Dirigir a programação, elaboração e execução dos planos de contratação e aquisição de bens, serviços e obras públicas da Entidade, de modo articulado com os instrumentos de planejamento e orçamento.
- Dirigir a elaboração e execução do Plano de Aquisições da Entidade.
- Estabelecer as instruções para o acompanhamento da execução dos recursos designados aos projetos de investimento e para a formulação e acompanhamento de projetos de funcionamento da Defensoria Pública.

- Prestar apoio ao Escritório de Comunicações e Imagem Institucional na atualização das informações publicadas na página web e demais canais de comunicação da Defensoria Pública.
- Coordenar com o Escritório de Comunicações e Imagem Institucional a comunicação interna da Entidade.
- Fazer o acompanhamento da correta execução, contabilização e prestação de relatórios e contas fiscais, orçamentárias e contábeis referentes aos recursos designados à Defensoria, diretamente ou de outros fundos.
- Dirigir, coordenar, controlar e avaliar as atividades relacionadas com o armazenamento, proteção, manutenção, distribuição e inventários dos elementos, equipamentos e demais bens necessários ao funcionamento normal da Defensoria.
- Gerir e coordenar a execução do Plano Institucional em temas ligados às tecnologias de informação e aos sistemas de informação e comunicações, em articulação com o Plano Estratégico Institucional.
- Coordenar o controle e registro dos atos administrativos emitidos pela Defensoria Pública.
- Apoiar o desenvolvimento e sustentação do Sistema Integrado de Gestão Institucional e a observância de suas recomendações no âmbito de sua competência.
- Ordenar, por delegação do Defensor Público, os gastos de acordo com as respectivas atribuições e exercer o controle e avaliação destes através da Subdireção Financeira, quando o ordenamento dos gastos seja delegado a outros funcionários da Entidade.
- Coordenar e controlar a manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de computação e demais equipamentos afins que façam parte da infraestrutura informática.
- Elaborar e implantar os Planos Anuais no âmbito de sua competência, de acordo com a metodologia concebida pelo Escritório de Planejamento.
- Aplicar as diretrizes e alinhamentos do Sistema de Gestão Integral da Defensoria Pública.
- As demais que lhe sejam designadas e que correspondam à natureza do departamento em questão.

A Secretaria Geral conta com três áreas administrativas:

- a) Subdireção de Gestão dos Recursos Humanos
- b) Subdireção Administrativa
- c) Subdireção Financeira

A seguir, encontra-se reproduzido o organograma do Defensor Público, no qual sua composição pode ser visualizada.



b) Autonomia administrativa e política

É comum que os altos cargos públicos sejam acompanhados do privilégio da imunidade para as pessoas que os detêm; todavia, no caso do Defensor Público, a Lei Colombiana é omissa nesse aspecto. Ao passo que a maioria das legislações ibero-americanas que regulamentam essa Instituição prevê a imunidade com o intuito de proteger a Instituição e seu Titular de possíveis pressões externas que restrinjam o seu trabalho, na Defensoria Colombiana não existe tal foro e se assinala que nenhum funcionário estatal da República da Colômbia goza de nenhum tipo de imunidade. Contudo, os altos funcionários do Estado, esses sim, gozam de foros especiais. Assim sendo, o Defensor Público somente poderá ser investigado e julgado penalmente pela Suprema Corte de Justiça se cometer um ato delitivo ou uma falha disciplinar ou fiscal no período em que exercer o cargo.¹¹³

A Defensoria Pública cumpre as três garantias de independência e pluralismo estabelecidas nos Princípios de Paris que, em síntese, se referem: à designação de seu titular; à sua infraestrutura e ao montante suficiente de recursos; e à estabilidade do mandato de seus membros.

De acordo com o Artigo 281 da Constituição Colombiana, o Defensor Público exercerá as suas funções de maneira autônoma e será eleito pela Câmara de Representantes para um período institucional de quatro anos com base na lista tríplice elaborada pelo Presidente da República.¹¹⁴

c) Recursos

O patrimônio da Defensoria Pública será composto pelas contribuições do Orçamento Nacional, pelos recursos com destinação específica e pelas contribuições e doações de organismos nacionais e internacionais.¹¹⁵

O Defensor Público deverá exercer o ordenamento dos gastos dessa Entidade, em conformidade com a Constituição e a Lei.¹¹⁶ Além disso, haverá de responsabilizar-se pela correta administração dos recursos e bens com os quais a Instituição conte, respondendo pelas contribuições realizadas e pela utilização dada às mesmas. Ainda assim, a Instituição terá independência para gerir o ordenamento dos gastos levando em consideração a Lei do Orçamento Geral da Nação e suas normas regulamentares.

d) Cooperação com outras instituições para a proteção dos direitos humanos

A Defensoria Pública da Colômbia criou a Unidade de Coordenação da Cooperação Internacional com o objetivo de desenvolver um sistema de coordenação interna e externa para gerir os recursos que recebe dessa cooperação, uma vez que, segundo o Defensor Público, um alto percentual do seu financiamento provém da cooperação internacional. A Unidade de Coordenação da Cooperação Internacional se encontra sob a direção de um coordenador e suas principais tarefas são as seguintes: estabelecer as políticas da Instituição em questões de cooperação internacional, coordenar as atividades nacionais e internacionais neste campo, desenvolver metodologias para os

¹¹³ Ramírez Calderón, op. cit, p. 76.

¹¹⁴ Constituição Política da Colômbia, art. 281.

¹¹⁵ Lei 24 de 1992, art. 40.

¹¹⁶ Decreto 25 de 2014, art. 5 inciso 23.

projetos de cooperação, a coordenação interinstitucional com o Governo, o Ministério Público, as fontes internacionais e as organizações não governamentais, tanto nacionais como internacionais, além da interlocução com as agências de cooperação externa, coordenando os acordos, convênios ou projetos que sejam apresentados à comunidade internacional.¹¹⁷

e) Participação em órgãos internacionais de direitos humanos

i. Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI)

A Defensoria Pública conta com certificação do tipo “A” (o nível máximo, recertificado pela última vez em março de 2017)¹¹⁸ e participa ativamente desta organização. Assim sendo, por exemplo, o Bureau da GANHRI se reuniu de 20 a 22 de novembro de 2019 em Medellín, na Colômbia, para debater o que seria seu novo plano estratégico (2020-2022) e as atividades futuras que impulsionariam o seu trabalho em apoio aos direitos humanos. De 2019 a 2020, Carlos Alfonso Negret Mosquera, Defensor Público, ocupou a Presidência da GANHRI. Carlos Ernesto Camargo Assis, o atual Defensor Público, desempenha também a função de Presidente da GANHRI no momento presente.

ii. Rede de Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no Continente Americano (RINDHCA)

No âmbito da Rede de Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Continente Americano (RINDHCA), foi proposto que o Defensor Público, Carlos Ernesto Camargo Assis, ocupasse a Presidência da GANHRI. O senhor Camargo Assis atua também como membro do Comitê Coordenador da RINDHCA.

iii. Federação Ibero-Americana de Ouvidorias (FIO)

Em 1995, a Defensoria Pública foi um dos principais atores na criação da Federação Ibero-Americana de Ouvidorias (FIO)¹¹⁹, durante a Reunião Anual de Defensores Públicos, Procuradores, Comissários e Presidentes de Comissões Públicas de Direitos Humanos Ibero-Americanos, realizada em Cartagena de Índias. Em 2015, o Defensor Público da Colômbia, Jorge Armando Otálora, foi eleito Presidente da FIO.

Resumo das atividades do órgão e incidência durante os últimos cinco anos

O Quadro N° 1 reflete o número de petições em questões relativas aos Direitos Humanos e ao Direito Internacional Humanitário, apresentadas e atendidas pela Defensoria Pública no período de 2016 a 2020.

¹¹⁷ Ramírez Calderón, op. cit, p. 82.

¹¹⁸ A certificação do status 'A' também confirma que a Instituição em questão cumpre plenamente os Princípios de Paris. Desde que foi desenvolvida pela primeira vez a prática da certificação, a Comunidade de Estados e as organizações internacionais tiveram muito cuidado a fim de garantir que um Estado mantenha de fato uma INDH. Uma instituição certificada é vista como um indicador da credibilidade da política de direitos humanos desse Estado. Uma certificação fortalece a posição da instituição frente às autoridades políticas do país de origem, já que a certificação também confirma o caráter independente da instituição.

¹¹⁹ <http://www.portalfio.org>

Quadro N° 1: Apresentação de Petições perante o Defensor Público (2016-2020)

2020	2019	2018	2017 ¹²⁰	2016
38.039 solicitações	38.839 solicitações	35.282 solicitações	----	22.156 solicitações
27.610 queixas	37.627 queixas	38.044 queixas	----	28.834 queixas
15.763 assessorias	22.923 assessorias	22.848 assessorias	----	66.491 assessorias.
81.412 petições atendidas	99.389 petições atendidas	96.174 petições atendidas		117.481 petições atendidas

Fonte: Elaboração própria com base na revisão dos Relatórios apresentados pelo Defensor Público ao Congresso da República. Anos 2016-2020.

Relatórios sobre a situação dos direitos humanos na Colômbia (2016-2020)

Durante o período de 2016 a 2020, os Relatórios da Defensoria Pública apresentados ao Congresso da República centraram sua atenção em grandes eixos temáticos concentrados na prevenção e garantias de não repetição de violações aos direitos humanos durante os conflitos armados; a proteção dos direitos de grupos historicamente marginalizados como migrantes, crianças, mulheres, idosos, pessoas com deficiência, pessoas com orientação sexual e identidade de gênero diversas (OSIGD), populações indígenas, pessoas privadas de liberdade, etc.; a proteção de direitos sociais, econômicos e culturais; o acesso à justiça para populações vulneráveis; a proteção dos direitos coletivos e ambientais; e a análise dos protestos sociais de 2020.

Quadro N° 2: Principais temas apresentados pelo Defensor Público ao Congresso

¹²⁰ Não foi possível encontrar dados sobre atenção e trâmite de petições em questões de Direitos Humanos e de Direito Internacional Humanitário correspondentes ao ano de 2017.

2020	2019	2018	2017	2016
Prevenção e garantias de não repetição				
Dinâmica do conflito armado e a violência sociopolítica na Colômbia.	Dinâmica do conflito armado e a violência sociopolítica na Colômbia.	Dinâmica do conflito armado e a violência sociopolítica na Colômbia.		
Pessoas defensoras dos direitos humanos, líderes sociais – tanto homens como mulheres – bem como suas organizações e coletivos.	Líderes, tanto homens como mulheres, e pessoas defensoras dos direitos humanos.	Violência e ameaças contra líderes tanto homens como mulheres, bem como defensores e defensoras dos direitos humanos.	Violência e ameaças contra líderes e defensores dos direitos humanos	
		Advertência do risco para a prevenção das violações aos direitos humanos de líderes sociais e defensores dos direitos humanos		
		Proteção da vida de líderes sociais e defensores dos direitos humanos e garantias ao seu trabalho na defesa e exigibilidade dos direitos humanos		
			Espaços Territoriais de	

			Capacitação e Reincorporação (ETCR)	
		Aumento de queixas por violação do direito à vida e à integridade pessoal das populações objeto de proteção especial do Estado		
Vítimas dos conflitos armados.	Vítimas dos conflitos armados.	Vítimas dos conflitos armados.	Vítimas dos conflitos armados.	
		Vítimas pertencentes a comunidades étnicas		
Processo de reincorporação dos ex-combatentes das FARC-EP: Relação com os compromissos ao acesso a terras.	Processo de reincorporação dos ex-combatentes das FARC-EP.			
Deslocamento forçado	Deslocamento forçado.	Deslocamento forçado.		Direitos das comunidades em risco e em situação de deslocamento.
Grupos historicamente discriminados				
Migração forçada da população venezuelana	Migração forçada da população venezuelana	Migração forçada da população venezuelana	Migrantes	

Situação dos direitos de meninas, meninos, adolescentes e jovens	Situação dos direitos de meninas, meninos, adolescentes e jovens	Meninos, meninas, adolescentes e jovens	Meninos, meninas, adolescentes e jovens	Contexto situacional de meninas, meninos, adolescentes, jovens e pessoas idosas durante o ano de 2016
Violência sexual contra meninas, meninos e adolescentes.				
		Pessoas idosas	Pessoas idosas	
Violência e discriminação contra as pessoas com orientação sexual e identidade de gênero diversas (OSIGD)	Violência e discriminação contra a população com orientação sexual e identidade de gênero diversas (OSIGD)	Pessoas com orientação sexual e identidade de gênero diversas (OSIGD)	Pessoas com orientação sexual e identidade de gênero diversas	
Violência e discriminação contra as mulheres.	Violência e discriminação contra as mulheres.	Mulheres	Situação das mulheres	Os direitos das mulheres e os assuntos de gênero.
Ações da Defensoria para a abordagem efetiva do delito de tráfico de pessoas				
Situação dos direitos humanos da velhice na Colômbia	Situação dos direitos humanos da			

	velhice na Colômbia			
Pessoas com deficiência	Pessoas com deficiência		Pessoas em condição de deficiência.	
Situação dos direitos humanos dos povos indígenas, afro-colombianos, “raizales”, “palenqueros” e ciganos	Situação dos direitos humanos das pessoas indígenas, afro-colombianos, “raizales”, “palenqueros” e ciganos			
Situação da população camponesa em matéria de direitos humanos.	População camponesa	Reconhecimento dos camponeses como indivíduos sujeitos à proteção constitucional especial, como base para a realização da Reforma Rural Integral	População camponesa	A população camponesa: acesso à terra, renda digna e participação.
Situação dos direitos das pessoas privadas de liberdade (PPL).	Pessoas privadas de liberdade			
	Recomendações em questões de igualdade, não discriminação e enfoques diferenciais.			
		Situação dos direitos humanos dos povos e	Grupos étnicos	Direitos fundamentais coletivos e

		comunidades étnicas		integrals dos grupos étnicos
Direitos econômicos, sociais e culturais				
Direito à educação	Direito à educação	Direito à educação		
Estado atual do direito à saúde na Colômbia	Direito à saúde	Direito à saúde e à seguridade social no sistema de saúde colombiano		
A pandemia da COVID-19 e o direito fundamental à saúde.				
Situação do direito ao trabalho na Colômbia				
Desafios e avanços do Programa Nacional Integral de Substituição de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)				
Desafios e avanços dos Programas de Desenvolvimento com Enfoque Territorial (PDET)				
Direitos humanos e empresas		Direitos humanos e empresas		
	Política de Desenvolvimento Agrário			
	Avanços e desafios no cumprimento			

	dos direitos humanos nas empresas			
Acesso à Justiça				
		Sistema Integral de Verdade, Justiça, Reparação e Não Repetição (SIVJRNR)	Sistema Integral de Verdade, Justiça, Reparação e Não Repetição (SIVJRNR)	A qualidade na prestação dos serviços da Defensoria Pública
		População privada de liberdade.	Pessoas privadas de liberdade	Desenvolvimento progressivo dos Direitos Humanos desde o litígio no nível da Defensoria
				Os direitos das vítimas no âmbito da Lei de Atenção e Reparação Integral.
Direitos coletivos e ambientais				
Participação em questões ambientais				Situação socioambiental das centrais hidrelétricas
	Poluição atmosférica			
	Qualidade da água			

Ecosistemas estratégicos	Ecosistemas estratégicos e mudanças climáticas			
Serviços públicos domiciliares	Serviços públicos			
	Outras problemáticas ambientais e o acompanhamento do cumprimento de vereditos em ações de tutela e ações populares.			
	Recomendações com relação aos direitos coletivos e do meio ambiente			
Os protestos sociais na Colômbia				
Contexto social dos direitos no contexto dos protestos sociais no ano de 2020				
Resposta estatal ao exercício do direito aos protestos.	Resposta do Estado	Resposta do Estado		
Recomendações	Recomendações com relação ao exercício dos protestos sociais			

No Quadro N° 2 estão reproduzidos os principais temas encontrados nos Relatórios Anuais apresentados pelo Defensor Público ao Congresso da República da Colômbia.

Fonte: Elaboração própria com base na revisão dos Relatórios Anuais apresentados pelo Defensor Público ao Congresso da República. Anos de 2016 a 2020.

Estratégia de certificação da defensoria pública perante o subcomitê de certificação da GANHRI

A Defensoria Pública obteve o status “A” do Subcomitê de Certificação (SCA) em 2001. Posteriormente, essa certificação foi revista em outubro de 2007, em março de 2012 e em março de 2017. A Defensoria Pública conseguiu demonstrar que realiza um excelente trabalho na defesa e promoção dos direitos humanos. Sua desconcentração territorial (por intermédio das defensorias regionais) e por temas (através das defensorias delegadas) lhe permitiram alcançar uma verdadeira aproximação junto à sociedade civil, não apenas mediante o recebimento de petições (solicitações, queixas e assessorias), mas também no acompanhamento efetivo em manifestações e protestos. O anteriormente exposto fez com que a sociedade civil colombiana depositasse nela importantes parcelas de confiança e explica a razão pela qual essa organização é considerada atualmente como a principal entidade à qual se pode recorrer, inclusive com prioridade frente às instâncias jurisdicionais em casos de violações de direitos. O fato de ter se convertido numa voz autorizada lhe valeu também para atuar como um agente importante nos processos de paz, nos quais formulou relatórios de natureza geral, bem como em relação a grupos que possam ser afetados de modo específico.

O exposto acima evidencia a importância da Defensoria Pública no panorama político colombiano e, muito especificamente, no que tange ao respeito pelos direitos humanos. Entretanto, a Instituição não está livre de fragilidades. O Subcomitê de Certificação reconheceu o ótimo trabalho da Defensoria Pública num contexto histórico de grande violência, mas ressalta, contudo, que devem ser empreendidas melhorias substanciais em três aspectos: i) seleção e nomeação, ii) recursos suficientes e iii) processo de destituição.

i. Seleção e nomeação

O processo atualmente vigente na legislação não é suficientemente amplo nem transparente. Em especial, o mesmo não observa os seguintes pontos:

- Requerer o anúncio das vagas.
- Estabelecer critérios claros e uniformes com base nos quais todas as partes possam avaliar os méritos dos candidatos aptos aos cargos.
- Especificar o processo para garantir que seja ampla a consulta e/ou a participação no processo de solicitação, avaliação, seleção e nomeação.

O Subcomitê encoraja a Defensoria Pública a advogar em prol da formalização e aplicação de um processo que inclua os seguintes requisitos:

- a) Garantir a ampla divulgação das vagas.
- b) Maximizar o número de possíveis candidatos procedentes de uma ampla gama de grupos sociais e qualificações educacionais.
- c) Promover uma ampla consulta e/ou participação no processo de solicitação, investigação, seleção e designação.
- d) Avaliar os candidatos com base em critérios predeterminados, objetivos e de conhecimento público.
- e) Selecionar os membros para que prestem serviços com a sua própria capacidade individual e não em nome da organização que representem.¹²¹

ii. Recursos suficientes

A Defensoria Pública ressalta que o seu financiamento não é suficiente para levar a cabo o seu mandato com eficácia, particularmente tendo em vista a assinatura recente dos Acordos de Paz e as responsabilidades adicionais designadas à Defensoria Pública como resultado de tais Acordos. A mesma enfrenta, portanto, uma situação de carência de pessoal e dificuldades para reter o pessoal com as competências requeridas. O Subcomitê assinala que, para funcionar com eficácia, uma INDH deve possuir um nível adequado de financiamento que lhe garanta sua independência e sua capacidade para determinar livremente suas prioridades e atividades. O Estado deve viabilizar recursos suficientes capazes de incluir, no mínimo, o seguinte:

- a) Designação de fundos a estabelecimentos que sejam acessíveis a uma comunidade ampla que inclua as pessoas com deficiência. Sempre que possível, deve-se aprimorar a acessibilidade, estabelecendo-se uma presença regional permanente.
- b) Salários e benefícios do pessoal que sejam comparáveis aos dos funcionários que realizam tarefas semelhantes em outras instituições estatais independentes.
- c) A remuneração dos membros do seu órgão diretor (quando houver);
- d) O estabelecimento de sistemas de comunicações que funcionem corretamente e incluam telefone e Internet.
- e) A designação de uma quantidade suficiente de recursos para a realização das atividades requisitadas.

Sempre que o Estado designar responsabilidades adicionais à INDH, recursos financeiros adicionais devem ser disponibilizados a fim de permitir que a mesma assuma a responsabilidade de executar tais funções.¹²²

¹²¹ Aliança Global das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI), Relatório e Recomendações do Período de Sessões do Subcomitê de Certificação, p. 22.

¹²² Aliança Global das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI), Relatório e Recomendações do Período de Sessões do Subcomitê de Certificação, p. 23.

iii. Processo de destituição¹²³

Um terceiro ponto, e talvez o que lança maiores dúvidas no tocante à independência efetiva da Defensoria Pública, é o fato de que a Lei não contém nenhuma disposição sobre transparência e imparcialidade no processo de destituição do Defensor Público. O Subcomitê de Certificação considera que, a fim de abordar o requisito dos Princípios de Paris de um mandato estável – importante para reforçar a independência – a legislação que habilita uma INDH deve incluir um processo de destituição independente e objetivo, semelhante ao aplicado aos membros de outros organismos estatais independentes. Esse processo deve ser aplicado de modo uniforme a todas as entidades nomeadoras. A causa da destituição deve ser definida com clareza e deve ser limitada àquelas ações que tenham um impacto negativo sobre a capacidade do funcionário de cumprir o seu mandato. Sempre que for o caso, a legislação deve especificar que a aplicação de uma causa específica deve ser respaldada pela decisão de um órgão independente e apropriado do ponto de vista jurisdicional. A destituição deve ser efetuada de modo estritamente consoante com os requisitos substantivos e de procedimento previstos na Lei. A destituição não deverá ser permitida se estiver baseada unicamente na decisão monocrática da autoridade encarregada da nomeação.¹²⁴

O Quadro N° 3 apresenta uma lista dos pontos positivos e negativos identificados por esta Consultoria no que tange à Instituição do Defensor Público da Colômbia.

¹²³ Sobre este ponto, pode-se ver Pabón Arrieta, uma das vozes mais críticas com relação à filiação da Defensoria Pública ao Ministério Público: “Com base numa primeira leitura dos textos citados se observa, sem muito esforço hermenêutico, que a instituição não é independente porque está subordinada à direção de outra instituição, a Procuradoria Geral da Nação, como se denomina o Ministério Público. Esta situação – a ausência de independência orgânica – é tão ostensiva quanto a origem do cargo que não é parlamentar, mas designado por um órgão parlamentar, e o candidato é selecionado a partir de uma lista tríplice proveniente do Presidente da República que, por sua vez, é o Chefe de Estado, Chefe de Governo, Autoridade Administrativa Suprema e Comandante das Forças Armadas (Art. 189 da Carta Política). A ausência de independência funcional da Defensoria Pública na Colômbia enfraquece a função de proteção dos direitos fundamentais. Ao carecer de independência, o Defensor Público enfrenta dificuldades na elaboração de políticas em defesa dos direitos fundamentais e na execução dessas políticas; ademais, conforme o ordenamento do Ministério Público, encabeçado pelo Procurador Geral da Nação, o Defensor Público é subalterno a este, tal como se estipula com clareza no item 2o do artigo 277 da Carta Política, que expressa: “O Procurador Geral da Nação, por si só ou por meio de seus delegados e agentes, terá as seguintes funções: 2o. Proteger os direitos humanos e assegurar sua efetividade, com o auxílio da Defensoria Pública”. Pabón Arrieta, op. cit., p. 1029.

¹²⁴ Aliança Global das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI), Relatório e Recomendações do Período de Sessões do Subcomitê de Certificação, p. 24.

Quadro N° 3: Pontos positivos e negativos detectados neste estudo de caso

PONTOS POSITIVOS	PONTOS NEGATIVOS
A desconcentração territorial e por tema lhe permite uma grande coordenação com a sociedade civil.	Sua filiação ao Ministério Público põe em contradição sua independência.
Organização consolidada tanto perante a GANHRI quanto a RINDHCA. Seus processos de recertificação sempre obtiveram sucesso.	Processos de seleção e destituição do Defensor Público devem ser mais claros e transparentes
Elevada valorização do seu trabalho por parte da sociedade colombiana.	Recursos insuficientes
Devido à sua natureza de ouvidoria, pode acompanhar as denúncias por violação dos direitos humanos.	
Efetua um importante trabalho de educação e promoção dos direitos humanos.	
Ator autorizado nos processos de paz.	

Fonte: Elaboração própria com base na análise realizada da DP.

Conclusões

A Colômbia vem testemunhando mudanças significativas na sua vida política. No que diz respeito à democracia e aos direitos humanos, contudo, o avanço rumo à consolidação de uma sociedade democrática foi levado a cabo com certo grau de incerteza. Assim sendo, a Colômbia enfrenta grandes desafios no que tange à vigência dos direitos humanos. A pobreza, a luta contra o narcotráfico e décadas de conflito com grupos insurgentes geraram um imenso desgaste na qualidade de vida do povo colombiano. Esses enormes desafios exigem políticas públicas acertadas que permitam evitar crises maiores ou, pelo menos, reduzir os seus efeitos. Aspectos conjunturais de importância nacional e de diversas naturezas geram infrações dos direitos das pessoas e das comunidades. O problema se exacerba quando o Estado – exatamente aquele que deve propor soluções para esses problemas – se converte também num agente que infringe as garantias mais básicas.

A violência estatal e sua falta de prestação de contas é um dos problemas mais graves que afligem as Autoridades Públicas. A necessidade de contar com níveis adicionais de proteção contra os abusos de autoridade é especialmente patente em países como a

Colômbia, que padecem de níveis muito baixos de representatividade de suas instituições e são marcados por mecanismos de prestação de contas precários. Isso levou a uma autocrítica do Estado e à ampliação da proteção dos direitos humanos, bem como à incorporação de novas instituições de controle e de reforma do Estado. Dentro dessas garantias para a proteção dos direitos humanos, o Defensor Público constitui uma garantia de fiscalização não jurisdicional. Ainda que suas decisões e recomendações careçam de caráter vinculante, os seus pareceres podem incorporar instrumentos efetivos de prestação de contas.

A Defensoria Pública necessita passar por um processo de fortalecimento, mas isso depende da vontade política do governo, que deve identificar os mecanismos para tornar eficazes os direitos humanos e possibilitar o bom funcionamento das instituições democráticas e a atuação da sociedade civil no seu conjunto. Apesar de seus valiosos esforços, a Defensoria Pública necessita ser repensada a fim de outorgar-lhe uma independência verdadeira. Uma Defensoria Pública independente, livre e autônoma do poder de direção de uma autoridade pública como o Ministério Público (Procuradoria Geral da República), flexível, descentralizada e com distribuição regional e democrática das atribuições da instituição será aquela que poderá fazer frente à imensa tarefa e ao enorme desafio de proteger os Direitos Fundamentais.

A Defensoria Pública não deveria ser convocada a converter-se no único bastião desse ordenamento, uma vez que existem garantias normativas e jurisdicionais presentes na Constituição Colombiana. A Defensoria deve ser um mecanismo constitucional de fortalecimento de todas as outras ferramentas tradicionalmente estabelecidas em todas as sociedades democráticas, como o são os Tribunais de Justiça independentes. Sua função não é a de suplantiar nenhuma autoridade já existente, mas sim – e pelo contrário – fazer com que estas atuem de forma adequada e que seja cumprido o mandato específico que as instituições possuem.

Conclusões finais e algumas considerações sobre o CNDH

Para concluir a perspectiva adotada por esse estudo dos modelos adotados para as INDHs dos países selecionados e para sugerir um conjunto de conclusões, levaremos em conta as particularidades para a institucionalização de cada um deles. Da mesma forma, estas conclusões são acompanhadas de algumas considerações em relação à CNDH do Brasil e sua própria singularidade.

- i. As INDHs que adotaram os modelos "Ombudsman" e "Comissão" têm competência para poder investigar e denunciar os casos de violação aos direitos humanos. Isso não ocorre com os órgãos estruturados seguindo o modelo "Comitê", cujas capacidades são muito restritas, ou com os que adotaram o modelo "Instituto", que não possuem estas competências, pois são concebidos como órgãos com uma missão de pesquisa acadêmica e de difusão dos direitos humanos, como é o caso do Instituto Alemão de Direitos Humanos (DIMR).
- ii. Todas as INDHs analisadas percorreram um longo caminho até alcançar a sua consolidação institucional, não sem suas adversidades derivadas de conjunturas políticas e sociais, dando origem a órgãos com uma sólida arquitetura jurídica e organizacional para o cumprimento de sua missão, com ampla autonomia em relação ao poder político. Contam com a legitimidade derivada da nomeação de seu titular e com independência com relação à gestão de recursos materiais, humanos e financeiros.
- iii. A implementação de reformas constitucionais e legislativas das INDHs - que contribuiu para a consolidação de INDHs sólidas e independentes - não esteve livre de desafios decorrentes de impasses políticos e institucionais que às vezes chegaram a paralisar esses órgãos e prejudicar sua capacidade de proteção dos direitos humanos. Foi o caso da Defensoria do Povo da Nação Argentina que, devido à falta de consenso parlamentar entre as diferentes forças políticas, não tem sido capaz de eleger um novo chefe deste órgão desde 2009, com seu Subsecretário-Geral Adjunto liderando a instituição em caráter interino.
- iv. Na mesma linha, a Comissão Nacional de Direitos Humanos do México tem sido criticada nos últimos anos por parte das organizações da sociedade civil por sua inércia em casos de violações flagrantes dos direitos humanos, o que a colocou em uma posição de risco no que diz respeito à renovação de seu credenciamento pelo Subcomitê de Acreditação GANHRI. Da mesma forma, setores das organizações da sociedade civil questionaram a autonomia da titular deste órgão, vinculando-a à militância do partido governante.
- v. Apesar disso, é importante destacar que a CNDH do México tem sido um ponto de referência fundamental para a proteção dos direitos humanos naquele país, adquirindo muita legitimidade devido a seu compromisso e comprovada

independência. Neste sentido, este relatório considera que a CNDH mexicana poderia ser um modelo de referência para o CNDH do Brasil, já que este órgão nasceu da atividade desenvolvida pela Direção Geral de Direitos Humanos, que depende da Secretaria de Governo, ou seja, do Presidente da República. Graças às sucessivas reformas políticas, esta unidade sob o poder executivo adquiriu total autonomia e independência, alcançando o status de INDH e estabelecendo-se como uma das mais importantes instituições nacionais de direitos humanos da América Latina.

- vi. Deve-se ressaltar que a CNDH do México é um órgão descentralizado com status de INDH graças às sucessivas reformas políticas, como a reforma constitucional de 1992 e a reforma constitucional de 1999, que lhe deram plena autonomia de gestão e orçamento. A CNDH nasceu de um modelo de "Comissão" - tem um Conselho Consultivo composto por dez conselheiros - e gradualmente foi incorporando as competências do modelo de "Ombudsman", com a capacidade de denunciar e investigar casos de violações de direitos humanos. Isto não significa que o CNDH brasileira deva seguir o modelo do Ombudsman, mas sim estudar o desenvolvimento das reformas políticas que permitiram à CNDH do México alcançar total independência e controle sobre seus recursos materiais, humanos e administrativos.
- vii. O caso da CNDH do México poderia lançar luz sobre o CNDH do Brasil no processo de credenciamento como uma INDH perante o GANHRI, ainda que a natureza dos dois órgãos seja diferente. Enquanto a CNDH do México conta com um Presidente - com poderes de Ombudsman - e um Conselho Consultivo composto por representantes da sociedade civil eleitos por dois terços dos membros presentes no Senado ou, em seu recesso, pela Comissão Permanente do Congresso da União; no caso do CNDH do Brasil, o Plenário (seu órgão soberano) é composto por vinte e dois conselheiros (onze provenientes da sociedade civil e onze dos poderes do Estado) com direito à palavra e ao voto. Assim, a participação de seus conselheiros provenientes da sociedade civil é definida através de procedimentos de democracia direta de baixo para cima, e são os próprios movimentos sociais que ocupam um lugar no Plenário, uma situação que dá ao CNDH um alto grau de autonomia política, ainda que em questões administrativas e orçamentárias dependam do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.
- viii. Em termos do modelo de governança das INDHs analisadas, em nenhum caso foi identificado um modelo similar ao do CNDH do Brasil, cujo órgão central de tomada de decisões é o Plenário, sendo esta estrutura mais semelhante à do Instituto Alemão de Direitos Humanos, que está legalmente configurado como uma associação sem fins lucrativos que inclui representantes institucionais de diferentes poderes de governo (executivo, legislativo e judicial) em seu Conselho de Administração (órgão decisório), mas com uma diferença importante: não há direito a voto.

- ix. Em todos os casos, as diferentes trajetórias de institucionalização do órgão têm sido acompanhadas por constantes reformas em sua legislação regulatória, sendo constitucionalizadas na maioria dos casos, proporcionando-lhes uma regulamentação legal do mais alto nível de relevância dentro dos arcajos jurídicos de cada Estado. Estas reformas alcançaram aspectos fundamentais para garantir a autonomia e independência do órgão, protegendo-o de possíveis interferências do poder político. Independentemente do modelo de órgão adotado, seja Ombudsman ou Instituto, trabalhou-se para desenvolver uma legislação que garanta sua autonomia na gestão de recursos organizacionais, materiais, humanos e financeiros; sendo os seus orçamentos parte do Estado, especificamente dos parlamentos nacionais.
- x. Estas INDHs têm em comum o fato de serem reguladas por um regime claro de incompatibilidades e elementos de proteção (inviolabilidade) dos titulares do órgão - defensores, presidentes, diretores - independentemente de serem nomeados pelo Parlamento ou por uma assembleia constituída por representantes da sociedade civil; considerando que seu papel à frente desses órgãos é fundamental para defender a independência e a autonomia que suas ações exigem, especialmente quando devem supervisionar e investigar as agências estatais.
- xi. Por outro lado, este estudo conclui que não existe um modelo melhor ou pior de INDH e que todas as instituições analisadas possuem uma trajetória assentada em sua própria realidade nacional e contexto social. Os casos das INDHs de Portugal e Espanha são paradigmáticos, pois são seus cidadãos que percebem estas instituições como instrumentos mais úteis do que o próprio Ministério Público na defesa dos direitos humanos.
- xii. Por esta razão, a ideia de que o CNDH do Brasil tenha que seguir um ou outro modelo de INDH está completamente descartada porque estes modelos não são exportáveis para nenhum país; cada modelo responde ao contexto histórico e político que tem evoluído ao longo do tempo. No entanto, as boas práticas e experiências dessas INDHs podem ser utilizadas pelo CNDH do Brasil para reforçar certos aspectos organizacionais e administrativos e para fortalecer sua própria estrutura institucional, a fim de proporcionar-lhe maior capacidade organizacional, autonomia e independência política.
- xiii. Para tanto, após analisar estas experiências, concluímos que o CNDH do Brasil deve liderar um processo de diálogo com os órgãos e atores envolvidos na defesa e promoção dos direitos humanos no Brasil, especialmente para alcançar um consenso político e institucional sobre qual órgão deve ser credenciado como INDH perante o GANHRI, tendo em vista que atualmente existem três instituições que aspiram contar com este credenciamento: o próprio CNDH, a Procuradoria Geral da República e a Defensoria Pública da União.

Outras considerações de interesse para a CNDH brasileira:

- I. O CNDH, ao contrário de seu predecessor, o CDDPH, inspira-se no cumprimento dos Princípios de Paris, concebidos para contar com os instrumentos legais e operacionais que garantem sua autonomia na defesa e promoção dos direitos humanos; no entanto, tem problemas para obter seu credenciamento como órgão independente de direitos humanos perante o Subcomitê de Credenciamento do GANHRI, que o qualifique para participar dos órgãos consultivos das Nações Unidas.
- II. Este posicionamento institucional também é visível na Internet - website e redes sociais onde a instituição promove sua atividade - que são uma porta de entrada para a instituição, acesso à informação e prestação de contas (todos os relatórios são apresentados a cada ano, resultados de suas investigações específicas, e sua atividade relacionada a denúncias, procedimentos, investigações e resultados das mesmas são exibidos).
- III. Uma ação eficaz é observada no envio de missões compostas por conselheiros em casos graves de violações aos direitos humanos, atuando adequadamente em face desses eventos que, além disso, muitas vezes costumam ter um alto impacto social e midiático. Este engajamento na investigação e denúncia de violações aos direitos humanos permitiu ao CNDH brasileiro definir seu próprio perfil como instituição de direitos humanos, sendo percebida pelos cidadãos brasileiros como um órgão próximo, acessível e útil na proteção e defesa de seus direitos.
- IV. Vale destacar também sua força em termos da participação de representantes de órgãos públicos e da sociedade civil no processo decisório do CNDH, o que lhe permite estabelecer alianças entre a sociedade civil e o poder público, a fim de tornar suas investigações mais efetivas. Cabe igualmente ressaltar a articulação do CNDH com a Rede Nacional de Conselhos de Direitos Humanos, que fortalece o trabalho coordenado na defesa e promoção dos direitos humanos em todo o território nacional. Um exemplo claro deste mecanismo de colaboração foi a Recomendação Conjunta No. 1 de 29 de junho de 2022, que recomenda que os presidentes dos poderes executivo, legislativo e judicial, entidades da sociedade civil brasileira, movimentos populares, partidos políticos, mídia, Ministério Público Eleitoral, Estados e Distrito Federal e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) adotem medidas para que o processo eleitoral seja garantido.
- V. Entretanto, o modelo de governança da CNDH baseado em decisões colegiadas, com participação e direito de voz e voto dos órgãos do Estado, pode sim ser um obstáculo no momento de avaliar objetivamente sua independência. A capacidade dos conselheiros dos órgãos públicos de vetar ou opor-se a resoluções adotadas pelo Plenário pode ser interpretada como uma falta de independência política do CNDH, ainda que no momento das votações a oposição ou veto desses conselheiros permaneça em uma posição minoritária. A fim de dotar o CNDH de

maior independência - avaliável objetivamente a partir dos parâmetros do Subcomitê de Credenciamento do GANHRI, que exigem independência formal e funcional do órgão aspirante à INDH - seria aconselhável avaliar os direitos de voto - mas não o direito de falar - dos conselheiros dos poderes do Estado.

- VI. Por outro lado, considera-se oportuno oferecer maiores garantias a quem quer que exerça o cargo de presidente do CNDH. O presidente deveria contar com as mesmas garantias que garantem o trabalho dos titulares das outras INDHs analisadas; neste sentido, seria apropriado refletir sobre a pertinência de sua eleição advir diretamente do Parlamento, com um mandato de quatro anos, se possível não coincidindo com o ciclo eleitoral.
- VII. Pode-se ver que em nenhuma das INDHs analisadas seu titular é eleito por uma assembleia de representantes, ou Conselho, exceto no caso do DIMR alemão que, como já foi dito, é um modelo com a forma jurídica de uma associação e seus estatutos preveem a nomeação de seu presidente por um Comitê Diretivo; mas este é um órgão que não tem os poderes do CNDH brasileiro para investigar casos e denúncias de violações de direitos humanos, e é essencial enfatizar esta nuance.
- VIII. As competências do CNDH brasileiro não são diferentes daqueles das INDH que seguiram o modelo do Ombudsman. O CNDH tem competências e missão idênticas às dos demais modelos expostos. Portanto, embora a CNDH não seja um modelo do tipo Ombudsman, também não é um órgão radicalmente diferente, pois possui competências para iniciar investigações a pedido de uma das partes (denúncias) ou de ofício, quando ocorrerem violações aos direitos humanos.
- IX. Outro aspecto fundamental do trabalho realizado pelos conselheiros que compõem o plenário - especialmente os representantes das organizações da sociedade civil - é a natureza não remunerada de seu trabalho no CNDH. O envolvimento pessoal no trabalho da CNDH deveria ser remunerado, com o objetivo de obter um desempenho eficiente de seu trabalho durante o período de seu mandato.
- X. Por outro lado, deve-se mencionar que, embora a CNDH exerça formalmente sua atividade com independência e autonomia, é difícil apreciar sua total independência do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. O Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos é responsável pela provisão de um espaço físico onde o Plenário do CNDH se reúne, a contratação de pessoal administrativo, a aprovação do orçamento da CNDH e das diárias recebidas pelos conselheiros. Igualmente, um obstáculo para alcançar a total independência material do CNDH é a dependência contratual do cargo do secretário executivo ao Ministério. Esta situação compromete a independência do órgão e expõe o secretário executivo a ingerências por parte do ministro no cargo.

- XI. O restante das INDHs analisadas ocupa instalações que são completamente independentes de outras entidades estatais, e possuem sede própria, patrimônio e orçamento próprio. Contam também com recursos humanos que o próprio organismo seleciona seguindo processos transparentes e competitivos, baseados em critérios de mérito, igualdade, capacidade e competência técnica.
- XII. Finalmente, deve-se destacar que o CNDH poderia continuar seu trabalho sob o mesmo formato, o que implica um modelo de governança composto por um Plenário com a presença de representantes dos órgãos públicos e da sociedade civil, na qual os primeiros tenham voz, mas não voto. Isto também implicaria em avaliar a possibilidade de alcançar a plena descentralização do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos através de uma reforma política, obtendo assim total autonomia política, financeira e de gestão de recursos.